

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peran, Pemerintah Dan Pemerintahan Daerah

Menurut Soerjono Soekanto, "peranan lebih banyak menunjukkan suatu fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses, jadi tepatnya adalah seseorang menduduki suatu posisi atau tempat dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan." (soekanto, 1987:221)

Kutipan dalam buku yang sama, lebih lanjut Soejono soekanto mengemukakan aspek –aspek peranan sebagai berikut :

1. Peranan meliputi norma –norma yang di hubungkan dengan posisi seseorang dalam masyarakat.
2. Peranan adalah suatu konsep prihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dilakukan sebagai prilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Secara konseptual dan empirik di berbagai negara, kata local dalam kaitannya dengan *local government* dan *local autonomy* tidak dicerna sebagai daerah, tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian *local government* dan tercakup dalam *local autonomy* bersifat *locality*. Basis

politiknya adalah lokalitas dan bukan bangsa. Pemerintahan lokal adalah representasi dari eksistensi lokalitas, sekaligus sebagai agen negara (pemerintah pusat).

Seperti yang tampak pada pengertian lokal government yang diberikan oleh *United Nation* bahwa daerah otonom mengelola *local affairs* sebagaimana dikemukakan oleh Hampton bahwa : *local authority are elected bodies and expected to develop policies appropriate to their localities within the framework of national legislation.* juga ditegaskan bahwa daerah otonom harus diberikan hak untuk mengatur urusan-urusan yang bersifat lokal.

Daerah otonom adalah daerah di dalam suatu negara yang memiliki kekuasaan otonom, atau kebebasan dari pemerintah di luar daerah tersebut. Biasanya suatu daerah diberi sistem ini karena keadaan geografinya yang unik atau penduduknya merupakan minoritas negara tersebut, sehingga diperlukan hukum-hukum yang khusus, yang hanya cocok diterapkan untuk daerah tersebut. Menurut jenisnya, daerah otonom dapat berupa otonomi teritorial, otonomi kebudayaan, dan otonomi lokal.

Pengertian "otonom" secara etimologis adalah "berdiri sendiri" atau "dengan pemerintahan sendiri"(Poerwadarminta,1999:542). Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 ayat (6), UU No.32 tahun 2004 Pemerintahan Daerah). Dari pengertian diatas, dapat diketahui bahwa otonomi daerah adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang

mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya. Dengan kata lain, otonomi daerah memberikan keleluasan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri yang disesuaikan dengan kondisi dalam daerah tersebut.

Pemerintah daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Pemerintahan daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Pembagian Urusan Daerah

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa :

“Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur, mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan

umum, dan daya saing daerah. pemerintahan daerah dalam UU 32/2004 yaitu : (1) Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan DPRD Provinsi; (2) Pemerintah daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD Kabupaten, sedangkan yang dimaksud pemerintah daerah adalah kepala daerah dan perangkat daerah.

Penyelenggara urusan pemerintahan berdasarkan UU 32/2004 dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang dimaksud merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem.

Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terbagi dalam urusan wajib dan urusan pilihan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimum dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah.

Sebagai peraturan pelaksana dari UU No 32 Tahun 2004, dibuatlah Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 6 ayat (2) berbunyi bahwa Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib Daerah sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;

- b. kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan;
- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. sosial;
- w. kebudayaan;

- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.

Sedangkan yang menjadi urusan pilihan sebagaimana dimaksud pasal 7 ayat (4) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pertanian;
- c. kehutanan;
- d. energi dan sumber daya mineral;
- e. pariwisata;
- f. industri;
- g. perdagangan; dan
- h. ketransmigrasian.

C. Sumber Pendapatan Pemerintahan Daerah

Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pembentukan undang-undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing masing tingkat pemerintahan.

Kadjetmiko (Halim, 2007: 194) mengatakan, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang didasarkan pada azas

desentralisasi, daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi (*tax assignment*) serta bantuan keuangan (*grant transfer*) atau dikenal dengan dana perimbangan. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 5 ayat 2 menjelaskan, Pendapatan daerah bersumber dari: 1) Pendapatan Asli Daerah; 2) Dana Perimbangan; dan 3) Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah.

Mardiasmo (2004: 97) mengatakan, pemberian otonomi hendaknya jangan sekedar jargon politik semata sebagaimana pada masa-masa sebelumnya. Ketidakseriusan pemerintah dalam memberikan otonomi dapat menimbulkan efek negatif yang lebih parah lagi karena masyarakat sudah terlalu lama menunggu. Tim Asistensin Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal (2008: 60) menegaskan, desentralisasi sendiri tidak boleh dianggap selesai, bahkan apabila urusan pembagian kewenangan dan keuangan antar daerah sudah dianggap beres. Keberhasilan desentralisasi harus diukur dari kemampuan pemerintah daerah yang lebih mandiri dalam mensejahterakan masyarakat lokal sekaligus menjamin hak-hak politiknya.

D. Pengelolaan dan Pengembangan Pariwisata

Istilah pariwisata berasal dari dua suku kata, yaitu pari dan wisata. Pari berarti banyak, berkali-kali, atau berputar-putar. Wisata berarti perjalanan atau bepergian. Jadi pariwisata adalah perjalanan yang dilakukan berkali-kali atau berputar-putar dari suatu tempat ke tempat yang lain. Wisata berdasarkan jenis-jenisnya dapat dibagi ke dalam dua kategori, wisata alam dan wisata sosial budaya. Di dalam pariwisata terdapat komponen-komponen wisata. Komponen-komponen tersebut

saling berinteraksi satu sama lain. Komponen-komponen wisata tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut : atraksi dan kegiatan-kegiatan wisata, akomodasi, fasilitas dan pelayanan wisata, fasilitas dan pelayanan transportasi, infrastruktur, elemen kelembagaan.

Dalam upaya meningkatkan pertumbuhan pariwisata dan mencapai tujuan pengembangan pariwisata, diperlukan pengelolaan dan pengembangan suatu objek wisata. Pengelolaan pariwisata yaitu upaya perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan potensi alam dan budaya dengan memperhatikan aspek-aspek pelestarian. Kepariwisataaan memerlukan konsep-konsep pengelolaan atau manajemen dan pemasaran ilmiah modern. Manajemen meliputi lima unsur pokok yaitu, pengorganisasian, perencanaan, motivasi, penempatan personal dan penggeraknya, koordinasi dan pengawasannya (Wahab, 2003). Sedangkan pengembangan suatu kawasan objek wisata perlu diarahkan melalui perencanaan untuk mencapai suatu keserasian dan keseimbangan dalam pemanfaatan potensi wisata, apabila tidak dilakukan suatu rencana yang tepat maka akan menyebabkan kurang optimalnya pengelolaan potensi objek wisata tersebut. Pengembangan pariwisata adalah upaya peningkatan pemanfaatan potensi alam dan budaya, dengan memperhatikan aspek-aspek pelestarian. Maksud dari pengembangan suatu daerah tujuan wisata adalah untuk menawarkan produk wisatanya dan pelayanan yang diberikan oleh pihak pengelola, maka jelas bahwa pengembangan fisik dan non fisik dari daerah tujuan wisata harus mendukung dan memberikan kesempatan untuk membentuk produk-produk serta pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta pelayanan pasar wisata. Hal ini disebabkan produk pariwisata tidak dapat dibawa ke tempat kediaman wisatawan,

tetapi harus dinikmati di tempat dimana produk itu tersedia. Wujud produk wisata ditentukan oleh konsumen sendiri, yaitu wisatawan dan konsumen memperoleh pengalaman dari perjalanan wisata.

Daerah pariwisata adalah lokasi atau tempat yang menjadi objek wisata. Pariwisata itu sendiri merupakan suatu kegiatan dalam mengisi waktu selang dikegiatan rutin. Untuk menarik wisatawan datang ke suatu objek wisata maka objek wisata tersebut harus menarik sehingga perlu dilakukan untuk pengembangannya. Basis pengembangan pariwisata adalah potensi sumber daya keragaman budaya, seni, dan alam (pesona alam). Pengembangan sumber daya tersebut dikelola melalui pendekatan peningkatan nilai tambah sumber daya secara terpadu antara pengembangan produk pariwisata dan pengembangan pemasaran pariwisata melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat lokal dalam rangka pengembangan pariwisata.

Tujuan program ini adalah mengembangkan dan memperluas diversifikasi produk dan kualitas pariwisata nasional yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat, kesenian, dan kebudayaan, dan sumber daya alam (pesona alam) local dengan tetap memperhatikan kelestarian seni dan budaya tradisional serta kelestarian lingkungan hidup setempat, mengembangkan dan memperluas pasar pariwisata terutama pasar luar negeri.

Berdasarkan hal diatas maka pembangunan kepariwisataan memiliki 3 fungsi

atau tri-fungsi, yaitu :

1. Menggalakkan kegiatan ekonomi

2. Memelihara kepribadian bangsa dan kelestarian fungsi lingkungan hidup, dan
3. Memupuk rasa cinta tanah air dan bangsa, serta menanamkan jiwa semangat, dan nilai-nilai luhur bangsa dalam memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional.

Di samping itu untuk tercapainya tri-fungsi tersebut diatas maka harus ditempuh 3 macam upaya atau tri-fungsinya, yaitu :

1. Pengembangan obyek dan daya tarik wisata
2. Meningkatkan dan mengembangkan promosi dan pemasaran, dan
3. Meningkatkan pendidikan dan pelatihan kepariwisataan. (*Sunardi, 2001 : 46*)

Indonesia memiliki peluang yang besar dalam pengembangan pariwisata. Hal ini dapat dirinci sebagai berikut :

1. Meskipun pernah terjadi krisis minyak dan resesi ekonomi yang berkepanjangan ternyata wisatawan terus meningkat jumlahnya tidak banyak berpengaruh,
2. Seiring dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat, anggaran untuk berlibur cenderung meningkat,
3. Tersedianya waktu berlibur yang cukup panjang di negara-negara sumber wisatawan,

4. Kemajuan teknologi dibidang transportasi dan komunikasi mendorong orang untuk bepergian jauh,
5. Meningkatnya kunjungan wisatawan ke Asia Pasifik memberikan peluang bagi Indonesia untuk dikunjungi,
6. Diversifikasi produk wisata akan memperluas lingkup pilihan untuk berlibur ke Indonesia,
7. Tingkat sadar wisata masyarakat semakin meningkat. Hal ini akan dapat memberikan dukungan yang lebih nyata bagi pengembangan pariwisata,
8. Aksesibilitas ke Indonesia semakin bertambah luas akan mendorong arus kunjungan wisatawan mancanegara,
9. Semakin mantapnya pengaturan dan kelembagaan di bidang pariwisata akan mendukung pelaksanaan hal-hal yang berkaitan kerjasama lintas sektoral baik disektor pemerintah maupun swasta. (*Wagito,2001 :8*)

Menurut *Salah Wahab (2003 : 110)* ada dua hal yang dapat ditawarkan kepada wisatawan sehingga menarik wisatawan untuk berkunjung ke suatu daerah tujuan wisata, dimana kedua hal tersebut dapat berupa alamiah atau buatan manusia, yaitu :

a. Sumber-sumber alam

- 1) Iklim: udara lembut, bersinar matahari, kering dan bersih.

- 2) Tata letak tanah dan pemandangan alam: dataran, pegunungan yang berpanorama indah, danau, sungai, pantai, bentuk-bentuk yang unik, pemandangan yang indah, air terjun, daerah gunung berapi, gua dan lain-lain.
- 3) Unsur rimba: hutan-hutan lebat, pohon-pohon langka, dan sebagainya.
- 4) Flora dan fauna: tumbuhan aneh, barang-barang beragam jenis dan warna, kemungkinan memancing, berburu dan bersafari foto binatang buas, taman nasional dan taman suaka binatang buas dan sebagainya.
- 5) Pusat-pusat kesehatan: sumber air mineral alam, kolam lumpur berkhasiat untuk mandi, sumber air panas alam untuk penyembuhan penyakit dan sebagainya.

b. Hasil karya buatan manusia yang ditawarkan

Ada 5 (lima) kategori utama yang ditawarkan, yaitu :

- 1) Yang berciri sejarah, budaya dan agama :
 - a) Monumen-monumen dan peninggalan-peninggalan bersejarah dari peradaban masa lalu
 - b) Tempat-tempat budaya seperti museum, gedung kesenian, tugu peringatan, perpustakaan, pentas-pentas budaya rakyat, industri seni kerajinan tangan dan lain-lain.
 - c) Perayaan-perayaan tradisional, pameran-pameran, eksibisi, karnaval, upacara-upacara adat, ziarah-ziarah dan sebagainya.

- d) Bangunan-bangunan raksasa dan biara-biara keagamaan.
- 2) Prasarana-prasarana
- a) Prasarana umum yang meliputi : Sistem penyediaan air bersih, kelistrikan, jalur-jalur lalu lintas, sistem pembangunan limbah, sistem telekomunikasi dan lain-lain.
 - b) Kebutuhan pokok pola hidup modern misalnya Rumah sakit, apotik, bank, pusat-pusat pembelanjaan, rumah-rumah piñata rambut, toko-toko bahan makanan, kantor-kantor pemerintahan (polisi, penguasa setempat, pengadilan dan sebagainya), toko-toko rokok, kedai-kedai obat, toko-toko kacamata, warung-warung surat kabar, toko-toko buku, bengkel-bengkel kendaraan bermotor, pompa-pompa bensin dan lain-lain.
 - c) Prasarana wisata yang meliputi :
 - (1) Tempat-tempat penginapan wisatawan : hotel, motel, pension, rumah susun, kamar keluarga yang disewakan, bangunan-bangunan wisata sosial (desa wisata, tempat-tempat kemah, tempat-tempat karavan, pondok remaja dan sebagainya), rumah-rumah katering (restoran, kedai-kedai minuman, rumahrumah makan sederhana, warung-warung sate dan sebagainya)
 - (2) Tempat- tempat menemui wisatawan
 - (a) Untuk pengurusan perjalanan

Agen-agen perjalanan, badan usaha perjalanan, usaha sewa- menyewa kendaraan serta agen-agen yang mengatur ekskursi dan jalan-jalan keliling kota.

(b) Untuk menyampaikan informasi dan propaganda

Kantor-kantor penerangan wisata di pintu-pintu masuk suatu negara, kota atau daerah tertentu

1. Organisasi- organisasi lokal atau sekitarnya yang mengurus Pariwisata

2. Komite-komite upacara perayaan-perayaan khusus

(3) Tempat-tempat rekreasi dan sport : fasilitas sport untuk musim dingin dan panas, fasilitas perlengkapan sport darat dan air dan lain-lain

3) Sarana pencapaian dan alat transportasi penunjang meliputi : pelabuhan udara, laut bagi negara-negara yang berbatasan dengan laut, sungai, atau danau multinasional, kereta api dan alat transportasi darat lainnya, kapal-kapal, sistem angkutan udara, angkutan di pegunungan dan lain-lain.

4) Sarana pelengkap : seperti halnya prasarana, maka sarana pelengkap ini berbeda menurut keadaan perkembangan suatu negara. Pada umumnya sarana ini meliputi gedung-gedung yang menjadi sumber produksi jasa-jasa yang cukup penting tetapi tidak mutlak diperlukan oleh wisatawan. Umumnya sarana pelengkap ini bersifat rekreasi dan hiburan seperti misalnya : gedung-gedung sandiwara, bioskop, kasino, nightclub, kedai-kedai minum, warung-warung kopi, klub-klub dan lain-lain

5) Pola hidup masyarakat yang sudah menjadi salah satu khasanah wisata yang sangat penting.

Cara hidup bangsa, sikap, makanan dan sikap pandangan hidup, kebiasaannya, tradisinya, adat istiadatnya, semua itu menjadi kekayaan budaya yang menarik wisatawan ke negara mereka. Hal ini berlaku khususnya bagi negara-negara sedang berkembang yang masyarakat tradisionalnya berbeda dari masyarakat tempat wisatawan itu berasal. Modal dasar yang penting lainnya yakni sikap bangsa dari negara tersebut terhadap wisatawan; keramah tamahan, keakraban, rasa suka menolong dan tidak bertindak mengeksploitasi dan lain-lain.