

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, suatu pemerintahan daerah diberikan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga memberikan peluang kepada setiap daerah antara lain untuk mengoptimalkan seluruh potensi penerimaan yang dapat menghasilkan pendapatan daerah sebagai sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut.

Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya untuk meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama. Kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dan perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.¹

Di era otonomi Daerah sekarang ini, pembangunan pariwisata banyak mendapat sorotan baik oleh pemerintah, maupun media massa. Hal ini sejalan dengan program pemerintah dalam meningkatkan pariwisata sebagai penambah devisa negara diluar sektor non migas. Rancangan program pembangunan pariwisata yang dicanangkan sejak tahun 1998, diharapkan dapat menarik wisatawan mancanegara dan wisatawan domestik. Hal tersebut menuntut pemerintah daerah yang memiliki potensi pariwisata yang besar untuk secara optimal mewujudkan pembangunan pariwisata tersebut.

Pembangunan pariwisata pada hakekatnya adalah upaya untuk mengembangkan dan memanfaatkan potensi yang dimiliki oleh suatu daerah yang berupa obyek dan daya tarik wisata yang berwujud antara lain : kekayaan alam yang indah, keragaman flora dan fauna, keanekaragaman bentuk kesenian atau tradisi serta peninggalan sejarah dan purbakala. Pariwisata merupakan bentuk ekspor yang dianggap menguntungkan terutama bagi ekonomi nasional disamping masyarakat di suatu negara.

Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan jantungnya Pulau Jawa dalam aspek wisata budaya maupun historis. Sebagai Daerah Tujuan Wisata (DTW), Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki potensi sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya binaan yang cukup besar dan layak dimanfaatkan sebagai produk

juga mempunyai fasilitas yang lain yang diperlukan dalam penyelenggaraan kepariwisataan, misalnya akomodasi dan cinderamata.

Salah satu jenis obyek wisata budaya yang berada di Propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah obyek wisata Candi Prambanan. Candi Prambanan adalah kompleks candi Hindu terbesar di Indonesia dan terletak di pulau Jawa, kurang lebih 20 km timur Yogyakarta, 40 km barat Surakarta dan 120 km selatan Semarang, persis di perbatasan antara propinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Candi Prambanan terletak di desa Prambanan yang wilayahnya dibagi antara Kabupaten Sleman propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan kabupaten Klaten propinsi Jawa Tengah.

Candi Prambanan adalah salah satu aset budaya yang menghasilkan penerimaan daerah. Tetapi secara administratif kompleks candi ini berada di perbatasan Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, tentunya pendapatan yang dihasilkan dari pengelolaan Candi Prambanan sebagai obyek pariwisata tersebut dibagi secara proporsional antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dan Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten. Ternyata perimbangan pendapatan dari obyek pariwisata Candi Prambanan antara Kabupaten Sleman dan Kabupaten Klaten adalah disesuaikan dengan wilayah kepemilikan atas kompleks Candi Prambanan, dimana Kabupaten Sleman meliputi kompleks Candi Prambanan, sedangkan Kabupaten Klaten hanya meliputi wilayah

Sebelum berlakunya otonomi daerah di Indonesia dengan pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Candi Prambanan adalah salah satu peninggalan sejarah yang hak pengelolaannya berada pada Pemerintah Pusat. Dengan berlakunya otonomi daerah sekarang ini, tentunya hak atas pengelolaan dan pendapatan dari obyek pariwisata Candi Prambanan tersebut lebih besar pemasukannya ke kas pemerintah daerah, yaitu kas pemerintah daerah Sleman dan Klaten.

Untuk itu pemberlakuan otonomi daerah dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diikuti dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dengan diundangkannya kedua Undang-undang tersebut, dapat dijadikan landasan yuridis bagi pemerintah daerah untuk menuntut hak atas obyek pendapatan asli daerah yang lebih besar dibanding dengan hak pemerintah pusat terhadap obyek pendapatan asli daerah tersebut.

Pengelolaan atas Candi Prambanan diserahkan oleh pemerintah pusat kepada 2 (dua) instansi, yaitu Badan Pengelolaan Penggalian Purbakala (BP3) dan PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan, dan Ratu Boko. Setiap satu tahun sekali PT Taman sebagai pengelola atas pertamanan Candi Prambanan harus menyerahkan laporan keuangan kepada pemerintah pusat. Dari laporan keuangan tersebut, penulis mendapatkan data awal bahwa perimbangan

pendapatan dari obyek pariwisata Candi Prambanan adalah lebih besar pemasukannya kepada kas pemerintah pusat dibanding ke pemasukan kas pemerintah daerah Sleman dan pemerintah daerah Klaten.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, diajukan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana mekanisme perimbangan pendapatan dari obyek pariwisata Candi Prambanan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dan Klaten?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui mekanisme perimbangan pendapatan dari obyek pariwisata Candi Prambanan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dan Klaten.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara praktis penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumbang saran kepada Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dan Klaten dalam pengelolaan obyek wisata.
2. Secara teoritis penelitian ini bermanfaat menambah khasanah ilmu pengetahuan terutama dalam bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku saat ini. Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan

1945 Amandemen Keempat serta Undang-undang otonomi daerah yang terbaru yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan pokok permasalahan.

1. Otonomi Daerah

Undang-undang dasar 1945 Pasal 18 (2) berbunyi "Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Otonomi daerah dalam hal ini berarti kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 butir ke-6 dijelaskan bahwa "daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Dalam pelaksanaan otonomi daerah ini menggunakan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil mengemukakan bahwa dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pada fungsionaris di luar pemerintah pusat yang mempunyai daerah jabatan tertentu.²

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Pasal 1 butir ke-9 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Tugas pembantuan merupakan penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Pemerintahan Daerah 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 1945. Pemerintah daerah memiliki hubungan dengan Pemerintah yang meliputi :

- a. Hubungan wewenang
- b. Hubungan keuangan
- c. Hubungan pelayanan umum
- d. Pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) dan sumber daya lainnya.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan merata. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah selain dibutuhkan kewenangan yang luas dari pemerintah kepada daerah, juga diperlukan sumber-sumber keuangan daerah guna menjalankan pelaksanaan otonomi daerah tertentu. Sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi sebagai mana diatur dalam BAB IV Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah terdiri atas :

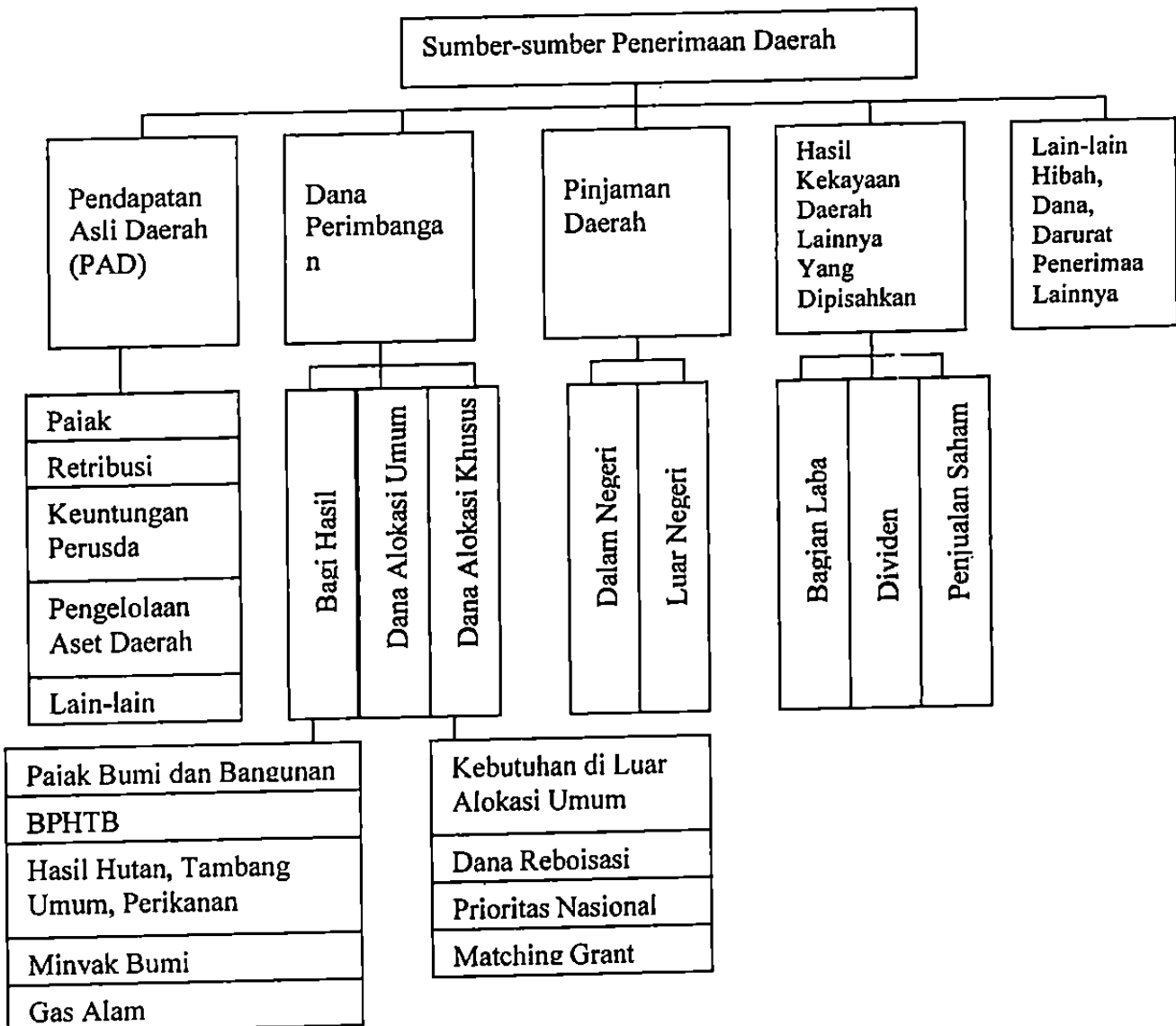
- a. Sumber pendapatan daerah, pendapatan daerah adalah hak Pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan (Pasal 1 butir ke-13 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

Adapun sumber pendapatan daerah berasal dari :

- 1) Pendapatan asli Daerah (PAD), bersumber dari :
 - a). Hasil pajak daerah.

- b). Hasil retribusi daerah.
 - c). Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan.
 - d). Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, antara lain : hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro.
- 2) Dana perimbangan.
 - 3) Pinjaman Daerah.
 - 4) Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, antara lain : bagian laba, deviden dan penjualan saham milik daerah.
 - 5) Lain-lain penerimaan yang sah, antara lain : hibah, dana darurat dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Pembiayaan, merupakan setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya (Pasal 1 butir ke-15 Undang-undang Nomor 33 tahun 2004). Adapun sumber pembiayaan didapat dari :
- 1) Sisa lebih perhitungan anggaran daerah.
 - 2) Penerimaan pinjaman daerah.
 - 3) Dana cadangan daerah.
 - 4) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Sumber-sumber Penerimaan Daerah dapat dilihat pada bagan berikut³ :



Dari bagan tersebut di atas, salah satu sumber pendapatan asli daerah adalah dari pengelolaan aset daerah. Aset daerah tersebut salah satunya adalah potensi pariwisata baik wisata alam maupun budaya yang dimiliki oleh daerah.

2. Kerjasama Antar Daerah

Untuk meningkatkan efisien serta untuk memacu laju pembangunan, beberapa Daerah dapat mengadakan kerjasama. Guna menyelenggarakan kerjasama tersebut dapat dibentuk Badan Kerjasama Antar Daerah dengan suatu keputusan bersama. Di samping itu Daerah juga dapat mengadakan kerjasama dengan pihak lain dan pelaksanaannya juga diatur dengan suatu keputusan bersama.

Dalam hal kerjasama yang membebani masyarakat dan Daerah, harus mendapat persetujuan DPRD masing-masing. Daerah juga dapat mengadakan kerjasama dengan lembaga/badan di luar negeri dengan prinsip saling menguntungkan yang diatur dengan keputusan bersama. Tatacara mengadakan kerjasama dengan Lembaga/Badan di luar negeri lebih lanjut diatur oleh Pemerintah Pusat. Kerjasama dengan luar negeri ini tidak menyangkut kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat, yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta kewenangan dalam bidang agama.

Apabila dalam pelaksanaan kerjasama tersebut terjadi perselisihan antar Daerah, akan diselesaikan oleh Pemerintah Pusat dengan cara musyawarah dan apabila ada pihak-pihak yang merasa belum puas, pihak yang bersangkutan dapat mengajukan penyelesaian ke Mahkamah Agung.⁴

Kewenangan pemerintahan yang menyangkut penyediaan pelayanan lintas kabupaten/kota di dalam wilayah suatu Propinsi dilaksanakan oleh Propinsi, jika tidak dapat dilaksanakan melalui kerja sama antar daerah. Pelayanan lintas

kabupaten/kota dimaksudkan sebagai pelayanan yang mencakup beberapa atau semua kabupaten/kota di Propinsi tertentu. Kewenangan Propinsi juga mencakup kewenangan yang tidak dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota karena dalam pelaksanaannya dapat merugikan kabupaten/kota masing-masing. Jika pelaksanaan kewenangan kabupaten/kota dapat menimbulkan konflik kepentingan antar kabupaten/kota, Propinsi, Kabupaten, dan Kota dapat membuat kesepakatan agar kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Propinsi. Lembaga teknis yang terletak di daerah otonom yang mempunyai sifat khusus dalam arti hanya satu di Indonesia, menyediakan pelayanan berskala nasional dan atau regional, memerlukan teknologi dan keahlian tertentu, dapat dipertahankan menjadi kewenangan pemerintah.⁵

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan adalah suatu penelitian dengan menggunakan bahan kepustakaan dengan mempelajari dan memahami peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen dan semua hal yang erat kaitannya dengan pokok permasalahan. Adapun bahan hukum yang dipergunakan terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam suatu penelitian hukum adalah peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer dalam penelitian hukum ini adalah :

- a) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
 - b) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
 - c) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pengelolaan Taman Wisata Candi Borobudur dan Taman Wisata Candi Prambanan serta pengendalian lingkungan kawasannya
 - d) Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Sleman Nomor 9 Tahun 1998 tentang Pajak Hiburan.
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari buku-buku dan literatur-literatur lainnya yang dapat mendukung dengan pokok permasalahan yang akan diteliti, yaitu buku-buku mengenai otonomi daerah dan perimbangan keuangan

b. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data langsung dari obyek penelitian. Penelitian lapangan terdiri dari:

1) Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sleman Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2) Narasumber

Adapun pihak-pihak yang dijadikan sebagai narasumber yang memberikan data-data dan atau keterangannya mengenai pokok permasalahan dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut .:

- a) Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD) Kabupaten Sleman.
- b) Kepala Pusat PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko sebagai pengelola obyek wisata Candi Prambanan.
- c) Kepala PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko Unit Candi Prambanan.

3) Teknik Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data peneliti menggunakan teknik wawancara yaitu dengan melakukan tanya jawab secara langsung kepada narasumber perihal yang erat kaitannya dengan pokok permasalahan yang diteliti. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan

terlebih dahulu sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya pertanyaan-pertanyaan lain yang disesuaikan dengan kondisi ketika wawancara berlangsung.

2. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan oleh penulis dalam penelitiannya adalah secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan cara menguraikan secara terperinci dari data yang diperoleh yang relevan dengan pokok permasalahan, kemudian dianalisis secara kualitatif, yaitu “segala sesuatu apa yang dinyatakan responden baik tertulis maupun lisan, juga perilaku nyata dipelajari sebagai sesuatu yang utuh”⁶, responden dalam hal ini adalah keterangan dari narasumber yang diperoleh dari wawancara. Keseluruhan data tersebut akan disusun dan dihubungkan antara data yang satu dengan data yang lain yang pada akhirnya membentuk suatu kesimpulan sebagai hasil dari penelitian ini.

G. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini antara lain membahas latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian yang digunakan oleh penulis.

BAB II TINJAUAN TENTANG PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Bab ini membahas mengenai 2 (dua) hal pokok yang menjadi acuan pembahasan terhadap pokok permasalahan yang di teliti, yaitu tinjauan yang pertama mengenai Pendapatan Asli Daerah yang meliputi: pengertian, dasar hukum pendapatan asli daerah, dan sumber-sumber pendapatan asli daerah. Tinjauan yang kedua mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang meliputi mengenai: pengertian, pengaturan perimbangan keuangan, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, perhitungan dan penyaluran bagian daerah dari penerimaan sumber daya alam, pinjaman daerah, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini antara lain berisi: sejarah Candi Prambanan, pengelolaan Candi Prambanan, serta analisis mengenai Mekanisme Pendapatan dari Obyek Pariwisata Candi Prambanan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dan Klaten.

BAB IV PENUTUP

Merupakan bab terakhir yang berisi mengenai kesimpulan dari hasil