

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bangsa Indonesia adalah bangsa yang sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan di segala bidang, hal ini tercermin dalam keinginan pemerintah untuk menciptakan masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, sehingga untuk melaksanakan tujuan tersebut harus dilaksanakan pembangunan di segala bidang baik yang bersifat fisik maupun moral spiritual.

Pembangunan adalah merupakan fenomena yang selalu menarik untuk dikaji, bahkan sering dijadikan tema perdebatan para ilmuwan. Penyebab utamanya adalah konsep pembangunan itu sendiri syarat dengan nilai sehingga seringkali konsep itu menjadi temporal dan kontekstual. Tidak dapat dipungkiri bahwa usaha pemerintah pada tahap awal telah membuahkan berbagai prestasi yang gemilang, hal ini dapat dilihat dari meningkatnya taraf hidup masyarakat. Akan tetapi pembangunan tersebut membiarkan realita taraf kesejahteraan masyarakat yang sesungguhnya. Kondisi sosial ekonomi yang begitu parah pada awal pembangunan nasional disadari betul oleh pemerintah.

Menyadari hal ini pemerintah mengambil sikap dengan memperhatikan aspek pemerataan pembangunan dan hasilnya, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Untuk mewujudkan

pembangunan tersebut pada setiap tahapnya yang berupa pembangunan gedung bertingkat untuk perhotelan, perumahan, pabrik, perusahaan, sarana perhubungan, pengairan, dan sarana produksi serta sarana bidang pariwisata yang semuanya itu saling berhubungan dan saling membutuhkan sehingga memerlukan pengaturan yang mantap baik dari segi yuridis maupun segi teknisnya.

Kehendak pemerintah untuk memanfaatkan potensi pariwisata sebagai salah satu pilar pembangunan nasional memang cukup beralasan karena didukung letak geografis, kekayaan, keadaan alam, topografi, demografi, sosial dan budaya, kesemuanya itu dipandang merupakan instrumen ampuh penghasil devisa negara.

Seperti yang dikemukakan oleh Nyoman S Pendit, bahwa Indonesia sebagaimana halnya dengan negara yang berkembang dan dalam tahap pembangunan negri juga berusaha membangun industri pariwisata sebagai salah satu cara untuk mencapai neraca perdagangan luar negri yang berimbang karena melalui industri ini diharapkan pemasukkan devisa dapat bertambah.¹

Seperti juga yang dikemukakan oleh Gamal Suwanto, dengan adanya Pariwisata itu mempunyai manfaat besar bagi negara yaitu antara lain.²

1. Meningkatkan kesempatan kerja dan berusaha,
2. meningkatkan devisa,
3. meningkatkan penerimaan devisa,
4. meningkatkan ekspor,

¹ Nyoman S Pendit, *Pariwisata Sebagai Pengantar Perdana*, PT Pradnya Pramita, Jakarta, 1999, halm 10.

² Gamal Suwanto, *Dasar-dasar Pariwisata*, Andi Ofset, Yogyakarta, 2001, Halm 27.

5. Meningkatkan dan meratakan pendapatan rakyat,
6. Menunjang pembangunan daerah.

Pembangunan pariwisata di daerah sangat pesat melalui promosi-promosi yang menjadi program pemerintah, agar tempat pariwisata yang ada di daerah dikenal oleh masyarakat atau wisatawan luar negeri. Tujuan pengembangan pariwisata di daerah tidak semata mata untuk melayani permintaan para wisatawan tetapi juga harus disesuaikan dengan budaya dan tradisi masyarakat setempat, agar tidak terjadi keresahan dalam masyarakat itu sendiri. Selain itu pembangunan pariwisata tetap menjaga terpeliharanya kepribadian bangsa dan kelestarian serta mutu lingkungan hidup dimana pariwisata dalam negeri juga dapat memupuk rasa cinta tanah air dan bangsa serta menanamkan jiwa, semangat dan nilai luhur bangsa dalam rangka memperkokoh persatuan dan kesatuan disamping meningkatkan taraf hidup masyarakat dan kegiatan ekonomi.

Sebagaimana Indonesia Magelang juga berupaya untuk ikut andil dalam mewujudkan tujuan nasional yaitu dengan cara mengembangkan potensi pariwisata yang ada sebagai pendapatan asli daerah dengan memperkenalkan obyek pariwisata yang ada di Kabupaten Magelang pada masyarakat dan wisatawan luar negeri. Pembangunan pariwisata yang ada di Kabupaten Magelang juga dilaksanakan secara terpadu, selaras dan serasi dengan kegiatan pariwisata yang ada di Jawa Tengah. Disamping itu

pembangunan pariwisata yang ada di Kabupaten Magelang tetap menyesuaikan diri dengan kondisi, potensi dan aspirasi masyarakat itu sendiri.

Sehubungan dengan pengembangan di bidang pariwisata tersebut Dinas Pariwisata sebagai unsur pemerintah Daerah Kabupaten Magelang di bidang pariwisata mengadakan pendidikan, pelatihan dan pembinaan pariwisata, juga menyediakan sarana dan prasarana, mutu dan kelancaran pelayanan serta penyelenggaraan pariwisata. Dinas Pariwisata juga perlu mengadakan penyuluhan dan pembinaan guna meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pariwisata, oleh karena itu dalam pelaksanaan pariwisata Kabupaten Magelang memerlukan strategi dan kebijakan untuk mencapai sasaran pembangunan pariwisata yang telah ditetapkan untuk terciptanya kualitas masyarakat dan manusia yang mampu dan mandiri dalam suasana hidup yang berkesinambungan, serasi dan selaras.

Dengan demikian Dinas Pariwisata Magelang sebagai pelaksana operasional dalam pengendalian bidang pariwisata memberikan keuntungan dalam upaya meningkatkan pendapatan daerah guna kesejahteraan bangsa dan masyarakat setempat pada khususnya melalui sektor pariwisata, dengan alasan tersebut maka perlu diadakan penelitian tentang peranan Dinas Pariwisata dalam pembangunan daerah Kabupaten Magelang dan juga tentang usaha Dinas Pariwisata dalam meningkatkan pariwisata serta perlu diketahui pula kendala yang terjadi dan usaha yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata dalam mengatasinya.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka perumusan masalahnya adalah bagaimanakah peranan Dinas Pariwisata Kabupaten Magelang dalam pembangunan di daerah Kabupaten Magelang?

C. Tinjauan Pustaka

1. Pembangunan Daerah

Pembangunan sebagai bagian yang integral dari pembangunan nasional yang diarahkan untuk mengembangkan daerah dan menyetarakan laju perkembangan antar daerah, antar kota dan desa, antar sektor dan juga daerah. Pembangunan daerah dilaksanakan melalui pemberdayaan masyarakat, otonomi daerah, peningkatan investasi, pengembangan kelembagaan, kemampuan mengelola keuangan daerah secara terpadu, efektif dan efisien. Kerja sama ekonomi antar kawasan, peningkatan keterpaduan antar kawasan dan daerah untuk kemandirian daerah dan kesejahteraan secara merata di seluruh tanah air. Untuk melaksanakan pembangunan daerah perlu dilakukan pemberdayaan pemerintah daerah. Pada prinsipnya sistem pemerintahan daerah harus sesuai dengan sistem pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan berdasar asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Hal ini sesuai dengan pengertian desentralisasi menurut Pasal 1 huruf e Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, desentralisasi adalah

penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pada daerah otonom dalam Kerangka Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian desentralisasi tersebut terkandung adanya keharusan otonomi daerah. Otonomi daerah tidak terlepas sama sekali dari pengaruh pemerintah pusat sebab tidak semua pengeluaran dibiayai oleh pemerintah daerah, oleh karena itu pemerintah pusat bisa menentukan alokasi dana ketiap daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 angka 1 h, prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fisik dan agama serta kewenangan bidang lain yang ditetapkan oleh peraturan pemerintahan. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat.

Dengan dilaksanakan prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab berarti pula bahwa meskipun secara formal suatu urusan pemerintah diserahkan pada daerah otonom untuk dijadikan urusan rumah tangganya, tetapi penyerahan sesungguhnya secara nyata baru dilaksanakan apabila daerah otonom yang bersangkutan telah menyatakan bersedia dan mampu untuk menerima urusan tersebut.

Daerah otonom juga bisa menentukan kebijakannya sesuai dengan hak, wewenang, kewajibannya. Tapi kebijakan tersebut berdasarkan perundangan yang berlaku, dalam hal ini pemerintah pusat tetap ikut campur tapi hanya sebatas sebagai pembina pemerintah daerah dalam segi teknik pembangunan, sebagai pengawas dan pemberian bantuan dana untuk memperlancar urusan otonomi daerah.

2. Perimbangan Keuangan

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyediaan sumber pembiayaan berdasarkan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan perlu diatur perimbangan keuangan pusat dan daerah seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah Pasal 1 Ayat 1 menyebutkan bahwa perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah satu sistem dan pembiayaan pemerintah yang mencakup pembagian keuangan daerah dan pusat serta pemerataan antar daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Sehubungan dengan hal itu Sutrisno PH mengemukakan bahwa daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi disebut daerah otonom, sedangkan wilayah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi disebut daerah administratif. Wilayah dibentuk secara vertikal dan merupakan lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintah umum di daerah serta meningkatkan pengendalian dalam rangka kelancaran penyelenggaraan urusan pemerintah. *Uniti In Diversity Diversity*

In Unity merupakan ungkapan yang mempunyai peranan penting dalam hubungan pemerintah pusat dan daerah termasuk perimbangan keuangan pusat dan daerah.³

Selanjutnya membahas tentang keuangan daerah adalah sangat penting, sebagaimana dikemukakan oleh Rience G Widianingsih dan G Kertasapoetra bahwa masalah keuangan merupakan masalah yang vital terutama dengan meningkatnya tugas dan kegiatan daerah otonom baik untuk pembiayaan dalam menyelenggarakan pelayanan umum yang termasuk urusan rumah tangga sendiri maupun dalam menyelenggarakan tugas atau kepentingan pemerintah pusat ataupun yang lebih tinggi tugas pembantuan dan *medebewind*.⁴

Hal ini berarti masalah keuangan bagi daerah merupakan masalah yang penting karena semua kegiatan memerlukan biaya, semakin banyak kegiatan, semakin baik kegiatan itu dan makin berdaya guna dan berhasil guna pemakaian uang tersebut sehingga keuangan daerah merupakan unsur yang penting dalam pemerintahan dan pembangunan.

3. Potensi Pariwisata Daerah

Pemerintah Daerah membentuk Dinas Pariwisata dalam rangka mengembangkan potensi pariwisata yang ada di daerah tersebut sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dalam pembangunan tersebut.

³ Sutrisno PH, *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara*, BPFE, UGM, Yogyakarta 1981, hlm 169.

⁴ Rince G Widianingsih dan G Kertasapoetra, *Hukum Tata Negara*, Armico, Bandung 1982, hlm 20.

Menurut James Spillanie, bahwa negara yang sadar akan pengembangan pariwisata perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Perencanaan pembangunan harus menyeluruh, sehingga seluruh segi pariwisata diperhitungkan dengan untung rugi apabila dibandingkan dengan sektor lain,
2. pengembangan pariwisata harus diintegrasikan kedalam pola dan program pembangunan ekonomi, fisik dan sosial suatu negara karena pengembangan pariwisata saling berkaitan dan mempengaruhi sektor lain,
3. pengembangan pariwisata harus diarahkan sehingga dapat memberi kesejahteraan ekonomi yang tersebar luas dalam masyarakat,
4. pengembangan pariwisata harus sadar lingkungan sehingga pengembangan mencerminkan ciri kas budaya dan lingkungan, pertimbangannya yaitu harus mendayagunakan pariwisata untuk memelihara kekayaan budaya, lingkungan alam dan peningkatan sejarah sehingga masyarakat menikmati dan bangga akan kekayaan itu,
5. Pengembangan pariwisata diarahkan sehingga pertentangan dapat dicegah seminimal mungkin dan berdampak positif bagi masyarakat dan pemerintah,
6. penentuan sosial dapat dicegah seminimal mungkin,

7. perencanaan mengenai pengaruh terhadap masyarakat dan lingkungan merupakan lahan yang baik untuk meluruskan kembali akibat perkembangan pariwisata yang merugikan, sehingga merupakan saran pengendalian terarah.⁵

Dinas Pariwisata sebagai unsur pelaksana daerah di bidang pariwisata menyelenggarakan urusan rumah tangganya di bidang pariwisata, dengan adanya penyerahan urusan di bidang pariwisata pada daerah menunjukkan kemauan pemerintah pusat memberikan wewenang pada Kabupaten dalam mengambil keputusan penting yang mendorong investasi daerah dan proses pariwisata sesuai dengan situasi dan kondisi daerah, hal ini lebih lanjut dikatakan oleh Harsono bahwa:

Dengan sistem ini dapat terjadi stabilisasi politik, pejabat daerah yang lebih mengetahui kebutuhan daerah daripada pemerintah pusat, dapat lebih langsung bertanggung jawab terhadap rakyat dan memudahkan rakyat dalam mengawasinya serta dapat ikut aktif dalam memikirkan kepentingan daerah.⁶

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pentingnya peranan Dinas Pariwisata dalam pembangunan Daerah Kabupaten Magelang.
2. Untuk mengetahui kendala dan permasalahan Dinas Pariwisata Kabupaten Magelang dalam menjalankan fungsinya dan upaya yang dilakukan Dinas Pariwisata untuk mengatasi hambatan atau kendala tersebut.

⁵ James J Spillanie, *Ekonomi Pariwisata*, Cornesius, Jakarta 1984, hlm 134.

⁶ Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal Dari Masa Kemasa*, Liberty, Yogyakarta, hlm 20.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi ilmu pengetahuan untuk menambah kekayaan ilmu pengetahuan dibidang hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya.
2. Bagi pembangunan hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan atau saran bagi pemerintah dalam rangka meningkatkan pembangunan.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Dinas Pariwisata Kabupaten Magelang dengan pertimbangan bahwa Kabupaten Magelang tidak hanya memiliki Candi Borobudur sebagai tempat pariwisata yang dapat diandalkan akan tetapi Kabupaten Magelang masih mempunyai tempat pariwisata yang lebih menarik yang juga dapat dapat diandalkan sebagai pemasukkan keuangan daerah, sehingga dengan adanya penelitian ke lokasi daerah ini dapat memperkenalkan seluruh tempat pariwisata yang ada di Kabupaten Magelang pada masyarakat umum..

2. Teknik Pengumpulan Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh dengan cara mengadakan wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata dan Kepala Dinas Pendapatan Daerah serta data yang diperoleh dengan mencari data yang diperlukan oleh penulis yang tersedia di Dinas Pariwisata dan Dinas Pendapatan Daerah.

- b. Data Sekunder, yaitu data yang bersumber dari literatur yang berhubungan dengan masalah yang dibahas seperti majalah, koran, buku-buku dan juga peraturan perundangan yang berlaku yaitu dengan studi kepustakaan.

3. Jenis Penelitian

- a. Penelitian Lapangan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan wawancara langsung, menelaah dokumen yang relevan dengan judul masalah dan mengajukan daftar questioner yaitu pengumpulan data dari responden dengan cara mengajukan daftar pertanyaan.
- b. Penelitian Kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku serta peraturan perundangan yang ada kaitannya dengan judul skripsi.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum tentang peranan Dinas Pariwisata dalam pembangunan di Kabupaten Magelang.

5. Analisa Data

Setelah mendapatkan gambaran umum peranan Dinas Pariwisata dalam pembangunan di Kabupaten Magelang, maka penulis mengadakan analisis data secara kualitatif menggunakan pendekatan yuridis sehingga dapat diketahui unsur-unsur pokok yang ada hubungannya dengan permasalahan dan menerapkan asas-asas hukum untuk menjawab permasalahan.