

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki begitu banyak keanekaragaman budaya, penduduk, serta keindahan alamnya merupakan potensi yang besar untuk pengembangan pariwisata. Oleh karena itu sektor pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan yang penting untuk dikembangkan karena tidak selamanya Indonesia dapat bergantung pada sektor migas sebagai sumber devisa utama.<sup>1</sup>

Berkaitan dengan pengembangan sektor pariwisata yang bertumpu pada daerah dalam pelaksanaannya, munculnya paket Undang-Undang mengenai Otonomi Daerah yang dijabarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan angin segar bagi daerah-daerah otonom untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerah, salah satunya melalui sektor pariwisata.

Sesuai dengan ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang

berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-

prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>1</sup>

Ada empat faktor yang dapat menentukan berhasil tidaknya penyelenggaraan otonomi daerah,<sup>2</sup> yaitu :

1. Manusia pelaksananya harus baik dalam arti memiliki moral dan mental yang jujur, bertanggung jawab, bersikap sebagai abdi masyarakat (public servant) dan memiliki kecakapan atau kemampuan yang tinggi.
2. Keuangan harus cukup dan baik dalam arti semakin besar jumlah uang yang tersedia makin banyak pula kemungkinan kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakannya serta dikendalikan secara baik melalui anggaran baik dalam bentuk maupun susunannya.
3. peralatan harus cukup dan baik dalam arti sesuai dengan kebutuhan dan mampu dioperasikan secara teknis oleh sumber daya manusia yang ada.
4. Organisasi dan manajemen harus baik dalam arti ramping, efisien, dan produktif.

Salah satu masalah yang akan muncul berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah adalah kesiapan daerah dalam merealisasikan otonomi daerah itu sendiri. Ketergantungan daerah akan subsidi dari pusat relatif besar, oleh karena itu upaya menggali dan menciptakan sumber-sumber pendapatan asli daerah untuk

---

<sup>1</sup>Deddy Supriadi dan Dadang S, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, Hal.2.

<sup>2</sup>Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, indentifikasi

meningkatkan pendapatan daerah menjadi tantangan bagi pemerintah daerah setempat.

Sejalan dengan hal di atas, sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi<sup>3</sup> adalah :

- a) Pendapatan asli daerah
- b) Dana perimbangan
- c) Pinjaman daerah
- d) Lain-lain penerimaan yang syah

Dari hal di atas pendapatan asli daerah menurut UU No. 25 Tahun 1999 terdiri atas :<sup>4</sup>

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil retribusi daerah
3. Hasil perusahaan untuk daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah.
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang syah.

Dan obyek-obyek pendapatannya meliputi sektor-sektor antara lain :

- Sektor industri
- Sektor perdagangan
- Sektor jasa
- Sektor pariwisata

Pariwisata dan usaha kepariwisataannya merupakan salah satu sub sektor pembangunan yang terus-menerus diupayakan pengembangannya secara efektif

---

<sup>3</sup> UU NO. 22 Tahun 1999, *Tentang Pemerintahan Daerah*. Bab 1, Pasal 1

<sup>4</sup> *Ibid* hal 4

dan efisien agar dapat didayagunakan sebagai salah satu andalan perekonomian daerah yang pada gilirannya akan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Maka dari itu pengembangan pariwisata harus dapat memberi sumbangan dalam menunjang pembangunan daerah. Dalam arti pembangunan kepariwisataan harus dapat memberi kontribusi yang besar terutama dalam bentuk uang untuk membiayai pembangunan daerah yang termanifestasikan dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD). Karena salah satu sumber pembiayaan daerah dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah berasal dari PAD, dan besar kecilnya PAD yang diperoleh pemerintah daerah sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Kabupaten Jepara sebagai salah satu daerah tujuan wisata di propinsi Jawa Tengah memiliki potensi wisata alam, wisata budaya, dan wisata sejarah yang cukup memadai untuk dikembangkan menjadi daya tarik bagi kunjungan wisatawan domestik maupun manca.

Obyek wisata alam yang dimiliki oleh kabupaten Jepara antara lain :

1. Taman rekreasi Pantai Kartini
2. Pantai Titra Samudra Bandengan
3. Gua Tritip
4. Wana Wisata Sreni Indah
5. Taman Nasional Karimunjawa
6. Pulau panjang
7. Air Terjun Songgolangit
8. Air Terjun Jengg Ngenten di Kecamatan Mlonggo

9. Bumi Perkemahan Pakis Adhi

Sedang obyek wisata sejarah di kabupaten Jepara meliputi :

1. Makam Sultan Hadirin dan Ratu Kalinyamat
2. Masjid Kuno Mantingan
3. Museum Kartini
4. Benteng Portugis
5. Benteng VOC
6. Pendopo Kabupaten Jepara

Disamping itu kabupaten Jepara juga memiliki obyek wisata budaya yang cukup potensial yakni :

1. Tradisi Lomban di Pantai Kartini
2. Tradisi Jembul Tulakan dan Banyu Manis di Keling
3. Tradisi Obor-oboran di Tegal sambu
4. Sentra industri kerajinan ukir
5. Kerajinan tenun ikat di Troso
6. Kerajinan Monel di Kriyan
7. Kerajinan keramik dan gerabah di Mayong

Dari banyaknya obyek-obyek wisata yang ada di Kabupaten Jepara tersebut diperlukan adanya kebijakan dalam pengelolaan dan pengembangan pariwisata yang diarahkan pada:

1. Pengembangan manajemen, obyek, saran dan prasarana wisata secara terpadu dalam rangka menarik minat wisatawan

Namun pada kenyataannya, secara umum pengelolaan dan pengembangan obyek wisata belum dilakukan secara optimal, seperti, obyek wisata Pantai Kartini, obyek wisata Pantai Tirta Samudera yang memiliki letak yang strategis dan diharapkan dapat menjadi daya tarik pengembangan obyek wisata lainnya yang dalam realitanya belum sesuai dengan yang diharapkan.

Menyikapi hal di atas pemerintah kabupaten Jepara dalam pengembangan pariwisata telah melakukan upaya pengembangan obyek wisata pantai Kartini dengan melengkapi sarana dan prasarana penunjang yang diharapkan dapat menarik pengunjung atau wisatawan, semisal, pembuatan sarana hiburan, pembangunan akuarium berbentuk kura-kura, pembangunan dermaga, serta sarana-sarana yang sekiranya bisa mendukung berkembangnya pariwisata khususnya obyek wisata pantai Kartini.

Dari berbagai pengembangan obyek wisata Pantai Kartini yang berupa penambahan dan pembangunan sarana dan prasarana serta upaya perbaikan akses pendukung seperti jalan menuju kawasan wisata serta transportasinya, kelak setelah pembangunan sarana dan prasarana tersebut selesai diharapkan dapat menjadikan daya tarik tersendiri bagi para pengunjung baik dari dalam maupun luar negeri.

Dengan meningkatnya pengunjung pada obyek Pantai Kartini diharapkan secara langsung dapat memberikan kontribusi yang signifikan pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui pajak maupun retribusi dari kawasan wisata tersebut. Hal ini dapat dilihat pada tabel penerimaan dari sektor pariwisata pada Dinas pariwisata Kabupaten Jepara

4. Pelaksanaan kerjasamadengan dinas/ instansi terkait, daerah lain maupun pihak swasta di bidang pariwisata dan pengembangan Karimunjawa
5. Pembinaan unit pelaksana teknis daerah
6. Koordinasi kegiatan-kegiatan di bidangnya
7. Perijinan dan pengaturan di bidangnya
8. Sosialisasi, bimbingan dan penyuluhan di bidangnya
9. Pelaksana urusan ketatausahaan
10. Pelayanan umum di bidangnya
11. Pengumpulan dan pengolahan data di bidangnya
12. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang di berikan oleh Bupati sesuai tugas dan fungsinya

Dari hal diatas diharapkan Dinas pariwisata Kabupaten Jepara dalam pengembangan dan pengelolaannya dapat mengarahkan pembangunan sektor pariwisata menjadi sektor andalan. Selain itu pengembangan dan pengelolaan pariwisata diupayakan mampu mengalikan kegiatan ekonomi, termasuk kegiatan sektor lain yang terkait, seperti penyediaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan masyarakat yang pada akhirnya meningkatkan pemasukan Daerah.

Pantai kartini sebagai salah satu obyek andalan mempunyai potensi yang cukup baik untuk dikembangkan kedepannya, ini di dasarkan pada kontribusi pendapatan dari obyek pantai Kartini terhadap pemasukan sector pariwisata Kabupaten Jepara secara keseluruhan cukup besar, walaupun jika dilihat

... .. Kabupaten Jepara masih relatif kecil jika di

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dalam penelitian yang berjudul : Implementasi Kebijakan Pengembangan Obyek Wisata Pantai Kartini Dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, bertujuan untuk:

1. Mengetahui kinerja implementasi kebijakan tersebut
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap proses berjalannya kebijakan tersebut

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Secara praktis dapat sebagai masukan kepada Kabupaten Jepara dalam hal ini Dinas Pariwisata, apakah kinerja implementasi kebijakan tersebut sudah berjalan sesuai dengan tujuannya
2. Mendorong pembangunan daerah, sehingga dengan kegiatan pariwisata ini dapat merangsang pembangunan sektor-sektor lainnya

### **E. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian menurut Winarno Surahmad, mengemukakan bahwa metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan teknik tertentu.

Menurut Jacob Vredenberg ada tiga jenis penelitian, yaitu; Pertama, penelitian eksploratif ( *exploratif research* ) merupakan penelitian yang bertujuan untuk membangun teori. Kedua, penelitian verifikatif ( *verificatife*

... penelitian yang menguji satu hipotesis. Ketiga, penelitian

deskriptif ( *descriptive research* ) merupakan penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan atau menggambarkan sesuatu.<sup>5</sup>

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan, menggambarkan, melukiskan dan menginterpretasikan secara jelas dan utuh tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembangunan daerah. Berhubungan tujuan penelitian ini untuk mengungkapkan suatu fenomena sosial yang jelas, faktual dan cermat, maka metode penelitian yang di pergunakan adalah metode deskriptif.

Adapun metode penelitian ini adalah:

#### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dikarenakan dalam penelitian ini berusaha untuk menggambarkan secara sistematis dari situasi, fenomena, dan program pelayanan atau penyediaan informasi tentang kondisi kehidupan masyarakat atau penggambaran tentang sikap-sikap terhadap issue-isue tertentu.

#### 2. Lokasi Penelitian

Tempat penelitian dari penyusunan skripsi ini yaitu di Kabupaten Jepara dalam hal ini pada kantor dinas pariwisata terutama dalam usaha pengembangan obyek wisata Pantai Kartini. Hal ini Dikarenakan Kabupaten Jepara memiliki Sumber Daya Alam yang sangat berpotensi untuk dikembangkan terutama dalam bidang wisata salah satunya di Pantai Kartini, dan kelak diharapkan dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

### 3. Data dan sumber Data

Ada dua sumber jenis data yang penyusun gunakan yakni, Data Primer dan Data Sekunder, adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

#### a. Data Primer

Yakni, data yang autentik atau data langsung dari tangan pertama tentang masalah yang diungkapkan.

Data ini diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait dalam penelitian ini. Pihak-pihak tersebut adalah Dinas Pariwisata Kabupaten Jepara, serta pihak-pihak lain yang baik secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam proses pengembangan obyek wisata Pantai Kartini.

#### b. Data Sekunder

Yakni data yang mengutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat autentik, karena diperoleh dari tangan kedua, ketiga, dan seterusnya.

Sumber data ini diperoleh dari buku-buku, mass media, laporan penelitian, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang penulis lakukan, seperti buku-buku yang menjelaskan kebijakan-kebijakan

... ..

#### 4. Teknik Pengambilan Data

Pengumpulan data dalam skripsi ini menggunakan teknik antara lain:

##### a. Teknik Interview

Teknik interview ini dipergunakan karena dalam pengumpulan data ini penyusun mengadakan wawancara, komunikasi langsung dengan responden dilingkungan Kantor Dinas Pariwisata Kabupaten Jepara, terutama yang berhubungan dengan implementasi kebijakan pengembangan sektor kepariwisataan pada obyek wisata Pantai Kartini.

##### b. Teknik Observasi

Teknik observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan secara langsung pada obyek yang sedang diteliti untuk memperoleh data-data yang diperlukan.

##### c. Teknik Dokumentasi

Yaitu teknik pengumpulan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen, arsip-arsip, keputusan-keputusan, laporan-laporan dari gejala-gejala subyek yang diteliti.

#### 5. Analisis Unit

Unit analisis bisa dipahami sebagai obyek nyata yang akan diteliti. Biasanya unit analisis ini, terutama dalam penelitian survey adalah individu, tetapi dalam penelitian tertentu unit analisisnya dapat berupa pasangan suami istri, keluarga, lembaga-lembaga atau suatu kelompok masyarakat tertentu.<sup>6</sup>

## F KERANGKA DASAR TEORI

Teori merupakan asumsi konsep, kontrol, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep<sup>8</sup>. Berdasar pada teori yang dijelaskan maka penyusun akan menerangkan mengenai teori yang digunakan.

### 1. Otonomi Daerah .

#### a. Pengertian Otonomi Daerah

Secara etimologis perkataan otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti aturan<sup>9</sup>.

Y.W. Sunindhia mengemukakan bahwa, *kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberikan kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam keputusannya, buat mengurus kepentingan-kepentingan umum (penduduk); pemerintahan yang demikian dinamakan Otonom.*<sup>10</sup>

Menurut Soepomo, *Otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat-sifat sendirir-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap negara mempunyai historis dan sifat-sifat khusus yang berlainan daripada riwayat daerah lain. berhubungan dengan itu, maka pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud dan menguniformasur seluruh daerah menurut satu model.*

Sedang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pengertian Otonomi Daerah adalah;

*“Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*

<sup>8</sup> Masi Singarimbun, *Metode penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989, Hal 37

<sup>9</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi Dan Urusan Rumah Tangga*

<sup>10</sup> Y.W. Sunindhia, *Aspek-aspek Pemerintahan*, Yogyakarta, 1988 Hal 27

Dari definisi di atas dapat ditarik garis lurus mengenai pengertian otonomi yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.

Dalam konteks pemerintahan, otonomi biasanya dilihat dari tiga dimensi yaitu;

1. Otonomi karena dalam berhubungan dengan kekuatan-kekuatan di dalam masyarakat (terutama masyarakat ekonomi dan partai politik)
2. Otonomi Pemerintah daerah dalam hubungan dengan pemerintah pusat
3. Otonomi unit-unit yang lebih tinggi

#### b. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian otonomi daerah adalah "terwujudnya otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab". Otonomi yang Nyata berarti pemberian otonomi kepada daerah adalah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan untuk mengurus rumah tangga di daerahnya.

Sedang otonomi yang dinamis berarti pemberian kepada daerah didasarkan pada situasi, kondisi dan perkembangan pembangunan. selanjutnya pengertian otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberiannya otonomi daerah benar-benar sejalan dengan

... pembangunan pembangunan di selok tanah air tanpa

ada perhitungan antara kebijaksanaan yang diberikan oleh pemerintah daerah serta pelaksanaan operasional yang dilaksanakan oleh daerah penerima otonomi , sehingga pembangunan daerah merupakan rangkaian pembangunan nasional serta menyeluruh.

### c. Sasaran Otonomi Daerah

Dalam konsiderans Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1992 menyatakan bahwa untuk melaksanakan Otonomi Daerah secara berdayaguna dan berhasil guna dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat maka titik berat otonomi daerah perlu di letakkan di daerah Kabupaten yang kedudukannya langsung berhubungan dengan masyarakat.

## 2. Pemerintahan Daerah

Undang-Undang tentang Otonomi daerah telah membawa kehidupan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, hal ini di karenakan UU tersebut memandang bahwa penyelenggaraan pemerintahan, terutama pemerintahan di daerah dengan sebuah cara pandang yang baru sama sekali.

Perlu kita ketahui sebelumnya bahwa yang di maksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Dan pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah

otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah.

Dalam pemerintahan daerah ini tidak di kenal lagi dengan istilah daerah Tingkat I dan daerah Tingkat II, yang di kenal adalah daerah Propinsi bukanlah merupakan daerah atasan dari daerah Kabupaten dan daerah Kota atau dengan kata lain Gubernur bukanlah merupakan atasan dari Bupati dan Walikota.

Hal ini didukung dalam pasal 18 UUD 1945 mengenai pembagian daerah dengan pokok- pokok pikiran sebagai berikut;

- a. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah Propinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah Kabupaten dan daerah Kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atsa prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat
- c. Pembagian Daerah di luar Daerah Propinsi di bagi habis ke Daerah Otonom. Dengan demikian Wilayah Administrasi yang berada dalam

- d. Kecamatan yang menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai Wilayah Administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut Undang-undang ini kedudukannya diubah menjadi perangkat Daerah Kabupaten atau Daerah Kota.

Sedang dalam penyelenggaraannya, didasarkan pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni;

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah Kabupaten dan Daerah Kota
- c. Asas tugas pembantuan yang dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota, dan Desa.

Berhubungan dengan pengembangan pariwisata yakni obyek wisata Pantai Kartini kewenangan sepenuhnya berada ditangan pemerintah daerah Kabupaten Jepara dalam mengelolanya yang diserahkan pada Dinas Pariwisata sebagai pelaksana. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip pemberian otonomi yang salah satu isinya menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi. Demikian pula dikawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak-pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan pertambangan,

pariwisata dan semacamnya berdasarkan ketentuan peraturan Daerah Otonom.

### 3. Pendapatan Asli Daerah

Merupakan penerimaan yang diperoleh dari sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan merupakan salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya termasuk melaksanakan pembangunan di wilayah Kabupaten adalah kemampuan self-supporting dalam bidang keuangan. Ini berarti, dalam penyelenggaraan urusan rumah tangganya, daerah membutuhkan uang.

Sumber Pendapatan Asli Daerah menurut pasal 4 UU NO.25 Th 1999 adalah;

- 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.

Berkaitan dengan skripsi ini, maka juga akan dibahas oleh penyusun adalah mengenai Pendapatan Asli Daerah sendiri.

#### 1. Pajak Daerah

1.1.1. Pajak Daerah ini merupakan

*"Iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintahan) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tidak mendapatkan jasa timbal (tegen prestatie) untuk membiayai pengeluaran umum (publik iut gaven) dan yang di gunakan sebagai alat pencegah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan.<sup>11</sup>*

Ciri-ciri mendasar mengenai pajak antara lain:

- a. Pajak dipungut oleh negara berdasarkan kekuatan undang-undang dan atau peraturan hukum lainnya
- b. Pajak dipungut tanpa adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk
- c. Hasil pungutan pajak digunakan untuk menutupi pengeluaran negara dan sisanya apabila masih ada digunakan untuk investasi
- d. Pajak disamping sebagai sumber keuangan negara (budgter) juga berfungsi sebagai pengatur (regularend).<sup>12</sup>

Sedangkan pengertian pajak daerah oleh Edi Soeparigat dan Lumban Gaol adalah sebagai berikut:

*"Pajak daerah merupakan pungutan daerah berdasarkan peraturan yang ditetapkan guna membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah sebagai badan publik, sedang lapangan pajaknya yang belum dipergunakan atau diusahakan oleh negara.<sup>13</sup>*

Dari hal di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian pajak daerah yaitu, pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

---

<sup>11</sup> Rocmad Soemitro, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, Eresco, Jakarta, 1974, Hal. 23.

<sup>12</sup> Yosef Riwo Kaho, *Analaisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Rajawali, Jakaerta, 1988, Hal.123.

<sup>13</sup> ...

## 2 Retribusi Daerah

Pengertian retribusi daerah secara umum yang dikemukakan oleh para ahli adalah sebagai berikut:

Retribusi daerah adalah pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara.

Sedang Munawir mengatakan bahwa *retribusi daerah merupakan iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk*<sup>14</sup>. Paksaan disini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak meraskan jasa balik dari pemerintah ia tidak akan dikenakan iuran.

Ciri-ciri retribusi secara nendasar ialah;

- a Retribusi dipungut oleh negara
- b Dalam pungutan terdapat paksaan secara ekonomis
- c Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk
- d Retribusi dikenakan pada setiap orang atau badan yang menggunakan jasa-jasa yang disiapkan negara.

Dari definisi-definisi diatas dapat diambil kesimpulan bahwa retribusi daerah merupakan pembayaran dikarenakan pemakaian jasa-jasa yang disediakan ataupun diberikan daerah.

## 4. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap suatu kebijakan.

---

Abdul Wahab, mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut:

*"Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan dalam arsip apabila tidak diimplementasikan"*

Konsep implementasi, untuk menggambarkan tahapan pelaksanaan kebijakan publik setelah diformulasikan oleh pemerintah. Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi kebijakan sebagai berikut:

*"Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami "apa" yang senyatanya terjadi sesudah program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa"<sup>15</sup>*

Implementasi kebijakan tidak sesederhana pengertian yang terkandung dalam istilah itu. Oleh karena itu implementasi menyangkut banyak aspek yang harus diperhitungkan seperti tenaga, dana dan manajemen yang baik. Sejalan dengan itu Charles O. Jones menyatakan bahwa:

*"Implementasi atau penerapan atau pelaksanaan mudah untuk dimengerti dalam bentuknya yang abstrak. Menyuruh, menyelesaikan pekerjaan dan melakukannya dalam dimensi-dimensi sederhana dari istilah tersebut. Akhirnya mungkin terjadi obyek yang tidak terdefinisi dengan baik, melakukan lebih banyak memerlukan tenaga kerja uang dan kemampuan organisasional dari apa yang telah ada. Berdasarkan keadaan ini pelaksanaan/penerapan adalah sebuah proses dalam mendapatkan sumberdaya tambahan sehingga dapat mengukur apa-apa yang telah dikerjakan"<sup>16</sup>.*

Dari pernyataan di atas, implementasi kebijakan dilihat dari proses kebijakan publik tersebut dilaksanakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan merupakan upaya nyata yang dilakukan untuk

---

<sup>15</sup> Mazmanian dan Sabatier, dalam Solichin, *Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta, Rieneka Cipta, 1990, hal.123

mencapai pemecahan yang baik terhadap suatu masalah publik. Dan keberhasilan dari kebijakan tersebut juga tergantung, seperti yang dinyatakan oleh Solichin, yaitu:

*“Kebijakan adalah keberhasilan implementasi sejauh mana ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Konsep-konsep tersebut mengandung dua makna, yakni ketaatan terhadap norma-norma, asas yang dikehendaki..Kebijakan dan pencapaian tujuan atau sasaran kebijakan”.*

Menurut Grindle (Marilee S. Grindle, 1980), keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi (content) dan konteks (context) kebijaksanaan.

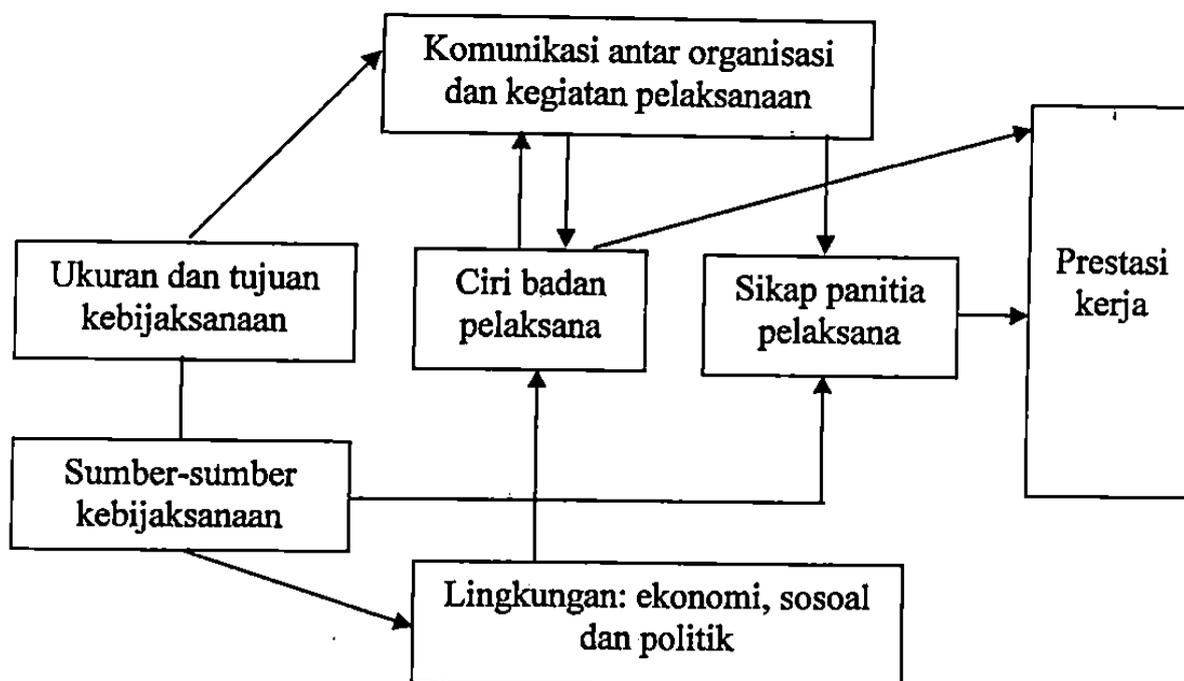
#### d. Isi kebijakan (policy content)

Isi kebijakan meliputi:

1. Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijaksanaan pada umumnya tindakan-tindakan pemerintah merupakan upaya pemerintah untuk mengadakan perubahan-perubahan dibidang sosial, politik, ekonomi. Upaya untuk mengadakan perubahan ini seringkali mendapat tantangan dari mereka yang kepentingannya terganggu
2. Bentuk manfaat yang diberikan, ini berkaitan dengan tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki si pembuat kebijakan.
3. Luasnya perubahan-perubahan yang diinginkan program-program yang dirancang untuk mencapai sasaran yang luas dan jangka panjang akan lebih sulit implementasinya dari program-

..... manfaatnya dapat terlihat pada jangka waktu yang

## Model Proses Implementasi Kebijakan



Sumber : D.S. Van Meter and Van Hom, The Policy Implementation Process: A Conceptual Frame Work, Administration and Society, 1975, hal 445 - 448

## 5 Pariwisata

### 1. Pengertian pariwisata

Pariwisata sebagaimana dikenal dewasa ini disebabkan karena perkembangan teknologi yang cepat dan pesat, terutama di bidang angkutan udara serta perkembangan perekonomian di negara-negara berkembang yang mengakibatkan perbaikan kondisi sosial ekonomi penduduk negara tersebut.

Pengertian pariwisata sendiri adalah

“Suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain dengan maksud

bukan untuk berusaha atau mencari nafkah di tempat yang di kunjungi, tetapi samata-mata menikmati perjalanan tersebut untuk memenuhi kebutuhan/ keinginan yang bermacam-macam".<sup>17</sup>

## 2. Manfaat Pariwisata

Manfaat pariwisata di dalam pembangunan mencakup beberapa segi yaitu:

### a) Segi Ekonomi

Bahwa perkembangan pariwisata merangsang tumbuhnya usaha-usaha ekonomi tertentu yang saling menumpang, dalam istilah teknisnya hal tersebut memperluas dasar dasar perekonomian suatu negara

### b) Segi Seni Budaya

Salah satu dorongan kebutuhan manusia untuk mengunjungi suatu daerah adalah untuk memenuhi rasa keingintahuan, mengagumi atau menyelami seni budaya yang dikunjungi

### c) Pemeliharaan dan Pemanfaatan Lingkungan hidup

Pengembangan pariwisata yang tidak teratur dan terarah dapat merusak lingkungan hidup, sebaliknya apabila di bina secara baik justru menjadi pendorong pemeliharaan lingkungan yang baik, ataupun dapat memanfaatkan lingkungan alam yang terlantar. Wisatawan yang mempunyai tujuan berekreasi menginginkan daerah yang suasana baru dan lingkungan yang bersih dan sehat.

d) **Memperluas Nilai-Nilai Pergaulan hidup dan Pengetahuan**

Hubungan-hubungan yang terjalin antara wisatawan dengan masyarakat yang dikunjungi sedikit banyak akan menimpa nilai-nilai baru dalam arti memperluas cakrawala pandangan pribadi terhadap nilai-nilai kehidupan lain, serta penyerapan pengetahuan baru.

e) **Memperluas Kesempatan Kerja**

Industri pariwisata merupakan industri yang sifatnya menyerap kebutuhan tenaga kerja, tidak hanya mementingkan mesin-mesin saja. Sebagai industri yang sifatnya melayani, maka disamping membutuhkan unsur cepat, murah, mudah dan nikmat juga ramah. Apabila rangkaian tenaga itu dilengkapi tenaga kerja pada industri penunjang pariwisata seperti industri kerajinan, hotel, toko suvenir dan sebagainya, maka jumlah tenaga kerja yang diserap makin banyak lagi.

f) **Menunjang Perbaikan Kesehatan dan Prestasi Kerja**

Manusia selalu terlepas dari kejenuhan, kesibukan hidup sehari-hari atau rasa bosan dengan mendambakan suasana baru, lingkungan baru walaupun hanya untuk sementara waktu.

3. **Sasaran Pariwisata**

Pada dasarnya sasaran pariwisata itu di tujukan pada masyarakat umum tanpa memandang status sosialnya dan juga bagi masyarakat

3. Implementasi Kebijakan merupakan upaya nyata yang dilakukan untuk mencapai pemecahan yang baik terhadap suatu masalah publik
4. Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, dari suatu tempat ketempat lain dengan maksud untuk semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut.

## **H. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi operasional merupakan petunjuk pelaksanaannya bagaimana caranya mengukur suatu variable.<sup>18</sup>

Pengukuran variable merupakan inti dari setiap penelitian ilmiah, semakin peka satuan pengukuran dari satu variable maka semakin besar kepercayaan terhadap hasil penelitian.

A. Aspek-aspek dan indikator-indikator dari Implementasi Kebijakan Dinas Pariwisata tentang pengembangan Obyek wisata dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah ialah:

### **1. Aspek Isi Kebijakan**

- a Kebijakan- kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan pariwisata
- b Program- program pengembangan
- c Kegiatan-kegiatan dalam pengembangan obyek wisata

### **2. Aspek Pelaksana kebijakan**

- a Pengetahuan dari pelaksana kebijakan yakni tingkat pendidikan dan adanya pelatihan

- b Kemampuan atau kapabilitas pelaksana yang berupa keahlian dan ketrampilan pihak pelaksana dalam melaksanakan proses kebijakan

### 3. Aspek Komunikasi

- a Kejelasan dalam memberikan perintah dengan ada tidaknya pengadaan rapat koordinasi dan briefing
- b Konsistensi dalam perintah yakni adanya pembagian kerja yang jelas sehingga tidak terjadi perbedaan persepsi dari pihak pelaksana

### 4. Aspek sarana dan prasarana

- a Pengembangan sarana dan prasarana obyek wisata
- b Peningkatan fasilitas penunjang seperti jalan dan dermaga

### 5. Aspek strategi

- a Telah tersusunnya Renstra pada dinas pariwisata
- b Telah tersusunnya strategi dalam renstra yang konsisten dengan analisis lingkungan serta visi dan misi

### 6. Aspek Sumber Daya

- a Adanya Sumber Daya Alam yang potensial
- b Tersedianya Sumber Dana yang mencukupi
- c Adanya investasi yang menunjang pengembangan pariwisata