

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan pembangunan nasional secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap dan berlanjut yaitu untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dengan bangsa lain. Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia dalam segala bidang secara adil dan merata.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini setiap daerah pada umumnya harus mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, hal ini berkaitan dengan kemandirian daerah untuk memulai sedikit demi sedikit lepas dari kebijakan-kebijakan yang dilakukan pemerintah pusat. Sementara pemerintah pusat lebih dominan dalam mengurus urusan-urusan pemerintah daerah, sehingga pemerintahan yang terjadi di daerah seringkali terjadi kekacauan-kekacauan dalam proses penyusunan suatu program yang diperlukan oleh daerah.

Pemerintah daerah dituntut secara maksimal dan optimal menggali potensi-potensi yang ada di daerah, baik itu sumber daya alam ataupun sumber daya manusia. Hal ini ditegaskan oleh Mardiasmo, yaitu :” Daerah

mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat".¹

Daerah juga mempunyai wewenang yang cukup luas dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah serta mengoptimalkan alat-alat kelengkapan daerah termasuk didalamnya dinas daerah untuk melakukan terobosan yang baru dalam pengelolaan sektor-sektor yang ada di daerah guna mencukupi pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan daerah.

Pemerintah daerah membutuhkan dana dalam pelaksanaan pembangunan yang berasal dari sektor-sektor yang potensial untuk dikembangkan salah satunya adalah dari sektor pariwisata. Pariwisata merupakan penghasil devisa nomor tiga setelah minyak bumi dan tekstil. Sektor pariwisata merupakan yang paling potensial untuk dikembangkan guna menambah pendapatan dan menjadi tulang punggung perekonomian daerah maupun nasional.

Menurut Gamal Suwanto, dengan adanya pariwisata itu mempunyai manfaat yang sangat besar bagi negara yaitu antara lain :

1. Meningkatkan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha
2. Meningkatkan devisa
3. Meningkatkan penerimaan devisa
4. Meningkatkan dan pemeratakan pendapatan rakyat
5. Meningkatkan ekspor
6. Menunjang pembangunan daerah²

Salah satu aset daerah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya yaitu dengan pemungutan tempat rekreasi atau obyek wisata.

¹ Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Andi, hlm 98

² Gamal Suwanto, 2001, *Perencanaan Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Andi, hlm 100

Retribusi tempat rekreasi atau obyek wisata merupakan salah satu sektor yang cukup baik yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis. Kabupaten Ciamis banyak memiliki obyek-obyek wisata terkenal seperti Pantai Pangandaran, Pantai Batu Hiu, Pantai Batukaras, *Green Canyon* (Cukang Taneuh) serta banyak obyek wisata lain yang bisa dikembangkan. Apabila pemerintah daerah mampu mengoptimalkan retribusi dari sektor pariwisata, maka dapat menjadi salah satu aset penting untuk meningkatkan pendapatan dan pemasukan dari segi keuangan serta menjadi sumber penerimaan dan pendapatan daerah yang sangat potensial.

Tempat wisata yang dijadikan lapangan pungutan retribusi perlu mendapat perhatian dengan seksama. Perhatian tersebut dapat berupa adanya sarana dan prasarana transportasi yang lancar, penjagaan keamanan, pemeliharaan atau perawatan, adanya fasilitas umum, tempat ibadah, tempat belanja barang-barang souvenir yang tertata baik sehingga tidak mengganggu pemandangan, dan fasilitas-fasilitas lain yang diperlukan untuk menambah daya tarik obyek wisata tersebut.

Selain pemungutan retribusi, faktor lain yang dapat menunjang meningkatkan pendapatan daerah yaitu sumber daya manusia, karena bisnis wisata adalah bisnis jasa yang mengutamakan pelayanan, kenyamanan dan kepuasan, sehingga kemasan yang disajikan harus benar-benar mampu memberikan kesan baik kepada wisatawan. Selain dua faktor di atas, faktor

pengelolaan yang baik akan dapat memberikan sumbangan bagi pembiayaan rumah tangga.

Pengelolaan menurut Daryanto adalah proses yang membantu perumusan kebijakan dan tujuan organisasi atau proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan.³ Dari keterangan di atas dapat dikatakan bahwa suatu proses menetapkan pekerjaan yang sedang dilaksanakan kemudian di nilai dan dikoreksi agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana. Dengan demikian pengelolaan sangat diperlukan dalam usaha untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui retribusi. Pungutan retribusi daerah pada umumnya dilakukan oleh suatu Dinas yaitu Dinas Pendapatan Daerah, sedangkan untuk pengelolaannya dilakukan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang berwenang untuk menyelenggarakan pengelolaan terhadap hasil pungutan retribusi obyek wisata.

Dengan adanya bebarapa obyek wisata di Kabupaten Ciamis, peneliti tertarik untuk mengetahui dan mengkaji peranan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam mengelola retribusi pariwisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Ciamis.

³ Daryanto, 2000. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Surabaya: Analla, hlm. 173

B. Rumusan Masalah

Bagaimana peranan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam Pengelolaan Obyek Wisata untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Ciamis ?

C. Tinjauan Pustaka

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah dalam hal ini berarti kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Sedangkan Daerah Otonom berarti 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 dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah, sedangkan Tugas Pembantuan yaitu penugasan Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke

Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang mendukung kemampuan keuangan daerah. Pendapatan asli daerah menjadi sangat penting, terutama dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, di mana kemampuan keuangan yang bersumber dari pendapatan asli daerah di jadikan salah satu variable untuk mengukur kemampuan daerah guna melaksanakan tugas otonomi yang diserahkan atau yang telah diserahkan pemerintah pusat kepada daerah.

Pemerintahan daerah agar dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, maka pemerintah daerah perlu meningkatkan pendapatan daerahnya melalui pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berasal dari pajak, retribusi, dan lain-lain.⁴

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-undang No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Kekuasaan Antara Pusat Dan Pemerintahan Daerah Pasal 6 Ayat (1) PAD bersumber dari :

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang di pisahkan; dan
- d. Lain-lain PAD yang sah

⁴ D. Pianto Nugroho, 2000, *Otonomi Daerah*, Bustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 65

Untuk mewujudkan hal itu, seluruh organisasi pemerintah yang ada berperan penting dan bertanggung jawab sepenuhnya dalam mengupayakan peningkatan pendapatan pemerintah daerah. Meskipun demikian, organisasi atau dinas pemerintahan yang secara langsung terkait dengan hal itu adalah dinas pendapatan daerah setempat yang mempunyai tugas pokok yakni menyelenggarakan pemungutan pendapatan daerah dan mengadakan koordinasi dengan instansi lain dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengendalian pemungutan pendapatan daerah.⁵

Keberadaan pendapatan asli daerah menjadi sangat esensial dengan pembentukan daerah-daerah otonom. Mengenai kedudukan pendapatan asli daerah sangat strategis dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Keuangan daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk mengelola mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan di daerah yang diwujudkan dalam APBD.⁶

Dari uraian pendapat yang di kemukakan di atas menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah menempati kedudukan yang pokok dan penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Hal ini memperlihatkan bahwa menjalankan tugasnya, Dinas Pendapatan Daerah sebagai instansi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan pemungutan pendapatan daerah, perlu melakukan kerjasama dengan berbagai instansi atau dinas pemerintah lainnya.

Rendahnya kinerja organisasi-organisasi pemerintah yang ada sekarang ini, yang diperlihatkan budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme yang masih sangat tinggi. Di samping itu, dinas-dinas terkait tersebut sering kurang kooperatif dan tidak memiliki persepsi yang sama satu dengan yang lain.

⁵ *Ibid*, hlm 34

⁶

pemerintah pusat juga berkewajiban untuk memberikan pembinaan atau bimbingan bahkan bantuan terutama yang berupa materiil kepada pemerintah daerah dalam upaya mengembangkan wilayahnya.

Adanya otonomi daerah diharapkan supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya. Untuk itu perlu di berikan sumber-sumber pendapatan daerah yang cukup seperti pendapat Muh Kusnadi dan Harmaily Ibrahim yang menyatakan bahwa:

Untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri pemerintah daerah memerlukan alat-alat perlengkapannya sendiri sebagai pegawai atau pejabat-pejabat daerah dan bukan pegawai atau pejabat pusat, memberikan bagi daerah untuk berinisiatif sendiri, wewenang untuk menyelenggarakan rumah tangga sendiri dan pendapatan yang diperoleh dari sumber keuangan sendiri, memerlukan pengaturan yang tegas agar di kemudian hari tidak terjadi perselisihan antara pusat dan daerah mengenai hal-hal tersebut di atas.⁹

Sumber pendapatan daerah salah satunya adalah dari retribusi daerah. Menurut Pasal 1 ayat (26) UU No 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Definisi pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dilaksanakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Definisi retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

⁹ Muh Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, 1995, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi HTN

Retribusi daerah sebagaimana diharapkan menjadi salah satu Pendapatan Asli Daerah diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan memanfaatkan kesejahteraan masyarakat Daerah Kabupaten/Kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.¹⁰

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji peranan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata dalam pengelolaan obyek wisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Ciamis.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Sumbangan pemikiran untuk kepentingan ilmu pengetahuan atau bacaan di bidang ilmu ketatanegaraan, khususnya Hukum Tata Negara

2. Bagi Pembangunan

Penelitian ini dapat dijadikan masukan kepada Pemerintah dalam mengambil langkah-langkah penyempurnaan pelaksanaan pembangunan, khususnya di sektor wisata di Kabupaten Ciamis pada khususnya dan Kabupaten lain pada umumnya .

¹⁰ D. A. F. ...

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan, surat kabar, majalah yang kesemuanya berhubungan dengan penelitian.
- b. Penelitian lapangan yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung untuk memperoleh data dan informasi yang ada di lapangan.

2. Lokasi Penelitian

Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis

3. Teknik pengumpulan data.

- a. Studi pustaka yaitu dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan metode penelitian.

Data dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang meliputi :

- a) Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- d) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang

- 2) Bahan Hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, kutipan pendapat yang berhubungan dengan permasalahan
- b. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi lapangan dengan wawancara dengan responden:
 - 1) Bupati Kabupaten Ciamis
 - 2) Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Ciamis
 - 3) Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Ciamis

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh dan dikumpulkan dalam penelitian ini disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran obyek penelitian dengan senyatanya, untuk memudahkan penyelesaian permasalahan ini.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian di analisis secara yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat