

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Pengertian dari desentralisasi adalah dimana semua urusan, tugas, dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada daerah (Yani, 2002:5). Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga disebutkan, dalam pasal 18, menyatakan bahwa :

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Dengan adanya kebijakan desentralisasi tersebut menjadi sebuah langkah bagi pemerintah pusat untuk dapat membagi tugas, peran, serta wewenangnya kepada pemerintah daerah dalam hal penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Desentralisasi juga dapat mendorong daerah untuk dapat memberikan perubahan positif bagi daerahnya dalam hal perekonomian serta peningkatan pelayanan kepada masyarakat karena telah diberi wewenang penuh untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah merupakan sebuah perwujudan dari pelaksanaan azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Kartiwa dan Nugraha (2012:10) menjelaskan bahwa:

Otonomi daerah adalah suatu penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat (nasional) kepada pemerintah lokal/daerah dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasi lokal dimana keputusannya dikenal sebagai otonomi daerah.

Otonomi daerah sendiri untuk pertama kalinya mulai diberlakukan di Indonesia berawal dari Ketetapan MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang kemudian diikuti oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan ini maka daerah otonom kini

memiliki hak, wewenang, serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Ditambah juga dengan adanya UU No. 32 dan UU No. 33 Tahun 2004, makin menambah wewenang penuh dalam mengelola daerahnya. Termasuk dalam mengelola keuangannya. Pemerintah daerah kini dituntut untuk bisa memanfaatkan dan memaksimalkan potensi sumber-sumber pendapatan yang berasal dari daerahnya sendiri. Dengan harapan pemerintah daerah mampu mengurangi ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat serta meningkatkan tingkat kemandirian daerah tersebut.

Sumber pendapatan yang penting bagi pemerintah daerah salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), dimana komponennya terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Pendapatan Asli Daerah memiliki peranan yang penting terhadap tingkat kemandirian daerah dan keberhasilan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Hal ini sejalan dengan Koswara (2000:50) yang menyatakan bahwa,

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah, artinya suatu daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.

Dengan adanya otonomi daerah tersebut memiliki hak penuh untuk memaksimalkan potensi yang dimilikinya. Dari berbagai macam sektor potensi yang bisa diandalkan untuk dijadikan sumber pendapatan asli daerah, sektor pariwisata merupakan salah satu sektor yang bisa diandalkan. Apalagi jika daerah tersebut memiliki keunggulan tersendiri, baik dalam hal geografis, keindahan alam, budaya, kuliner, serta daya tarik wisata lainnya yang mampu menarik orang-orang untuk berwisata kesana. Bagi sebagian orang, berwisata telah menjadi salah satu kebutuhan yang penting bahkan menjadi kebutuhan primer. Sejalan dengan itu, kini kian hari sektor pariwisata makin terus berkembang

karena adanya tingkat permintaan perjalanan wisata yang selalu meningkat dari para wisatawan untuk dapat memuaskan hasratnya untuk berwisata.

Oleh karenanya, peranan pariwisata sangat penting dan dibutuhkan dalam pembangunan ekonomi di daerah. Serta diharapkan sektor pariwisata dapat dijadikan sebagai penggerak perekonomian di suatu daerah. Menurut Pendit (2006:32), “Pariwisata adalah satu jenis industri baru yang mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi dan penyediaan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standar hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktif lainnya”. Dengan adanya industri pariwisata sebagai sebuah industri yang besar dan kompleks, maka akan dapat menghidupkan sektor-sektor pendukung pariwisata lainnya, seperti perhotelan, akomodasi, transportasi, agen perjalanan/travel, restoran, tempat makan, telekomunikasi, hingga sektor ekonomi kreatif lainnya. Karena dengan keberhasilan pengembangan sektor pariwisata, berarti akan meningkatkan perannya dalam penerimaan daerah, dimana kesemua sektor tersebut dapat menyumbangkan pemasukan pendapatan bagi pemerintah daerah melalui pajak dan retribusi.

Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki potensi pariwisata yang cukup tinggi. Ditunjang dengan letak geografis yang strategis yakni dekat dengan ibukota negara, serta bentuk topografi yang beragam, mulai dari pegunungan, bukit, hingga laut. Menjadikan Provinsi Jawa Barat memiliki potensi yang unggul. Ditambah dengan beragam daya tarik wisata yang bermacam-macam serta dikenal luas oleh para wisatawan, mulai dari wisata alam, wisata belanja, hingga wisata kuliner membuat Provinsi Jawa Barat menjadi salah satu destinasi favorit para wisatawan untuk berkunjung kesana.

Berbagai keunggulan dan potensi yang dimiliki tersebut diharapkan bisa dimaksimalkan dan menjadikan bidang pariwisata sebagai prioritas pembangunan daerah. Karena hal tersebut sejalan dengan visi kepariwisataan dan kebudayaan Jawa Barat, yaitu untuk mewujudkan Jawa Barat sebagai pusat budaya dan destinasi wisata berkelas dunia. Dan juga hal ini telah tertuang dalam kebijakan umum RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Provinsi Jawa

Barat Tahun 2013-2018, yang dimana bidang pariwisata merupakan salah satu dari tujuh bidang unggulan Provinsi Jawa barat dalam rangka mewujudkan visinya sebagai provinsi termaju di Indonesia pada tahun 2025.

Berikut adalah pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Barat tahun 2012-2016 :

**Tabel 1.1**  
**Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah di Provinsi Jawa Barat**  
**(dalam Ribu Rupiah)**

<b>Tahun</b>	<b>Realisasi PAD</b>	<b>Pertumbuhan</b>
2012	9.982.917.415,00	-
2013	12.360.109.870,00	24%
2014	15.038.153.309,92	22%
2015	15.837.707.187,07	5%
2016	16.180.205.531,87	2%

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat (data diolah)*

Dari Tabel 1.1 tersebut dapat diketahui bahwa pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Provinsi Jawa Barat tahun 2012-2016 menunjukkan tren yang selalu meningkat dari tahun ke tahun. Dengan pertumbuhan yang paling tinggi tercatat pada tahun 2013 yakni sebesar 24%. Dan pada tahun berikutnya tetap terjadi peningkatan, akan tetapi angkanya tidak terlalu besar dan signifikan.

Secara umum keuangan daerah di Provinsi Jawa Barat dari segi Pendapatan Asli Daerah (PAD) selalu terjadi peningkatan. Akan tetapi jika dilihat dari sebaran Kabupaten/Kota yang ada, dari segi proporsi atau kontribusi PAD terhadap penerimaan daerahnya belum mampu menjadi sumber penerimaan unggulan yang bisa diandalkan. Hal ini dikarenakan tiap-tiap daerah masih sangat tergantung dengan transfer keuangan dari pemerintah pusat yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil Pajak.

Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Yani (2002:3), yang mengungkapkan bahwa :

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa mampir disemua daerah presentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) relatif kecil. Pada umumnya APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) suatu daerah didominasi oleh sumbangan pemerintah pusat dan sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-perundangan.

Hal tersebut menyebabkan daerah menjadi tergantung kepada sumber penerimaan dari pemerintah pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi untuk menghasilkan PAD menjadi terbatas. Rendahnya PAD dari suatu daerah bukanlah disebabkan karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat (Yani, 2002:4). Hal inilah yang terjadi di seluruh seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat, seperti yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

**Tabel 1.2**

**Derajat Desentralisasi di Kabupaten/Kota Se-Provinsi Jawa Barat**

<b>Tahun</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah (PAD)</b>	<b>Penerimaan Daerah</b>	<b>Derajat Desentralisasi</b>
2012	7.909.533.925,00	48.172.440.997,00	16%
2013	10.200.597.602,00	55.847.857.573,00	18%
2014	14.071.981.881,22	65.585.859.466,86	21%
2015	16.503.210.661,32	73.180.794.256,77	22%
2016	17.041.853.349,94	74.309.675.974,48	23%
Rata-Rata			20%

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat (data diolah)*

Derajat desentralisasi digunakan untuk melihat kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi serta otonomi daerah. Menurut Mahmudi (2010:142) menyatakan bahwa :

Derajat desentralisasi dihitung berdasarkan perbandingan antar jumlah Pendapatan Asli Daerah dengan total penerimaan daerah. Rasio ini menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah.

Semakin tinggi kontribusi PAD maka semakin tinggi kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan desentralisasi

Dari tabel diatas, dapat dilihat bahwa kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah di seluruh Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat selama lima tahun terakhir hanya berada pada rata-rata 20% saja. Dimana tingkat terendah ada pada tahun 2012 dengan 16% dan tingkat tertinggi pada tahun 2016 dengan 23%.

Pendapatan Asli Daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah belum bisa mengimbangi besarnya pendapatan transfer dari pemerintah pusat. Dan permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah tersebut adalah terkait dengan kurang maksimalnya pemanfaatan dan tergalinya sumber-sumber potensial penerimaan bagi daerah, khususnya pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama dari Pendapatan Asli Daerah. Maka dari itu, Pendapatan Asli Daerah belum bisa memberikan kontribusi yang maksimal terhadap pendapatan daerah secara keseluruhan. Sehingga pemerintah daerah masih sangat bergantung kepada pemerintah pusat.

## **B. Identifikasi Masalah**

Untuk membiayai dan mengurus pembiayaannya sendiri, daerah memerlukan sumber pendapatan yang mencukupi. Dengan diberlakukannya UU No. 32 tentang Pemerintahan Daerah, kini tiap-tiap daerah memiliki wewenang dan hak untuk memungut segala sesuatu sumber pendapatan daerah yang dimilikinya sesuai dengan potensi yang ada. Dari berbagai macam potensi yang bisa diandalkan untuk dijadikan sebagai sumber pendapatan asli daerah, sektor pariwisata merupakan salah satu sektor yang bisa diandalkan. Dan akhir-akhir ini sektor pariwisata merupakan salah satu industri yang memiliki potensi yang besar dan sangat menjanjikan. Menurut Tambunan (1999) dalam Widanaputra (2009:11) menyatakan bahwa :

Industri pariwisata dapat menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah industri pariwisata yang dimiliki masyarakat daerah (*community*)

*tourism development* atau CTD). Dengan pengembangan CTD, pemerintah daerah dapat memperoleh peluang penerimaan pajak dan retribusi yang bersifat legal.

Dengan demikian dengan adanya CTD (*community tourism development*) tersebut, tentunya dapat meningkatkan pendapatan bagi daerah dari sektor pariwisata secara lebih maksimal. Sebagai sebuah industri yang besar dan kompleks, industri pariwisata juga memiliki keterkaitan dengan sektor-sektor pendukung pariwisata lainnya. Seperti destinasi/objek wisata, perhotelan, akomodasi, transportasi, agen perjalanan/travel, restoran, hingga sektor ekonomi kreatif lainnya. Dimana semuanya merupakan sektor pendukung kegiatan pariwisata serta kebutuhan bagi para wisatawan yang sedang berwisata.

Dalam penelitian ini diidentifikasi bahwa jumlah kunjungan wisatawan dan jumlah hotel dalam sektor pariwisata mampu memberikan manfaat untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Keberadaan wisatawan yang berkunjung ke suatu tempat tentunya merupakan sebuah sumber pendapatan serta dapat memberikan dampak yang positif bagi daerah tujuan wisata tersebut. Hal ini sejalan dengan Yoeti (2008:243), yang menyatakan bahwa:

Wisatawan yang datang berkunjung pada suatu negara atau daerah tujuan wisata merupakan sumber pendapatan (*income generator*) dan sekaligus juga berfungsi sebagai alat pemerataan (*redistribution of income*) bagi penduduk suatu negara, sedikitnya bagi orang-orang dalam bisnis pariwisata di daerah tujuan wisata yang dikunjungi.

Dari penjelasan tersebut, sumber pendapatan itu berasal dari uang yang diterima melalui pajak yang diperoleh dari sektor pariwisata tersebut. Pajak-pajak tersebut diperoleh dari fasilitas yang digunakan oleh para wisatawan, hal ini sejalan menurut Pendit (2007:34) yang menyatakan bahwa :

Adanya orang-orang “luar” yang tinggal sementara sebagai konsumen ini dalam kenyataannya menambah hasil perpajakan bagi tempat yang mereka kunjungi. Penambahan hasil perpajakan ini diperoleh dari penggunaan tenaga jasa profesional dan pembayaran barang-barang yang dibelinya. Makin banyak orang-orang “luar” datang, maka semakin bertambah jumlah hasil pajak yang diperoleh pemerintah setempat.

Sehingga tentunya ini akan berdampak positif bagi perekonomian setempat. Selain itu juga akan menimbulkan yang namanya *multiplier effect*. Dimana biasanya setelah wisatawan datang pada suatu tempat wisata, mereka pasti akan menggunakan dan membelanjakan uangnya. Uang yang dibelanjakan wisatawan tersebut tidak akan berhenti beredar, tetapi akan selalu berpindah-pindah dalam penggunaannya. Yang pada akhirnya ini sesuai dengan prinsip *multiplier effect*. Menurut Yoeti (2008:249) menyatakan bahwa :

Semakin cepat uang itu berpindah tangan dari orang yang satu ke tangan orang yang lain dan semakin lama uang itu beredar akan semakin besar pula pengaruhnya terhadap perekonomian pada daerah tujuan wisata yang dikunjungi wisatawan itu.

Sebagai industri yang besar yang memiliki keterkaitan dengan usaha pendukung lainnya. Keberadaan hotel menjadi penting. Hotel merupakan sarana pendukung dalam kegiatan wisatawan. Datangnya wisatawan disuatu daerah tujuan wisata yang tentunya dapat mendorong tumbuhnya berbagai usaha yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan wisatawan. Pengeluaran wisatawan disuatu daerah tujuan wisata dapat merangsang pertumbuhan sektor sektor ekonomi lainnya. Misalnya: wisatawan menginap di hotel (Wardiyanto, 2011:10). Keterkaitan hotel dalam bagian dari sebuah industri pariwisata juga memiliki dampak terhadap penerimaan daerah, khususnya PAD. Hal ini sejalan dengan Widanaputra dkk. (2009:11) yang menyatakan:

Keberadaan sebuah hotel disuatu daerah kabupaten atau kota akan menjadi sumber PAD bagi kabupaten atau kota dari penerimaan; pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, bagi hasil pajak (berupa bagi hasil PBB, bagi hasil, dan bukan pajak (berupa pemberian hak atas tanah pemerintah).

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa dengan adanya wisatawan yang berkunjung dengan menggunakan fasilitas hotel akan memberikan penerimaan langsung bagi daerah melalui pajak ataupun retribusi yang dipungut oleh pemerintah daerah.

Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor yang mendapat prioritas utama dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam rangka mewujudkan Jawa Barat sebagai pusat budaya dan destinasi wisata berkelas dunia. Dan juga hal ini telah tertuang dalam kebijakan umum RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Provinsi Jawa Barat Tahun 2013-2018, yang dimana bidang pariwisata merupakan salah satu dari tujuh bidang unggulan Provinsi Jawa barat dalam rangka mewujudkan visinya sebagai provinsi termaju di Indonesia pada tahun 2025.

Penelitian yang dilakukan oleh Qadarochman (2010) tentang Analisis Penerimaan Daerah dari Sektor Pariwisata di Kota Semarang dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya, menunjukkan bahwa jumlah objek wisata, jumlah wisatawan dan tingkat hunian hotel berpengaruh signifikan. Selanjutnya penelitian yang dilakukan juga oleh Huda (2008) menunjukkan jumlah wisatawan serta jumlah hotel berpengaruh terhadap penerimaan devisa sektor pariwisata. Serta penelitian yang dilakukan oleh Sutrisno (2013) menyatakan bahwa jumlah hotel mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap pendapatan retribusi. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Pertiwi (2014), menyatakan bahwa jumlah kunjungan wisatawan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Purwanti dan Dewi (2014), menyatakan bahwa jumlah kunjungan wisatawan tidak berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah. Kemudian penelitian dari Amerta dan Budhiasa (2014), menunjukkan bahwa jumlah hotel dan akomodasi serta kunjungan wisatawan domestik berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Berdasarkan uraian fenomena diatas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Jumlah Kunjungan Wisatawan dan Jumlah Hotel Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat Tahun 2012-2016”**

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka rumusan masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh jumlah kunjungan wisatawan dan jumlah hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat
2. Bagaimana pengaruh jumlah kunjungan wisatawan terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat
3. Bagaimana pengaruh jumlah hotel terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dengan uraian rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk :

- 1 Mengetahui bagaimana pengaruh kunjungan wisatawan dan jumlah hotel terhadap pendapatan asli daerah (PAD) di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat.
- 2 Mengetahui bagaimana pengaruh jumlah kunjungan wisatawan terhadap pendapatan asli daerah (PAD) di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat.
- 3 Mengetahui bagaimana pengaruh jumlah hotel terhadap pendapatan asli daerah (PAD) di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat.

### **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan, baik bersifat akademis maupun praktis. Adapun manfaat yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis

Bagi Pemerintah Daerah di seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai tambahan

informasi, referensi dan masukan bagi lembaga-lembaga yang terkait dalam pembuatan kebijakan yang berhubungan dengan pariwisata guna dalam meningkatkan potensi penerimaan pendapatan dari sektor tersebut.

## 2. Manfaat Teoritis

- a) Hasil penelitian diharapkan bermanfaat untuk menambah wawasan pengetahuan peneliti tentang pengetahuan pelaksanaan tentang pelaksanaan sektor pariwisata terhadap penerimaan daerah di seluruh Kabupaten/Kota se-Provinsi Jawa Barat
- b) Untuk menambah pengetahuan mahasiswa lain serta sebagai salah satu rujukan atau referensi untuk melakukan penelitian berikutnya.
- c) Sebagai penerapan ilmu dan teori-teori yang didapatkan dalam bangku kuliah dan membandingkan dengan kenyataan yang ada di lapangan.