

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia merupakan negara kepulauan yang mempunyai wilayah sangat luas yang terdiri dari beribu-ribu pulau besar dan kecil serta susunan masyarakatnya terdiri dari berbagai suku bangsa yang berbeda-beda sehingga tidak mungkin segala urusan negara ditangani oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara saja. Untuk itulah, agar penyelenggaraan pemerintah serta pelaksanaan pembangunan dapat sampai ke seluruh wilayah negara perlu dibentuk suatu pemerintahan yang berkedudukan di daerah.

Pada awal sejarah kemerdekaannya, Negara Indonesia telah mengalami banyak perubahan, pertumbuhan maupun perkembangan baik dalam bidang perekonomian maupun dalam bidang pemerintahan. Dalam hal ini pemerintah berupaya untuk meningkatkan dan melakukan pemerataan pembangunan. Pembangunan di Indonesia tidak hanya dilakukan di tingkat pusat saja tetapi juga di daerah-daerah. Hal itu untuk mencapai tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Adanya reformasi yang dialami oleh Negara Republik Indonesia telah membawa pengaruh baik terhadap pemerintah daerah, khususnya dalam sistem pemerintahan dan undang-undang yang mengaturnya. Pada masa reformasi dikeluarkan suatu peraturan yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pelaksanaan undang-undang ini telah menyebabkan perubahan yang mendasar mengenai

peraturan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dikenal dengan era otonomi daerah. Undang-undang ini merupakan tonggak lahirnya otonomi daerah yang merupakan salah satu landasan yuridis bagi perkembangan otonomi daerah yang mempunyai sistem desentralisasi.

Dalam rangka pembangunan daerah, desentralisasi mengandung arti bahwa pembangunan daerah sebagian besar merupakan wewenang daerah dan dilaksanakan sendiri oleh daerah secara otonom. Hal tersebut dinyatakan dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yaitu:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Desentralisasi merupakan pelaksanaan dari konsep adanya pemerintahan yang bersifat otonom yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (**Muhammad Fauzan, 2006: 47**).

Penyelenggaraan otonomi daerah memerlukan adanya kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pembagian keuangan pemerintah pusat dan daerah. Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah, diantaranya dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Setelah desentralisasi digulirkan oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah berlomba-lomba menciptakan kreatifitas baru untuk mengembangkan dan meningkatkan jumlah Pendapatan Asli Daerah yang diterima masing-masing daerah. PAD sebenarnya merupakan andalan utama daerah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembiayaan pembangunan. Mengembangkan daerahnya secara mandiri membawa konsekuensi bahwa daerah harus mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri.

Adapun yang termasuk dalam sumber-sumber penerimaan daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu : pendapatan daerah dari hasil pajak, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD yang sah.
2. Dana Perimbangan.
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Berkenaan dengan sumber penerimaan daerah yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan daerah dan berhubungan dengan penerimaan dari sumber daya alam yang dimiliki daerah, salah satunya berasal dari sektor pariwisata.

Karena seperti yang kita ketahui bahwa alam di Indonesia memiliki sejumlah potensi dan keindahan yang tak ternilai harganya. Oleh karena itu potensi alam di Indonesia merupakan aset bagi negara dan dijadikan sebagai salah satu sumber pendapatan bagi negara yang diperoleh dari kegiatan pariwisata.

“Istilah pariwisata berhubungan erat dengan pengertian perjalanan wisata, yaitu sebagai suatu perubahan tempat tinggal sementara seseorang di luar tempat tinggalnya karena suatu alasan dan bukan untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan upah” (Gamal Suwanto, 2004: 3).

Banyak alasan mengapa sebuah negara, khususnya negara yang sedang berkembang merancang kebijakan pariwisata. Di samping alasan yang mendasar bahwa segala sumber daya harus dapat digunakan dan dialokasikan seefektif mungkin, pariwisata juga mampu memberikan kontribusi yang penting terhadap perekonomian.

Sebagaimana dikemukakan oleh **J.J Spillane (2000: 54)** bahwa untuk menggalakan pembangunan perekonomian dengan suatu pertumbuhan yang berimbang, kepariwisataan diharapkan memegang peranan yang menentukan dan dapat dijadikan katalisator untuk mengembangkan sektor-sektor lain secara bertahap. Pengembangan pariwisata dapat merangsang tumbuhnya usaha-usaha ekonomi tertentu yang saling merangkai dan menunjang.

Adapun peranan pariwisata dalam pembangunan negara menurut **J.J Spillane (2000: 54)** berintikan dua segi, yaitu:

1. Segi ekonomi sebagai sumber devisa, pajak-pajak dan juga penciptaan kerja
2. Segi sosial kebudayaan dengan memperkenalkan kebudayaan kita kepada wisatawan- wisatawan

Dilihat dari segi ekonomi, pariwisata sangat berpotensi untuk dijadikan instrumen peningkatan perolehan devisa. Di bawah ini disajikan data mengenai kontribusi pariwisata terhadap perolehan devisa:

**Tabel 1.1**  
**Kontribusi Pariwisata dalam Perolehan Devisa**  
**Tahun 2005-2007 (dalam Miliar USD)**

Sektor	2005	2006	2007
1. Minyak dan gas	19,23	21,21	22,09
2. Pariwisata	4,52	4,45	5,35
3. Garment	4,97	5,61	5,71
4. Industri kayu Lapis	3,09	3,32	3,08
5. Industri Elektronik	4,36	4,45	4,84
<b>Sumbangan pariwisata terhadap total ekspor</b>	<b>12,50%</b>	<b>11,40%</b>	<b>13,02%</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik 2008

Dari tabel di atas terlihat bahwa minyak dan gas bumi masih menjadi penyumbang devisa terbesar Indonesia, sedangkan sektor pariwisata menempati urutan ketiga setelah sektor non migas. Akan tetapi seperti yang kita ketahui bahwa minyak dan gas bumi serta komoditi ekspor lainnya merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui dan suatu saat akan habis dan berpotensi pula merusak lingkungan dengan berbagai pencemaran yang ditimbulkan dari proses produksinya. Berbeda halnya dengan pariwisata yang tergantung pada kelestarian alam sebagai daya tarik tersendiri yang meminimalisir kerusakan lingkungan sehingga mendukung proses pelestarian lingkungan.

Sektor pariwisata dapat dijadikan alat dalam peningkatan perolehan devisa. Disamping itu, sektor pariwisata juga mempunyai peran yang sangat penting dan strategis bagi pengembangan suatu daerah terlebih lagi dengan era

otonomi daerah, dimana setiap daerah dituntut untuk dapat menggali sumber-sumber pendapatan daerah.

Daerah di Indonesia sebagian besarnya merupakan kabupaten. Setiap daerah pada umumnya lebih mementingkan pariwisata sebagai sumber PAD dan penerimaan retribusi, dibandingkan menghiraukan bagaimana suatu destinasi patut dikelola secara profesional agar mampu memuaskan wisatawan dan berdaya saing global. Penerapan otonomi yang belum disertai kesiapan dalam menerima wewenang dan tanggungjawab otonom menghasilkan pelayanan yang tidak konsisten, dengan mutu yang semakin merosot dan kurang terjaminnya kenyamanan dan keselamatan wisatawan asing maupun wisatawan nusantara sendiri. Masalah lain yang dikeluhkan sektor swasta adalah semakin renggangnya hubungan pemerintah dengan sektor swasta. Pada hakekatnya kerjasama swasta-pemerintah di sektor pariwisata haruslah berupa hubungan timbal balik, dimana fungsi pemerintah ialah “mempromosi” dan swasta mempunyai fungsi “menjual”. Promosi tidak akan efektif tanpa penjualan, dan penjualan sulit terlaksana tanpa promosi (**Wuryastuti Sunario, 2007**).

Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor yang potensial untuk dikembangkan, salah satunya berada di Kabupaten Ciamis yang terletak di ujung Selatan bagian timur Propinsi Jawa Barat dan memiliki potensi wisata dan budaya yang cukup besar, baik yang sudah dikembangkan menjadi objek-objek wisata unggulan maupun yang masih tersimpan belum tergali dan termanfaatkan. Potensi alam di Kabupaten Ciamis sangat mendukung dan memberikan kesempatan serta harapan untuk lebih ditingkatkan pengembangannya, keberadaan objek wisata dan daya tarik wisata yang ada memberikan peluang untuk diberdayakan. Sektor



pariwisata memiliki peran penting mendukung keberhasilan pembangunan sebagaimana tertuang dalam visi dari Kabupaten Ciamis yaitu: "Dengan Iman dan Taqwa Ciamis Terdepan Dalam Agribisnis dan Pariwisata di Priangan Timur 2004-2009". Dengan peranannya tersebut sehingga sektor pariwisata dijadikan sebagai salah satu andalan utama dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi Kabupaten Ciamis.

Kabupaten Ciamis sendiri memiliki objek wisata yang terbentang mulai dari utara sampai selatan. Banyaknya titik potensi wisata yang dimiliki Kabupaten Ciamis dan baru sekitar tujuh titik yang benar-benar dikelola dan dikembangkan oleh Pemerintah. Dari ketujuh objek wisata ini terdiri dari objek wisata alam, objek wisata budaya dan objek wisata minat khusus.

Keanekaragaman daya tarik wisata serta budaya daerah yang ditawarkan mampu menarik wisatawan untuk berkunjung. Wisatawan yang datang tidak hanya masyarakat lokal, tetapi juga wisatawan mancanegara.

Berikut disajikan data mengenai jumlah pengunjung yang datang ke objek wisata yang ada di Kabupaten Ciamis periode tahun 1996-2008:

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Arus Kunjungan Wisata Kabupaten Ciamis**  
**Periode Tahun 1996-2008**

No	Tahun	Jumlah	%
1.	1996	644.431	-
2.	1997	582.439	-9,62
3.	1998	563.001	-3,34
4.	1999	903.435	60,47
5.	2000	770.036	-14,77
6.	2001	942.726	22,43
7.	2002	778.263	-17,45
8.	2003	1.420.665	82,54
9.	2004	1.614.334	13,63
10.	2005	1.485.120	-8,00
11.	2006	1.374.372	-7,46
12.	2007	1.447.292	5,31
13.	2008	1.475.808	1,97

*Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Ciamis, diolah*

Secara keseluruhan, jumlah arus kunjungan wisata Kabupaten Ciamis periode tahun 1996-2008 mengalami fluktuasi. Perkembangan jumlah wisatawan terbesar terjadi pada tahun 2003 sebesar 82,54% dan mengalami penurunan pada tahun 2002 dimana jumlah wisatawan yang datang menurun sebanyak 164.463 atau sekitar -17,45% dibandingkan tahun 2001. Periode tahun 2003-2004, arus kunjungan wisata Kabupaten Ciamis mengalami peningkatan. Akan tetapi pada periode 2005-2006, kunjungan wisata ke Kabupaten Ciamis berturut-turut mengalami penurunan. Sedangkan pada tahun 2008, laju pertumbuhan kunjungan wisata hanya sebesar 1,97% lebih kecil jika dibandingkan dengan jumlah pertumbuhan pada tahun 2007 sebesar 5,31%. Menurunnya jumlah pengunjung terhadap objek wisata ini disebabkan oleh faktor ekonomis maupun non ekonomis. Adapun faktor-faktor tersebut antara lain:

1. Pada tahun 1997-1998, kunjungan wisata menurun masing-masing sebesar -9,62% dan -3,34%. Turunnya jumlah pengunjung terhadap objek wisata



ini sebagai dampak dari krisis yang berkepanjangan dengan segala implikasinya yang terjadi di tanah air yang juga berimbas pada sektor pariwisata tidak terkecuali di Kabupaten Ciamis.

2. Terhambatnya upaya promosi seiring dengan kenaikan bahan bakar minyak (BBM).
3. Terjadinya Bom Bali pada 12 Oktober 2002 dan 1 Oktober 2005 yang menyebabkan citra pariwisata Indonesia menjadi sorotan dunia yang berdampak pada pembatalan dan penundaan perjalanan wisata khususnya bagi wisatawan mancanegara ke Indonesia. Dimana faktor keamanan di dalam negeri yang kurang kondusif menjadi pertimbangan bagi wisatawan untuk menunda perjalanannya.
4. Adanya ancaman yang terjadi di luar dugaan yaitu isu tsunami Aceh yang terjadi pada tanggal 24 Desember 2004 disusul dengan tsunami Pangandaran pada tanggal 17 Juli 2006 menimbulkan ketakutan orang untuk berwisata ke pantai. Timbulnya trauma pasca tsunami bagi pengunjung jika suatu saat terjadi bencana susulan. Hal ini sangat berpengaruh terhadap kondisi kepariwisataan di Kabupaten Ciamis yang ditandai dengan menurunnya jumlah kunjungan wisata ke Kabupaten Ciamis karena objek wisata yang ada di Kabupaten Ciamis, sebagian besar kawasan wisatanya terdiri dari wisata alam tirta/pantai.

Sudah tentu dengan banyaknya wisatawan yang datang ke suatu daerah dengan tujuan untuk berwisata akan mendatangkan pendapatan bagi daerah tersebut. Salah satu cara untuk meningkatkan pendapatan adalah dengan upaya promosi, dimana hal ini dilakukan untuk dapat menarik minat masyarakat.

Dengan semakin banyak orang yang membeli produk atau jasa maka akan semakin besar pendapatan yang diperoleh. Untuk mengetahui hal tersebut, berikut disajikan jumlah pendapatan yang diperoleh dari sektor pariwisata Kabupaten Ciamis periode tahun 1996-2008:

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Realisasi Pendapatan Dari Sektor Pariwisata**  
**Kabupaten Ciamis**  
**Periode Tahun 1996-2008**

No	Tahun	Pendapatan (Rp)	%
1.	1996	1.626.692.190	-
2.	1997	1.224.132.275	-24,75
3.	1998	1.168.207.670	-4,57
4.	1999	1.957.138.410	67,53
5.	2000	1.259.256.150	-35,66
6.	2001	1.616.620.190	28,38
7.	2002	1.338.415.010	-17,21
8.	2003	3.666.105.542	173,91
9.	2004	2.577.272.082	-29,70
10.	2005	2.512.960.950	-2,50
11.	2006	2.165.531.342	-13,83
12.	2007	4.009.004.980	85,13
13.	2008	2.330.930.290	-41,86

Sumber: Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Ciamis, diolah

Berdasarkan tabel 1.3 di atas terlihat bahwa terjadi penurunan jumlah pendapatan yang diperoleh dari sektor pariwisata. Hal ini diduga karena adanya penurunan dari jumlah wisatawan yang berkunjung. Penurunan jumlah pendapatan dari sektor pariwisata ini sedikit banyaknya berpengaruh terhadap jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ciamis, dimana sektor pariwisata ini turut memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah. Untuk lebih jelasnya, berikut disajikan data mengenai kontribusi pendapatan yang diperoleh dari sektor pariwisata terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Ciamis periode 1996-2008:

**Tabel 1.4**  
**Kontribusi Pendapatan Sektor Pariwisata terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ciamis**  
**Periode Tahun 1996-2008**

No	Tahun	Pendapatan (Rp)	PAD (Rp)	%
1.	1996	1.626.692.190	8.331.003.000,00	19,53
2.	1997	1.224.132.275	8.700.821.450,00	14,07
3.	1998	1.168.207.670	9.456.309.648,00	12,35
4.	1999	1.957.138.410	9.567.769.865,00	20,46
5.	2000	1.259.256.150	12.493.562.655,00	10,08
6.	2001	1.616.620.190	15.065.796.117,00	10,73
7.	2002	1.338.415.010	17.253.015.216,11	7,76
8.	2003	3.666.105.542	27.856.974.088,38	13,16
9.	2004	2.577.272.082	32.368.071.325,64	7,96
10.	2005	2.512.960.950	25.588.398.678,00	9,82
11.	2006	2.165.531.342	36.357.946.469,00	5,96
12.	2007	4.009.004.980	54.321.087.274,00	7,38
13.	2008	2.330.930.290	46.829.122.673,00	4,98

Sumber: Dinas Keuangan Kab. Ciamis, diolah

Berdasarkan tabel 1.4 di atas, dapat dilihat bahwa sektor pariwisata berpotensi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Ciamis. Kontribusi pendapatan dari sektor pariwisata terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) bervariasi setiap tahunnya yakni antara 4%-20%. Jika dilihat dari jumlah PAD yang diperoleh pada tahun 2008, justru mengalami penurunan sebanyak Rp. 7.491.964.600,00 dibandingkan tahun 2007. Adapun kontribusi pendapatan dari sektor pariwisata juga hanya sebesar 4,98% terhadap jumlah PAD. Penurunan ini diduga karena terjadinya penurunan jumlah wisatawan ke Kabupaten Ciamis sebagai akibat belum efektifnya upaya promosi yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang seharusnya mampu menarik pengunjung lebih banyak. **Happy Marpaung dan Herman Bahar (2002: 106)** mengemukakan bahwa, “berhasil tidaknya upaya promosi dapat diukur dari banyaknya informasi yang diminta dan banyaknya volume kedatangan wisatawan. Sehingga semakin

banyak jumlah kunjungan wisata baik itu wisatawan mancanegara maupun wisatawan nusantara akan berpengaruh terhadap penghasilan devisa maupun Pendapatan Asli Daerah/PAD (**Happy Marpaung dan Herman Bahar, 2002: 95**).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis mengambil judul **“Analisis Pengaruh Promosi Terhadap Jumlah Wisatawan Dan Implikasinya Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Di Kabupaten Ciamis”**.

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan ke dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh promosi terhadap jumlah wisatawan di Kabupaten Ciamis?
2. Bagaimana pengaruh jumlah wisatawan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Ciamis?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sejauh mana pengaruh promosi terhadap jumlah wisatawan di Kabupaten Ciamis.
2. Untuk mengetahui sejauh mana pengaruh jumlah wisatawan terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Ciamis.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu ekonomi khususnya tentang Pendapatan Asli Daerah.

### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi pengelola kepariwisataan agar dapat meningkatkan kemajuan dalam pengelolaan kepariwisataan sehingga kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat terus ditingkatkan serta bagi pihak-pihak yang membutuhkan informasi sehubungan dengan masalah yang diteliti.

