

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan adalah proses penyusunan, perbaikan, perubahan, dan pengembangan negara yang dilakukan pemerintah untuk rakyatnya. Pembangunan merupakan rangkaian upaya yang sifatnya berkesinambungan, sehingga hasilnya tidak dapat diketahui dalam kurun waktu yang singkat. Sebelum era reformasi sistem pembangunan lebih ditekankan pada pendekatan makroekonomi, sehingga pengembangan sumber daya (baik alam maupun manusia/SDM) cenderung tidak merata yang pada akhirnya memunculkan kesenjangan antara pusat dan daerah (Rustiadi, 2001).

Ketimpangan antara wilayah pusat dan daerah tersebut pada akhirnya membuat Pemerintah menetapkan kebijakan otonomi daerah dimana setiap wilayah memiliki hak untuk mengatur sekaligus mengembangkan kegiatan pemerintahannya. Kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada tahun 2001 tanggung jawab terhadap sektor pembangunan secara otomatis berada di pundak Pemerintah daerah. Pada pemerintah pusat, pembangunan difokuskan pada komitmen pemerintah untuk meningkatkan pembangunan manusia yaitu melalui: (1) publikasi Laporan Pembangunan Manusia tingkat nasional secara tetap, (2) publikasi tahunan laporan Tujuan Pembangunan Milenium Development Goals (MDG), dan (3) penggabungan

indikator-indikator pembangunan manusia ke dalam rencana pembangunan jangka menengah dan panjang nasional (UNDP, 2010, hal. 2). Paradigma pembangunan manusia sendiri meliputi empat komponen utama; yaitu produktivitas, keadilan, kesinambungan dan pemberdayaan (*United Nations Development Programme/UNDP*, 2010, hal. 1).

Di tingkat daerah, tujuan Pembangunan Milenium Development Goals (MDG) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) tersebut sedang digunakan sebagai alat-alat yang fleksibel dan inovatif untuk menempatkan masyarakat di pusat upaya-upaya pembangunan guna menetapkan target sumberdaya yang lebih baik dan menelusuri kinerja pembangunan yang lebih tepat. Dengan demikian sehingga Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Papua maupun Papua Barat secara umum masih sangat jauh akhirnya sangat menghambat target pembangunan antara provinsi yang satu dan yang lain tidak sama; begitu pula dengan target pembangunan antara kabupaten yang satu dengan lainnya pun tidak sama; tergantung kebutuhan provinsi/daerah masing-masing, dengan maksud mengurangi kesenjangan antar daerah (*United Nations Development Programme/UNDP*, 2010).

Hal tersebutlah yang menjadi konsep pembangunan daerah sebagai bentuk konsekuensi dari limpahan tanggung jawab pemerintahan atas diberlakukannya sistem otonomi daerah. Pelimpahan tanggung jawab tersebut juga diiringi dengan peningkatan pendanaan yang telah dianggarkan oleh negara. Ketetapan mengenai anggaran tersebut merupakan upaya menghimpun dana karena tindakan pembangunan yang dilakukan ataupun yang tengah direncanakan oleh pemerintah memerlukan pembiayaan. Secara

sederhana dapat pula dikatakan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi cepat atau lambatnya pembangunan adalah pembiayaan pembangunan. Karena itulah untuk mendapatkan hasil pembangunan sesuai rencana dan strategi pemerintah dibutuhkan suatu anggaran (Wrihatnolo & Dwidjowiyoto, 2006, hal. 13).

Sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakatnya, pembiayaan tersebut dirancang dalam bentuk anggaran negara tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD). Sebagaimana pemaparan di muka, ditegaskan kembali bahwa Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) merupakan anggaran pemerintah yang ditujukan untuk membiayai semua kegiatan pembangunan nasional, termasuk pembangunan di daerah. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa:

Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.

Pemasukan yang dimaksudkan ketentuan di atas adalah pendapatan baik yang diterima oleh negara (pemerintah pusat) maupun daerah. Selain pendapatan, pemasukan tersebut juga berkaitan dengan pembelanjaan dan juga pembiayaan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang ketiganya merupakan faktor yang mempengaruhi penetapan APBN dan APBD sebagai anggaran pembangunan.

Sebagaimana yang ditetapkan oleh pemerintahan di mana pembangunan Indonesia berasaskan desentralisasi, suatu daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sekaligus mengurangi ketergantungan pada pemerintah pusat. Salah satu caranya adalah dengan meningkatkan Pendapatan Daerah. Pendapatan daerah tersebut merupakan pemasukan bagi setiap wilayah daerah dalam rangka pelaksanaan kegiatan otonomi daerah. Pendapatan daerah adalah hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan (UU No 33, 2004).

Salah satu bentuk pendapatan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD merupakan sumber penerimaan daerah yang mampu menjamin terlaksananya pembangunan di daerah (Mukhlis, 2010). PAD memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintahan sekaligus mengimplementasikan program-program pembangunan daerah (Soamole, 2013). Sebagaimana pemaparan pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa PAD adalah salah satu sumber pendapatan daerah yang dibedakan berdasarkan sumber penerimaannya yaitu (a) pajak, (b) retribusi, (c) hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan (d) lain-lain PAD yang sah. Sumber-sumber penerimaan PAD tersebut sekaligus juga sebagai salah satu faktor yang berpengaruh terhadap tinggi-rendahnya PAD yang diterima suatu daerah. Berkaitan dengan konsepsi pembangunan nasional yang bersifat desentralisasi, salah satu sumber penerimaan PAD yang cukup signifikan untuk ditingkatkan adalah penarikan retribusi di sektor pariwisata.

Pariwisata merupakan sektor yang berpotensi untuk meningkatkan PAD. Berbagai pendapat dari beberapa pakar ekonomi menyatakan bahwa sektor pariwisata akan memberikan dampak positif pada perkembangan perekonomian suatu negara sekaligus peningkatan pendapatan daerah apabila dikelola dengan sungguh-sungguh (Pleanggra & Yusuf, 2012). Sudah menjadi rahasia umum pula bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan kekayaan alam yang melimpah; yang dapat diorientasikan sebagai obyek wisata.

Salah satu kawasan dengan potensi wisatanya adalah Kabupaten Kaimana Provinsi Papua. Kabupaten dengan luas 36.000 km<sup>2</sup> ini memiliki kekayaan alam yang sekaligus berpotensi untuk dijadikan sebagai obyek wisata. Sarang penyu di Pulau Venu, Teluk Triton, dan Air terjunnya merupakan contoh sumber daya alam di Kabupaten Kaimana yang dapat dijadikan sebagai obyek pariwisata. Selain ketiga objek wisata tersebut, Kabupaten Kaimana juga memiliki obyek-obyek wisata yang keindahannya memiliki potensi untuk diminati wisatawan, tetapi keberadaannya masih belum dikelola secara tepat oleh Pemerintah setempat. Obyek-obyek wisata tersebut adalah:

1. Danau Suwiki yang terletak di Desa Urisa Distrik Arguni Bawah
2. Lembah Gunung Karora yang terletak di kampung Pigo Distrik Teluk Arguni
3. Arus Wanoma yang terletak di Kampung Wanoma dan Inari Distrik Teluk Arguni Bawah

Selain obyek wisata yang berorientasikan SDA tersebut, Kabupaten Kaimana juga dikenal sebagai daerah yang memiliki pemandangan sore terindah di Indonesia. Waktu senja di Kabupaten Kaimana adalah fenomena alam yang juga dapat menjadi destinasi wisata alternatif bagi wisatawan. Karena pancaran sinar matahari yang mulai tenggelam di Kaimana memberikan semburat cahaya yang indah dan menenangkan. Hal ini telah dikenal hingga mancanegara. Pemandangan ini secara khusus dapat menjadi daya tarik bagi wisatawan yang bergelut di dunia fotografi. Selain itu terdapat pula lokasi dengan unsur sejarah yang dapat menjadi tujuan wisata di Kabupaten Kaimana. Dengan demikian dapat diketahui bahwa Kabupaten Kaimana memiliki obyek wisata yang beraneka ragam.



**Gambar 1.1. Lokasi Wisata Unggulan Di Kabupaten Kaimana.** (1) Sarang Penyuu di Pulau Venu, (2) Teluk Triton, (3) Air Terjun Kiti-kiti di kampung Nusaulan, (4) Makam Raja Namatota yang didirikan pada tahun 1723 m, (5) Batu bertulisan tangan

manusia zaman purbakala yang terdapat di sepanjang pantai tebing Kampung mai-mai Distrik Kaimana, dan (6) Potret Indahnya Senja di Kabupaten Kaimana

**Sumber:** *Data Peneliti Kantor Kebudayaan dan Pariwisata Kab. Kaimana*

Keanekaragaman obyek wisata yang ditawarkan oleh suatu daerah, seperti Kabupaten Kaimana tersebut, pada dasarnya merupakan *stimulus* yang diindikasikan mampu meningkatkan intensitas kunjungan wisatawan ke daerah tersebut. Dengan adanya peningkatan intensitas wisatawan tersebut, selanjutnya akan mampu memberikan pengaruh terhadap peningkatan retribusi yang didapatkan oleh pemerintah daerah. Pada kenyataannya, berdasarkan data awal penelitian, diketahui bahwa sejak tahun 2007 Pemerintahan Kabupaten Kaimana tidak mendapatkan penerimaan dari retribusi yang berkaitan dengan obyek wisata. Sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diterima belum mencakup penerimaan retribusi obyek wisata. Hal tersebut berpengaruh pula pada kegiatan pembangunan sektor pariwisata di Kabupaten Kaimana, yang mana pengelolaan obyek wisata tidak dilakukan dengan maksimal karena minimnya dana yang dimiliki untuk melakukan pembiayaan di sektor pariwisata tersebut.

Sebagaimana pemaparan di muka; retribusi merupakan salah satu sumber penerimaan PAD dengan demikian dapat disimpulkan bahwa semakin besar penerimaan retribusi suatu daerah maka semakin besar pula nilai PAD daerah yang bersangkutan. Tingginya PAD tersebut pada akhirnya akan berpengaruh pada anggaran pembangunan yang dirancang pemerintah. Oleh karena itulah dapat dikatakan bahwa baik penerimaan retribusi obyek wisata,

pendapatan asli daerah (PAD), dan Anggaran Pembangunan dipengaruhi oleh intensitas wisatawan.

Pada penelitian yang berjudul “Analisis Penerimaan Daerah Dari Industri Pariwisata Di Provinsi DKI Jakarta Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya” diketahui bahwa Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel jumlah wisatawan nusantara dan mancanegara merupakan variabel yang paling berpengaruh terhadap penerimaan daerah dari sektor pariwisata di Ibukota (Arlina & Purwanti, 2013). Selanjutnya pada penelitian lain diketahui bahwa intensitas wisatawan merupakan faktor yang paling memberikan kontribusi dalam peningkatan retribusi daerah di Kabupaten Kudus, khususnya melalui peningkatan penerimaan retribusi di sektor pariwisata (Rahma & Handayani, 2013).

Hasil serupa juga ditunjukkan oleh penelitian yang berjudul “Analisis Pengaruh Jumlah Objek Wisata, Jumlah Wisatawan, Dan Pendapatan Perkapita Terhadap Pendapatan Retribusi Objek Pariwisata 35 Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah”. Pada penelitian tersebut dinyatakan bahwa jumlah wisatawan berpengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat pendapatan retribusi obyek pariwisata artinya peningkatan jumlah wisatawan akan menaikkan tingkat pendapatan retribusi obyek pariwisata (Pleanggra & Yusuf, 2012).

Pengaruh intensitas wisatawan terhadap anggaran pembangunan juga dikaji melalui suatu penelitian yang berjudul “Kontribusi Taman Nasional Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Studi Kasus Taman Nasional Bromo Tengger Semeru)”. Melalui hasil

penelitian diketahui bahwa semakin banyak wisatawan yang mengunjungi Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (TNBTS) maka semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten yang berada di kawasan Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (TNBTS) (Malang, Lumajang, Probolinggo) yang mana pengaruh tersebut juga signifikan terhadap peningkatan anggaran negara yang pada akhirnya digunakan sebagai pembiayaan pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah (Yosefi & Subarudi, 2007).

Pemaparan beberapa hasil penelitian di atas merupakan sebuah fakta sederhana yang menunjukkan bahwa intensitas wisatawan memberikan pengaruh terhadap penerimaan retribusi daerah, khususnya dari sektor pariwisata, Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta anggaran pembangunan. Mengingat Kabupaten Kaimana merupakan salah satu daerah yang memiliki keanekaragaman obyek wisata, diindikasikan semakin banyak wisatawan yang memilih Kabupaten Kaimana sebagai destinasi wisatanya. Dengan begitu intensitas wisatawan akan semakin meningkat dan memberikan peningkatan pula terhadap penerimaan retribusi obyek wisata, Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta Anggaran Pembangunan di Kabupaten Kaimana. Atas dasar itulah akan dilakukan penelitian yang berjudul “Pengaruh Intensitas Wisatawan Terhadap Penerimaan Retribusi Obyek Wisata, Pendapatan Asli Daerah, Dan Anggaran Pembangunan Kabupaten Kaimana”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan penjabaran pada latar belakang masalah di muka, rumusan masalah yang akan dikaji pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Intensitas Wisatawan, Penerimaan Retribusi Obyek Wisata, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Anggaran Pembangunan Kabupaten Kaimana?
2. Apakah terdapat pengaruh Intensitas Wisatawan terhadap Penerimaan Retribusi Obyek Wisata, Pendapatan Asli Daerah, dan Anggaran Pembangunan Kabupaten Kaimana?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan untuk mencapai tujuan yang berkaitan dengan rumusan masalah. Adapun tujuan yang dimaksud adalah:

1. Mendeskripsikan Intensitas Wisatawan, Penerimaan Retribusi Obyek Wisata, Pendapatan Asli Daerah, dan Anggaran Pembangunan Kabupaten Kaimana
2. Membuktikan bahwa pengaruh Intensitas Wisatawan terhadap Penerimaan Retribusi Obyek Wisata, Pendapatan Asli Daerah, dan Anggaran Pembangunan Kabupaten Kaimana

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Melalui pemaparan tujuan penelitian, hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan manfaat yang dapat diaplikasikan baik dalam sisi akademik maupun dalam pelaksanaan pembangunan Daerah. Adapun manfaat yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Akademik

Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu sumber literatur dan acuan bagi peneliti lain yang hendak melakukan penelitian dengan variabel penelitian serupa. Selain itu penelitian ini diharapkan menjadi sumber informasi khususnya kaitan antara wisatawan terhadap penerimaan Retribusi Obyek Wisata, Pendapatan Asli Daerah, dan Anggaran Pembangunan di Kabupaten Kaimana.

## 2. Pelaksanaan Pembangunan

Setelah mengetahui hasil akhir penelitian, diharapkan adanya kesadaran bagi semua pihak yang berkaitan dengan obyek penelitian akan pentingnya sektor pariwisata bagi pembangunan daerah, khususnya pembangunan di Kabupaten Kaimana. Dengan begitu baik masyarakat maupun Pemerintah secara sinergis hendaknya melakukan upaya dalam hal menarik minat wisatawan untuk berwisata ke Kabupaten Kaimana.

### 1.5. Keterangan Istilah

Keterangan : istilah disebut pula sebagai penegasan istilah diperlukan untuk mendeskripsikan istilah yang berhubungan dengan konsep pokok yang berkaitan dengan variabel penelitian. Penegasan istilah ditegaskan secara langsung dan lebih dititikberatkan pada definisi istilah tersebut. Penegasan istilah ini dapat berbentuk definisi operasional; yaitu definisi yang didasarkan atas sifat-sifat variabel penelitian. Adapun penegasan istilah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Anggaran Pembangunan

Merupakan anggaran negara yang disusun untuk melaksanakan tugas pembangunan (non rutin). Pengukuran Anggaran pembangunan sendiri dapat ditentukan melalui APBN dan APBD.

## 2. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan daerah yang dapat menjamin keberlangsungan pembangunan di daerah. Optimalisasi penerimaan daerah melalui PAD ini sangat penting bagi daerah dalam rangka menunjang pembiayaan pembangunan secara mandiri dan berkelanjutan (Mukhlis, 2010). PAD adalah sumber pendapatan daerah dengan peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintahan dan program-program pembangunan (Soamole, 2013).

Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia menetapkan kategori mengenai ukuran keuangan daerah, termasuk Pendapatan Asli Daerah (PAD); yaitu dengan kategori sangat buruk, buruk, sedang, baik, dan sangat baik yang mana masing-masing kategori memiliki kisaran nilai yang berbeda-beda.

## 3. Penerimaan Retribusi Obyek Wisata

Penerimaan Retribusi Obyek Wisata merupakan iuran yang dibayarkan oleh seseorang maupun badan atas kunjungan wisata yang dilakukannya ke suatu tempat. Terdapat tiga tolak ukur anggaran yang berkaitan dengan retribusi yaitu hal-hal seperti: upaya retribusi (*tax/charge*

*effort*), hasil guna (*effectiveness*), dan daya guna (*efficiency*) (Soelarno, 2000, hal. 75).

#### 4. Intensitas Wisatawan

Intensitas wisatawan dapat diartikan sebagai tingkatan dan ukuran kunjungan seseorang ke suatu objek wisata pada suatu daerah. Untuk mengetahui kunjungan wisatawan ke suatu daerah dapat ditentukan melalui pelayanan transportasi, pelayanan penginapan, objek wisata, dan *attraction* (BAPPEDA, KAB. CIREBON 2012). Penelitian ini menunjukkan bahwa; intensitas wisatawan ditentukan melalui keberadaan obyek wisata yang mana tinggi-rendahnya wisatawan yang berkunjung ke Kabupaten Kaimana dapat diketahui melalui besarnya penjualan karcis/tiket masuk objek wisata per tahunnya.