

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai perubahan kedua atas Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan bahwa daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan sesedikit mungkin campur tangan pemerintah pusat. Hal ini semakin menegaskan dan mendukung suatu daerah agar dengan kesempatan yang diberikan oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah dapat semaksimal mungkin menggunakan kekayaan dan potensi daerahnya guna membangun dan mengembangkan daerahnya agar mengalami suatu kemajuan yang baik bagi daerah tersebut.

Berlakunya kebijakan hukum mengenai pemerintah daerah tersebut memberikan dampak bagi pemerintah daerah untuk diberi kewenangan yang lebih besar dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di era pelaksanaan desentralisasi. Konsekuensinya pemerintah daerah harus dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pelaksanaan tugas tersebut tidak semudah perkiraan karena salah satunya perlu kemampuan ekonomi yaitu: pertama, adalah tentang bagaimana pemerintah daerah dapat menghasilkan finansial untuk menjalankan organisasi termasuk memberdayakan masyarakat. Kedua, bagaimana pemerintah daerah sesuai dengan fungsinya mengembangkan kemampuan ekonomi daerah (Nugroho,

2000). Potensi pendapatan yang dimiliki oleh setiap daerah tentu berbeda – beda, terutama perbedaan pada kondisi sumber daya alam dan sebagainya. Oleh karena itu, setiap daerah memberikan penekanan yang berbeda pula pada setiap sumber pendapatan daerah. Kemampuan pemerintah daerah dalam menggali potensi sumber pendapatan daerah sangat menentukan kemampuan daerah dalam meningkatkan pendapatannya.

Dalam hubungannya dengan penggalian sumber – sumber pendapatan di daerah, salah satu sektor yang sangat berpotensi untuk dikembangkan atau dapat dijadikan andalan bagi pemasukan Pendapatan Asli Daerah yaitu dari sektor pariwisata. Dengan kekayaan alam yang dimiliki oleh suatu daerah maka sektor pariwisata bisa ditempatkan sebagai sektor strategis yang akan memberikan kontribusi yang signifikan bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Para pakar ekonomi memperkirakan sektor pariwisata akan menjadi salah satu kegiatan ekonomi yang penting pada abad ke – 21. Dalam perekonomian suatu Negara, bila dikembangkan secara berencana dan terpadu, peran sektor pariwisata akan melebihi sektor migas (minyak bumi dan gas alam) serta industri lainnya. Keberhasilan pengembangan sektor kepariwisataan, berarti akan meningkatkan perannya dalam penerimaan daerah (Pleanggra dan Yusuf, 2012).

Menurut Cohen (1984), perkembangan pariwisata terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat lokal dapat dikelompokkan menjadi delapan kelompok besar, yaitu (1) dampak terhadap penerimaan devisa, (2) dampak terhadap pendapatan masyarakat, (3) dampak terhadap kesempatan kerja, (4)

dampak terhadap harga – harga, (5) dampak terhadap distribusi masyarakat atau keuntungan, (6) dampak terhadap kepemilikan dan kontrol, (7) dampak terhadap pembangunan pada umumnya, dan (8) dampak terhadap pendapatan pemerintah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sektor pariwisata sangat menguntungkan apabila pemerintah daerah yang bersangkutan dapat mengelolanya secara optimal.

Berfokus pada sektor pariwisata, maka retribusi daerah yang merupakan hasil pungutan dari setiap wisatawan yang datang ke obyek wisata menjadi hasil kongkrit dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. 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 (Yani, 2009). Retribusi menurut Undang – Undang Nomor 28 tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Selain itu menurut Munawir (1997), retribusi merupakan iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan disini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah dia tidak akan dikenakan iuran itu. Retribusi yang telah dipungut tersebut kelak digunakan oleh pemerintah daerah guna meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan wisatawan serta sebagai upaya untuk menciptakan rasa aman, tertib, dan nyaman baik bagi masyarakat dan wisatawan. Upaya – upaya tersebut

dilakukan agar obyek – obyek wisata yang ada dapat didayagunakan secara optimal sehingga mendatangkan manfaat bagi banyak pihak.

Besarnya tarif retribusi bidang pariwisata yang ada tentunya harus berlandaskan pada hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini, undang – undang yang mengatur penyusunan tarif retribusi bidang pariwisata adalah Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan dan Undang – Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Kedua undang – undang tersebut dijadikan fondasi utama dan tolak ukur agar peraturan – peraturan yang akan dibuat menyangkut retribusi bidang pariwisata tidak menyimpang dan sejalan dengan kaidah dasarnya, sehingga hal tersebut juga sekaligus menjadi alat kontrol atas diberlakukannya suatu peraturan.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk meneliti dan mengidentifikasi faktor – faktor yang turut mempengaruhi dalam proses penentuan tarif retribusi bidang pariwisata. Tempat yang akan dijadikan penelitian adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dimana merupakan salah satu tempat di Indonesia yang banyak menyajikan keindahan – keindahan alamnya melalui obyek – obyek pariwisata yang dikelola oleh pemerintah daerah setempat. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini memiliki empat kabupaten dan satu kota di dalamnya yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, dan Kota Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta ini telah menganut tipe pemerintahan yang berlandaskan asas otonomi daerah sehingga kebebasan mutlak dalam mengatur tata cara hidup daerahnya berada ditangan pemerintah daerah setempat. Dengan kondisi ini, peneliti semakin ingin mengetahui apakah dengan kebijakan dan aturan yang berbeda – beda untuk setiap daerahnya sudah mempertimbangkan norma – norma dasar yang seharusnya diperhatikan dan tidak dapat diganggu – gugat dalam membuat suatu kebijakan yang dalam hal ini hubungannya dengan penentuan tarif retribusi bidang pariwisata. Tentunya proses penentuan tarif retribusi akan melibatkan banyak pihak di dalamnya sehingga akan banyak faktor juga yang turut mempengaruhi dalam proses penentuannya. Bisa saja usulan kepentingan dari pihak – pihak tertentu yang terlibat atau mungkin pengalokasian sejumlah subsidi dari pihak tertentu seperti misalnya dari pemerintah turut berperan besar dalam penentuan keputusan akhirnya, selain melihat dari kemampuan masyarakat dan mempertimbangkan aspek keadilan. Aspek keadilan yang dimaksud dalam hal ini adalah bagaimana pemerintah menentukan tarif retribusi sesuai dan layak dengan fasilitas – fasilitas yang dinikmati oleh para wisatawan.

Selain itu, fenomena yang terjadi selama penentuan tarif retribusi adalah ketidakseragaman standar yang digunakan akibat diterapkannya asas otonomi daerah, sehingga perlu dilakukan adanya suatu tinjauan agar dalam proses penentuannya sesuai dengan prinsip akurasi biaya. Dalam akuntansi sektor publik, menentukan tarif pelayanan publik yang baik adalah dengan mempertimbangkan beberapa faktor diantaranya dengan melihat berapa harga

wajarnya. Organisasi sektor publik harus memutuskan berapa pelayanan yang dibebankan pada masyarakat. Aturan yang biasa dipakai adalah beban (*charge*) dihitung sebesar total biaya total tersebut (*full cost recovery*), walaupun akan mengalami kesulitan dalam menghitung biaya total karena tidak dapat diketahui secara tepat berapa biaya total (*full cost*) untuk menyediakan suatu pelayanan. Mengukur jumlah yang dikonsumsi juga menjadi salah penyebab sulitnya menghitung biaya total karena jumlah biaya untuk melayani satu orang dengan orang lain berbeda – beda, maka diperlukan perbedaan pembebanan tarif pelayanan. Penyebab lainnya adalah diskriminasi harga atau diskriminasi produk untuk menghindari subsidi dan juga perlu tahu dengan jelas biaya apa saja yang perlu diperhitungkan, apakah hanya biaya operasi langsung (*current operation cost*) atau perlu juga diperhitungkan biaya modal (*capital cost*) (Sumber: *Indonesia Corruption Watch*).

Faktor lain yang perlu diperhatikan adalah strategi harga dan standar minimum dalam menentukan tarif pelayanan publik. Berapa pun harga yang dibebankan kepada masyarakat harus merujuk pada standar yang dibuat oleh organisasi sektor publik sebagai bentuk perbandingan pelayanan yang dapat diukur (Sumber: *Indonesia Corruption Watch*). Oleh karena itu, peneliti juga ingin mengetahui bagaimana tanggapan dari para perumus dan penentu peraturan daerah mengenai retribusi bidang pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta yang sudah berjalan selama ini, sehingga peneliti memilih judul “Identifikasi Faktor – Faktor Penentu Tarif Retribusi Bidang Pariwisata di Kabupaten dan Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan dalam bagian latar belakang, maka rumusan masalah yang telah disusun dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses penentuan tarif retribusi bidang pariwisata di Kabupaten dan Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah faktor - faktor yang digunakan dalam penentuan tarif retribusi bidang pariwisata di Kabupaten dan Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

1.3 Batasan Masalah

Sebagai batasan penelitian ini adalah:

1. Peraturan perundangan Negara Republik Indonesia mengenai retribusi daerah khususnya bidang pariwisata.
2. Peraturan daerah mengenai retribusi bidang pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui proses dalam menentukan tarif retribusi bidang pariwisata dan mengidentifikasi faktor – faktor penentu tarif retribusi bidang pariwisata di Kabupaten dan Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan menitikberatkan pada akurasi biaya.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi aparat pemerintah daerah berupa sumbangan pemikiran dalam ketepatan menentukan tarif retribusi bidang pariwisata di Kabupaten dan Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dampaknya kelak berguna untuk menggali dan mengelola potensi pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta secara optimal sehingga dapat menarik semakin banyak wisatawan yang berkunjung.

