

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN

Dalam bab ini akan dikemukakan tentang Pendapatan Asli Daerah (PAD), kaitan pariwisata dengan perekonomian, efektivitas dan efisiensi. Uraian masing-masing akan dijelaskan sebagai berikut:

2.1. Pendapatan Asli Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber pemerintah daerah berasal dari Pendapatan Asli propinsi, dana perimbangan dan dana lain-lain pendapatan yang sah. Besarnya penerimaan daerah tersebut sebagian dipergunakan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran di propinsi dan sebagian digunakan untuk kebutuhan pengeluaran kabupaten/kota baik untuk kegiatan rutin maupun kegiatan pembangunan. Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa sumber-sumber pendapatan daerah terdiri atas: (a) PAD, yaitu: (i) hasil pajak daerah, (ii) hasil retribusi daerah, (iii) hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan (iv) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, (b) dana perimbangan, (c) pinjaman daerah, (d) lain-lain pendapatan daerah yang asli. Kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya sangat ditentukan atau tergantung dari sumber-sumber PAD. PAD adalah salah satu sumber pendapatan daerah yang dituangkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan merupakan sumber murni penerimaan daerah yang selalu diharapkan peningkatannya. Pemerintah daerah dituntut untuk dapat

menghidupi diri sendiri dengan mengadakan pengelolaan terhadap potensi yang dimilikinya, untuk itu usaha mendapatkan sumber dana yang tepat merupakan suatu keharusan. Terobosan-terobosan baru dalam memperoleh dana untuk membiayai pengeluaran pemerintah daerah harus dilaksanakan, salah satunya adalah sektor pariwisata.

Pada kenyataannya, PAD belum dapat diandalkan oleh daerah sebagai sumber pembiayaan dikarenakan beberapa faktor, yaitu: (a) relatif rendahnya basis pajak/retribusi daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1987 beberapa pajak/retribusi yang ditetapkan untuk daerah memiliki basis pungutan yang relatif kecil dan sifatnya bervariasi antar daerah. Sempitnya basis pajak/retribusi ini berarti memperkecil kemampuan daerah dalam hal membiayai pembangunan daerah, (b) peranannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan daerah. Sebagian besar penerimaan daerah masih berasal dari pemerintah pusat. Dari segi upaya pemungutan pajak/retribusi, banyaknya bantuan dan subsidi ini mengurangi usaha daerah dalam pemungutan Pendapatan Asli Daerahnya dan lebih mengandalkan kemampuan negosiasi daerah terhadap pemerintah pusat untuk memperoleh tambahan bantuan, (c) kemampuan administrasi pemungutan di daerah yang masih rendah. Hal ini mengakibatkan pemungutan pajak/retribusi cenderung dibebani oleh biaya pungut yang besar, PAD masih tergolong memiliki tingkat *buoyancy* yang rendah. Salah satu sebabnya adalah diterapkannya sistem target dalam pungutan daerah sebagai akibatnya, beberapa daerah lebih condong memenuhi target tersebut, walaupun dari sisi pertumbuhan ekonomi sebenarnya pemasukan pajak/retribusi dapat melampaui target yang ditetapkan, (d) kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah (Mahi,2000:58).

2.2. Kaitan Antara Pariwisata Dengan Perekonomian

Menurut *Prajogo* (1976:44-45) pariwisata sebagai industri memiliki beberapa sifat khusus yang membedakan dengan industri lain. Sifat khusus tersebut antara lain adalah: (a) produk wisata mempunyai ciri tidak dapat dipindahkan. Orang tidak dapat membawa produk wisata pada pelanggannya, tetapi pelanggan itu yang datang mengunjunginya, mengalami, dan menikmati produk wisata tersebut, (b) dalam pariwisata produk dan konsumsi terjadi pada saat yang sama. Tanpa ada pelanggan yang datang menggunakan jasa-jasa yang ada, maka tidak akan terjadi produk, (c) sebagai suatu jasa maka pariwisata memiliki berbagai ragam bentuk, oleh karena itu dalam pariwisata tidak ada standar atau ukuran yang obyektif, sebagaimana produk lain yang nyata, misal ada panjang, lebar, isi/kapasitas dan sebagainya seperti pada sebuah motor atau mobil, (d) pelanggan tidak dapat mencicipi, mengetahui atau menguji produk itu sebelumnya, yang hanya dapat dilihat adalah brosur-brosur dan gambar-gambar, (e) dari segi usaha, produk wisata merupakan usaha yang mengandung resiko besar. Industri pariwisata memerlukan modal yang besar, sedangkan permintaan sangat peka terhadap perubahan situasi politik, ekonomi, bencana alam, sikap masyarakat, kesenangan wisatawan dan lain sebagainya. Pemikiran tersebut dapat dikatakan bahwa pariwisata merupakan industri yang memiliki banyak bentuk serta tidak dapat dipindahkan dan tidak harus punya pelanggan.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi industri pariwisata menurut *Spillane* (1987:92) adalah: (a) pertumbuhan pendapatan nyata dan wisatawan yang bersangkutan, semakin tinggi pendapatan nyata semakin bertambah juga pendapatan yang dapat disisihkan untuk perjalanan wisata, (b) wisatawan yang bersangkutan

termasuk golongan orang-orang yang memperoleh pembiayaan cuti yang diambil, (c) besar kecilnya kurs mata uang dari negara penghasil wisatawan terhadap mata uang negara tujuan mereka. Semakin tinggi nilai mata uang negara penghasil wisatawan terhadap mata uang negara tujuan mereka, maka semakin besar pula daya tarik negara tujuan bagi wisatawan yang bersangkutan, (d) perbandingan antara daya tarik suatu negara tujuan wisata dengan kebutuhan untuk berkunjung ke sana, (e) kemudahan pencapaian dan tersedianya fasilitas transportasi. Berapapun besarnya suatu daerah tujuan wisata, jika sulit dijangkau dan fasilitasnya tidak memadai, maka keinginan wisatawan untuk berkunjung akan pudar, (f) faktor-faktor penting lainnya adalah *air travel policies*, *loading right* dan tarif penerbangan, yaitu intensitas usaha-usaha promosi dan pemasaran yang dilakukan oleh negara tujuan wisata di negara penghasil wisata dan yang sangat penting adalah sikap dari negara-negara tujuan wisata terhadap pariwisata itu sendiri, baik sikap pemerintah maupun masyarakatnya. Kemajuan pariwisata sebagai industri menurut *Spillane* (1987:92) sebenarnya ditunjang oleh bermacam-macam usaha yang perlu dikelola secara terpadu dan baik, diantaranya adalah: (i) promosi, (ii) transportasi, (iii) kemudahan keimigrasian/birokrasi, (iv) akomodasi, (v) pemandu wisata yang cakap, (vi) penawaran barang dan jasa dengan mutu yang terjamin dan harga yang wajar, (vii) pengisian waktu luang dengan atraksi-atraksi yang menarik, (viii) kondisi kebersihan dan kesehatan lingkungan hidup.

Lebih lanjut *Spillane* (1987:104-107) menambahkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi permintaan industri pariwisata adalah: (a) undang-undang sosial, yang membatasi jumlah jam kerja dan menjamin adanya waktu istirahat mingguan dan libur tahunan yang dibayar bagi semua karyawan, pegawai, dan buruh-buruh yang

bekerja. Negara-negara yang ekonominya kuat cenderung untuk menambah jumlah hari libur yang dibayar penuh, (b) pendapatan yang meningkat. Faktor penting penyebab industri adalah makin meningkatnya kehidupan masyarakat. Kebutuhan dasar manusia di negara-negara maju seperti perumahan, kendaraan, dan sebagainya umumnya sudah terpenuhi, sehingga memungkinkan untuk menyisihkan sebagian dari pendapatannya untuk melakukan perjalanan wisata, (c) pendidikan dan hasrat ingin tahu, (d) urbanisasi dan kebutuhan untuk menghindari kebisingan kota. Kota-kota industri yang selalu ramai menyebabkan kebutuhan untuk menghindari diri dari kebisingan yang diderita penduduk dan para pekerja. Mereka membutuhkan istirahat demi kembalinya kesegaran jasmani dan rohani, (e) hasrat untuk meniru, merupakan kebutuhan sosiologi seseorang untuk meniru orang lain. Hasrat tersebut bisa berkembang sebagai keinginan, bila selalu melihat dan mendengar kesan-kesan liburan yang indah dan memuaskan dari orang lain yang telah melaksanakan perjalanan wisata.

Pendapatan merupakan suatu faktor yang sangat menentukan dapat tidaknya seseorang untuk dapat berwisata, seseorang baru akan melakukan perjalanan wisata bila mempunyai uang lebih. Demikian juga faktor harga juga dapat mempengaruhi keputusan untuk berwisata. Perubahan harga akan mempengaruhi penggunaan dana yang dimiliki seseorang. Jika terjadi perubahan pada produk wisata, maka akan terjadi substitusi, dan calon wisatawan akan mengalihkan perhatiannya pada paket wisata yang lain yang lebih murah ataupun membatalkannya. Faktor lain yang menjadi penentu permintaan pariwisata adalah kualitas. Maksudnya adalah kualitas dalam hal sesuatu yang dapat dilihat, digunakan, dan dapat dibeli di daerah tujuan wisata. Kualitas ini mempengaruhi niat seseorang untuk mengunjungi daerah

tersebut. Bila suatu obyek wisata mempunyai kualitas yang sama dengan obyek wisata yang lainnya, maka faktor pelayanan memegang peranan yang penting dalam memenangkan persaingan tersebut. Faktor hari libur juga memberikan pengaruh yang positif bagi terselenggaranya perjalanan wisata. Ditambahkannya jumlah hari libur dan pengurangan jumlah jam kerja bagi karyawan, merupakan kesempatan atau peluang bagi orang-orang untuk melakukan perjalanan wisata. Selain itu faktor transportasi yang semakin lancar dan menyingkat waktu dengan fasilitas yang nyaman, maka akan menarik wisatawan untuk berkunjung ke obyek wisata tersebut.

Alavalapati (2000) dalam penelitiannya tentang interaksi antara kepariwisataan, sektor-sektor ekonomi dan lingkungan dalam konteks suatu wilayah mengemukakan bahwa aktivitas-aktivitas yang berhubungan dengan kepariwisataan akan mempengaruhi perekonomian regional. Pengaruh tersebut akan berbeda antar daerah yang satu dengan yang lainnya, tergantung struktur ekonominya. Model yang digunakan adalah model keseimbangan umum sederhana.

Hasil penelitian yang dilakukan *Roerkaerts* dan *Savat* yang diacu oleh *Spillane* (1987) menjelaskan bahwa manfaat yang dapat diberikan sektor pariwisata adalah: (a) menambah pemasukkan dan pendapatan, baik untuk pemerintah daerah maupun masyarakat. Penambahan ini bisa dilihat dari meningkatnya pendapatan dari kegiatan yang dilakukan masyarakat berupa penginapan, restoran dan rumah makan, pramu wisata, biro perjalanan, dan penyediaan cinder mata. Bagi daerah sendiri kegiatan usaha tersebut merupakan potensi dalam menggali PAD, sehingga perekonomian daerah dapat ditingkatkan, (b) membuka kesempatan kerja, industri pariwisata merupakan kegiatan mata rantai yang sangat panjang, sehingga banyak membuka kesempatan kerja bagi masyarakat daerah tersebut, (c) menambah devisa

negara dengan semakin banyak wisatawan yang datang, maka semakin banyak devisa yang diperoleh, (d) merangsang pertumbuhan ekonomi, serta menunjang gerak pembangunan daerah (*Spillane*, 1987:138).

2.3. Efektivitas dan Efisiensi

Obyek wisata Pantai Parangtritis di Kabupaten Bantul selama ini belum pernah dihitung potensi penerimaan retribusinya sehingga target yang ditentukan hanya berdasarkan perkiraan dari penerimaan retribusi tahun sebelumnya. Dengan dilakukannya penghitungan potensi, penetapan target penerimaan retribusi dapat disesuaikan dengan potensi sebenarnya.

Penghitungan efektivitas dilakukan dengan dua cara, yaitu: membandingkan penerimaan retribusi dengan potensinya dan cara yang kedua adalah membandingkan penerimaan retribusi dengan target. Menurut PERMENDAGRI No: 690.900.327/1994 tolok ukur penilaian kinerja keuangan dapat kita lihat dalam Tabel 2.1 berikut ini:

Tabel 2.1
Efektivitas Kinerja Keuangan

Kriteria	Efektivitas
Sangat Efektif	>100%
Efektif	90% - 100%
Cukup Efektif	80% - 90%
Kurang Efektif	60% - 80%
Tidak Efektif	<60%

Sumber: PERMENDAGRI No. 690.900.327 dalam Sukanta (2002:20)

Penghitungan efisiensi dilakukan untuk mengukur biaya yang dikeluarkan pemerintah Kabupaten Bantul dibanding dengan realisasi penerimaan retribusinya.

Semakin besar rasio, semakin besar output yang diperoleh dibandingkan input, semakin efisien pula kinerja sebuah organisasi. Rasio yang dipakai ini tidak bersifat absolut tetapi relatif. Misalnya: unit A lebih efisien dari unit B; atau unit A lebih efisien dibanding tahun sebelumnya (*Pendlebury & Jones, 1996:9*). Lebih lanjut *Pendlebury dan Jones (1998)* menyatakan bahwa karena efisiensi diukur dengan rasio maka efektivitas dapat ditingkatkan dengan empat cara, yaitu:

1. Dengan menaikkan output dengan input yang sama,
2. Dengan menaikkan output dengan proporsi yang lebih besar dari proporsi kenaikan input,
3. Dengan mengurangi input untuk output yang sama,
4. Dengan mengurangi input dengan proporsi yang lebih besar dari penurunan output.