

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Desentralisasi kewenangan Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah memberikan proses pemberdayaan dan kemampuan suatu daerah dalam pengelolaan keuangan daerah untuk menyusun dan mengatasi masalah ekonomi masing-masing daerah yang ditujukan kepada masyarakat untuk meningkatkan perekonomian dan partisipasi masyarakat sendiri dalam pembangunan daerahnya. Menurut Suparmoko, tujuan kebijakan desentralisasi adalah:<sup>1</sup> (1) Mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah. (2) Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pengurangan subsidi dari pemerintah pusat. (3) Mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah.

Peranan pemerintah sendiri diantaranya adalah menyusun usulan program, kegiatan dan anggaran berdasarkan prinsip-prinsip anggaran kinerja yang dituangkan dalam rencana anggaran satuan kerja dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan keuangan daerah.

Dalam UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan secara eksplisit bahwa unit pemerintahan yang melaksanakan otonomi di daerah adalah di tingkat kabupaten atau kota. Adapun asas dalam otonomi daerah adalah Secara

---

<sup>1</sup> Suparmoko. 2003. *Ekonomi Publik Untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*. Penerbit Andi Yogyakarta.

umum, beberapa prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah:(1) Otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks negara kesatuan. (2) Pelaksanaan otonomi daerah menggunakan tata cara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dengan demikian peran daerah sangat menentukan. (3) Pelaksanaan otonomi daerah harus berdasarkan pada hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. (4) Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu pembagian sistem keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan bertanggung jawab. (5) Fungsi pemerintah pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan strategis (moneter, pertahanan, luar negeri dan hukum) maupun untuk mengatasi ketimpangan antar daerah.

Birokrasi daerah yang selama ini tergantung kepada pemerintah pusat bagi dana pembangunan daerah, pada masa otonomi daerah dituntut lebih mampu membaca peluang pasar bagi kepentingan pembangunan ekonomi daerah.<sup>2</sup> Dalam UU No. 23 tahun 2014 pasal 285 di jelaskan mengenai sumber-sumber pembiayaan pembangunan di daerah dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan. Dana perimbangan berasal dari dana bagi hasil (bersumber dari pajak dan sumber daya alam), Dana Alokasi Umum

---

<sup>2</sup> Agus Dwiyanto dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan. Yogyakarta. hlm. 127.

(DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Sedangkan PAD bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan keuangan daerah dan PAD lain yang sah.

Pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada daerah kabupaten/kota dimulai dengan adanya penyerahan sejumlah kewenangan (urusan) dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Penyerahan berbagai kewenangan dalam rangka desentralisasi ini tentunya harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan. Sumber pembiayaan yang paling penting adalah sumber pembiayaan yang dikenal dengan istilah PAD (Pendapatan Asli Daerah) di mana komponen utamanya adalah penerimaan yang berasal dari komponen pajak daerah dan retribusi daerah yang salah satunya berasal dari sektor industri pariwisata.

Salah satu strategi dalam pembangunan sektor pariwisata, yaitu melakukan desentralisasi kewenangan pengelolaan kepariwisataan kepada setiap Kabupaten dan Kota. Strategi ini sesuai dengan UU No.23/2014 bahwa setiap urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Oleh karenanya Dinas Pariwisata dapat bertindak sebagai pembuat kebijakan, pengawasan dan pengendalian, sedangkan penyelenggaraannya menjadi urusan lintas kabupaten kota.

Kabupaten Tanah Datar adalah salah satu kabupaten yang terletak di Provinsi Sumatera Barat dengan Ibu Kota Batusangkar. Tanah Datar menjadi salah satu kabupaten yang banyak menyimpan objek wisata di Sumatera Barat dan menjadi salah satu daerah penting dalam penyebaran suku adat Minangkabau yang tidak lain merupakan suku terbesar di Sumatera Barat. Objek wisatanya tidak hanya dari aspek

bentangan alam saja tapi juga objek wisata sejarah dan budaya, sebagai buktinya kabupaten Tanah Datar terdapat Istana Basa Pagaruyung, mesjid bersejarah yang bernama Mesjid Raya Lima Kaum serta prasasti-prasasti kuno peninggalan raja alam Minangkabau. Hal ini tentunya merupakan potensi besar yang dimiliki oleh kabupaten Tanah Datar yang tidak dimiliki oleh banyak kabupaten lain di Sumatera Barat. Pariwisata di kabupaten Tanah Datar menawarkan PAD yang tergolong sangat “menggiurkan”.

Pariwisata di kabupaten Tanah Datar berpeluang sangat besar untuk meningkatkan PAD secara optimal serta dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Pariwisata disadari menjadi hal yang penting karena kabupaten Tanah Datar memiliki banyak tempat wisata yang mampu menarik wisatawan datang ke kabupaten Tanah Datar, hal ini terlihat semakin meningkatnya jumlah wisatawan domestik dan mancanegara yang datang setiap tahunnya. Selain itu kabupaten Tanah Datar mempunyai banyak restoran yang dapat dikembangkan dan dapat mendukung aspek pariwisata dalam menyediakan fasilitas kuliner bagi para wisatawan. Sangat diharapkan dengan banyaknya wisatawan yang menikmati makanan di restoran akan meningkatkan pendapatan dari sisi pajak.

Pada kenyataannya potensi wisata terbaik yang dimiliki oleh kabupaten Tanah Datar tidak berbanding lurus dengan hasil yang diharapkan. Banyak diantara objek wisata di Tanah Datar yang sampai hari ini tidak mendapat perhatian khusus dari pemerintah daerah kabupaten Tanah Datar sendiri. Bahkan tidak jarang ditemukan bahwa ada objek pariwisata yang nyaris tidak pernah tersentuh sedikitpun oleh

kebijakan pemerintah daerah, hal ini dapat dilihat dimana dari keseluruhan total objek wisata yang terdaftar pada Dinas Pariwisata hanya terdapat 10 objek pariwisata yang dioperasikan. Kenyataan ini sangat disayangkan mengingat potensi yang besar tersebut bisa dijadikan modal untuk membangun perekonomian daerah kabupaten Tanah Datar dibawah prinsip pelaksanaan otonomi daerah.

Pariwisata seringkali dipersepsikan sebagai mesin ekonomi penghasil devisa bagi pembangunan ekonomi di suatu negara tidak terkecuali di Indonesia. Namun demikian pada prinsipnya pariwisata memiliki *spectrum fundamental* pembangunan yang lebih luas bagi suatu negara. Sesuai dengan UU No 10 tahun 2009 pasal 4, Pembangunan kepariwisataan pada dasarnya ditujukan untuk:<sup>3</sup> (a) Persatuan dan Kesatuan Bangsa, dimana pariwisata mampu memberikan perasaan bangga dan cinta terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia. (b) Penghapusan Kemiskinan (*Poverty Alleviation*), pembangunan pariwisata seharusnya mampu memberikan kesempatan bagi seluruh rakyat Indonesia untuk berusaha dan bekerja. (c) Pembangunan Berkesinambungan (*Sustainable Development*), dengan sifat kegiatan pariwisata yang menawarkan keindahan alam, kekayaan budaya dan keramah tamahan pelayanan. (d) Pelestarian Budaya (*Culture Preservation*), pembangunan kepariwisataan seharusnya mampu kontribusi nyata dalam upaya upaya pelestarian budaya suatu negara atau daerah. (e) Pemenuhan Kebutuhan Hidup dan Hak Azasi Manusia, dimana pariwisata pada masa kini telah menjadi kebutuhan dasar kehidupan

---

<sup>3</sup>Diakses dari [http://kemenpar.go.id/userfiles/file/440\\_1257-PEMBANGUNAN\\_SEKTOR\\_PARIWISATA1.pdf](http://kemenpar.go.id/userfiles/file/440_1257-PEMBANGUNAN_SEKTOR_PARIWISATA1.pdf) pada tanggal 02 Oktober 2017 pukul.20:00 WIB.

masyarakat modern. (f) Peningkatan Ekonomi dan Industri, pengelolaan kepariwisataan yang baik dan berkelanjutan seharusnya mampu memberikan kesempatan bagi tumbuhnya ekonomi di suatu destinasi pariwisata. (g) Pengembangan Teknologi, dimana pada daerah-daerah tersebut akan terjadi pengembangan teknologi maju dan tepat guna yang akan mampu memberikan dukungan bagi kegiatan ekonomi lainnya.

## 1.2. Rumusan Masalah

Kabupaten Tanah Datar memiliki banyak sumber daya alam dan sumber daya akan budaya yang bisa dimanfaatkan dalam pengembangan Pariwisata. Kekayaan sumber daya alam dan budaya yang dimiliki telah menciptakan banyak potensi wisata alam yang sangat menarik, salah satunya Istano Basa Pagaruyung, demikian juga dengan kekayaan budaya yang dimiliki daerah ini merupakan bagian dari kebudayaan Minangkabau, yang juga memiliki potensi yang sangat besar dalam pengembangan pariwisata. Beragam tradisi budaya dan peninggalan sejarah tersebar di daerah ini, jika dikelola dengan baik dan komprehensif maka akan memberikan kontribusi yang nyata bagi pengembangan pariwisata dan pengembangan kawasan nantinya.

Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 pasal 8 ayat 1 tentang kepariwisataan maka pemerintah perlu menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional dan daerah yang bertujuan untuk bagaimana pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota agar dapat menentukan arah kebijakan

pembangunan pariwisata selaras dengan rencana pembangunan jangka panjang dan jangka menengah pemerintah.

Kebijaksanaan pengembangan sektor pariwisata dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW) kabupaten Tanah Datar secara terpadu, sinergis dan sistematis, dengan mempertimbangkan rencana induk pengembangan pariwisata provinsi Sumatera Barat. Untuk itu, perlu dikembangkan koordinasi lintas sektoral dan lintas lembaga secara terpadu dan sistematis terhadap penciptaan regulasi/birokrasi dalam pemanfaatan sumber daya pariwisata dan faktor lingkungan hidup baik alam, adat istiadat, budaya dan sebagainya.

Akan tetapi kenyataan membuktikan bahwa perkembangan pariwisata di kabupaten Tanah Datar tidak berkembang dan seolah berjalan ditempat. Berdasarkan Tabel 1.1 dibawah ini, kabupaten Tanah Datar merupakan kabupaten yang banyak memiliki objek wisata. Tiap kecamatan bahkan memiliki kurang lebih hampir 20 objek wisata, dan bahkan ada kecamatan yang memiliki hampir 40 objek wisata.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Objek Wisata berdasarkan Kecamatan**  
**di Kabupaten Tanah Datar**

<b>NO</b>	<b>KECAMATAN</b>	<b>JUMLAH OBJEK WISATA</b>
1	X Koto	42 Objek Wisata
2	Batipuh	17 Objek Wisata
3	Batipuh Selatan	15 Objek Wisata
4	Pariangan	36 Objek Wisata
5	Rambatan	36 Objek Wisata
6	Lima Kaum	14 Objek Wisata
7	Tanjung Emas	29 Objek Wisata
8	Padang Ganting	12 Objek Wisata
9	Lintau Buo	17 Objek Wisata

10	Lintau Buo Utara	18 Objek Wisata
11	Sungayang	19 Objek Wisata
12	Sungai Tarab	29 Objek Wisata
13	Salimpaung	35 Objek Wisata
14	Tanjung Baru	13 Objek Wisata
<b>JUMLAH</b>		<b>332 Objek wisata</b>

*Sumber : Dokumen perencanaan RIPP Kabupaten Tanah Datar, hal 21-37 tahun 2014*

Dari 332 objek wisata, hanya 10 objek wisata yang beroperasi yaitu Istando Basa Pagaruyung, Tenun Pandai sikek, Lembah Anai, Gunung Merapi, Danau Singkarak, Tanjung Mutiara, Batu Angkek-Angkek, Panorama Tabek Patah, Aie Angek, Puncak Pato dan yang paling banyak dikunjungi oleh wisatawan lokal maupun wisatawan asing yaitu Istando Basa Pagaruyung.<sup>4</sup>

Berdasarkan data di tersebut terlihat jelas bahwa objek wisata yang berada di kabupaten Tanah Datar masih banyak yang belum dioperasikan dengan baik. Jika dilihat dari perolehan PAD 10 objek di Tanah Datar terbukti hanya menyumbangkan 2,7 Milyar sementara sebanyak 322 objek wisata lagi masih belum terkelola. Hal ini dinilai tentu sangat jauh dari kata maksimal mengingat kondisi yang tidak seimbang bila dibandingkan dengan jumlah total keseluruhan objek wisata yang ada. Dengan demikian berdasarkan data di atas dapat kita lihat PAD yang tinggi dapat diperoleh jika pemerintah daerah dapat memaksimalkan potensi pariwisata.

<sup>4</sup>*Dokumen perencanaan RIPP Kabupaten Tanah Datar, 2014. hlm 21-37.*



**Tabel 1.2**  
**Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)**  
**Kabupaten Tanah Datar Sektor Pariwisata**

Tahun	Target	Realisasi
2012	200.750.000	77.161.000
2013	246.865.000	330.652.000
2014	2.400.000.000	2.533.018.500
2015	2.358.000.000	2.853.436.000
2016	3.176.140.900	3.497.059.000

*Sumber: Dokumen Pelaksanaan Perubahan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah*

Dari data tabel diatas terlihat jelas bahwa target Pendapatan Asli Daerah (PAD) kabupaten Tanah Datar terus mengalami peningkatan. Hal tersebut juga diiringi oleh realisasi pendapatan yang dicapai bahkan melebihi target yang ada serta membuktikan bahwa pariwisata masih sangat diminati oleh wisatawan yang hendak menikmati kekayaan alam kabupaten Tanah Datar.

Ada beberapa asumsi bahwa sektor pariwisata memiliki posisi yang penting di kabupaten Tanah Datar: (1) Pariwisata merupakan salah satu produk andalan kabupaten Tanah Datar selain sektor perdagangan dan jasa, sektor pendidikan dan sektor pertanian. (2) Sektor pariwisata mempengaruhi penerimaan dari pajak dan retribusi yang terkait dengan pariwisata terhadap PAD. (3) kabupaten Tanah Datar sebagai Kota Budaya dan salah satu Daerah tujuan wisata di Sumatera Barat memiliki potensi pariwisata, yaitu; objek wisata alam, sejarah, budaya, dan komponen industri pariwisata lainnya. (4) Kabupaten Tanah Datar terletak pada posisi yang sangat strategis pada ruas jalan trans Sumatera dengan topografi pegunungan dan berbukit dan keadaan alam yang indah dan udara yang sejuk sepanjang tahun.

**Tabel 1.3**  
**Kunjungan Wisatawan Asing dan Domestik Kabupaten Tanah Datar**  
**tahun 2012-2016 (orang)**

No	Nama Obyek	2012	2013	2014	2015	2016
1	Istano basa Pagaruyung	34.677	47.486	402.485	376.167	388.134
2	Lembah Anai	33.232	34.933	151.525	160.771	160.883
3	Tabek Patah	14.908	16.892	9.513	9.219	7.013
4	Puncak Pato	11.533	12.320	7.859	8.135	8.273
5	Tanjung Mutiara	3.851	4.277	15.290	17.031	17.056
6	Batu Angkek-Angkek	8.100	9.666	9.971	10.272	8.291
7	Obyek Wisata lainnya	103.989	125.574	329.657	403.334	403.350
<b>Total</b>		<b>210.290</b>	<b>251.148</b>	<b>926.300</b>	<b>984.929</b>	<b>993.000</b>

*sumber: Dokumen Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Tanah Datar*

Data diatas menunjukkan kunjungan wisatawan yang mengunjungi obyek pariwisata kabupaten Tanah Datar setiap tahunnya ada yang mengalami peningkatan jumlah pengunjung namun juga ada yang mengalami penurunan, dimana objek wisata yang paling banyak dikunjungi adalah Istano Basa Pagaruyung.

Perkembangan pariwisata yang merupakan sektor unggulan di kabupaten Tanah Datar. Sektor ini belum dapat berjalan dengan baik seperti telah di jelaskan diatas yaitu dari 332 jumlah objek wisata yang terdaftar hanya terdapat 10 objek pariwisata yang beroperasi. Hal ini sejatinya harus menjadi perhatian bagi pemerintah kabupaten Tanah Datar untuk lebih serius mengembangkan pariwisata dengan prinsip pelaksanaan pemerintah dengan asas desentralisasi. Penerimaan pendapatan daerah dari sektor pariwisata bisa mencapai dan melebihi target yang telah di tetapkan.

Berdasarkan data diatas, maka peneliti berasumsi bahwa Pelaksanaan Desentralisasi di Bidang Kepariwisataan di Kabupaten Tanah Datar masih belum optimal. Pemerintah daerah dinilai masih belum berhasil dalam menggali dan mengembangkan potensi daerah pada sektor pariwisata. Dari latar belakang dan asumsi yang telah diuraikan di atas maka penelitian ini akan mencoba mengeksplorasi dalam bentuk pertanyaan penelitian yaitu: Bagaimana Pelaksanaan Desentralisasi di Bidang Kepariwisataan Kabupaten Tanah Datar tahun 2012-2016?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian adalah: Untuk menganalisis Pelaksanaan Desentralisasi bidang Kepariwisataan di Kabupaten Tanah Datar. Di lihat dari Teori Desentralisasi dan Otonomi Daerah menurut Osborne dan Gaebler.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan kajian untuk pengembangan teori politik ke depan khususnya teori Implementasi Kebijakan dan menjadi salah satu literatur yang berguna bagi peneliti selanjutnya.
- Secara praktis, sebagai masukan bagi pemerintah dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).