

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara berdaulat yang memiliki kesatuan wilayah dengan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Selain itu, Indonesia juga memiliki beraneka ragam aset berupa kekayaan budaya, sejarah, bangsa dan seni. Seluruh kekayaan aset itu dikelola oleh negara sesuai bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu : “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Keseluruhan aset itu juga merupakan potensi sekaligus modal dalam pembangunan demi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Negara wajib mengelola berbagai bentuk aset yang dimaksud agar dapat bermanfaat dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dengan pengelolaan tersebut diharapkan pula pemerintah dapat mensejahterakan kehidupan masyarakat. Secara yuridis pengelolaan seluruh kekayaan alam dan budaya yang dimaksud juga menjadi kewenangan pemerintah daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 diketahui bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU Pemda) yang dimaksud dengan

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Berdasarkan Pasal 9 UU Pemda urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan yang menjadi kewenangan pusat, urusan pemerintahan konkuren urusan yang kewenangannya dibagi antara pusat dengan daerah, sedangkan urusan pemerintahan umum merupakan urusan yang kewenangannya dipegang oleh presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren dibagi menjadi urusan pemerintahan yang wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Berdasarkan Pasal 12 ayat (2) UU Pemda “Pariwisata merupakan salah satu Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar”.

Pemerintah daerah mempunyai wewenang yang utuh untuk membangun daerahnya secara mandiri. Untuk membangun daerah yang maju dibutuhkan pembiayaan maka dari itu pemerintah daerah melaksanakan berbagai kegiatan dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Adapun yang menjadi sumber bagi pendapatan asli daerah tertuang didalam Pasal 285 ayat (1) UU Pemda, yaitu :

Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD), terdiri atas :
 1. Hasil pajak daerah;
 2. Hasil retribusi daerah;
 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah;
- b. Pendapatan transfer; dan,
- c. Lain lain pendapatan daerah yang sah.

Salah satu sumber dari Pendapatan Asli Daerah adalah hasil retribusi daerah, Berdasarkan Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah “Objek Retribusi adalah Jasa Umum; Jasa Usaha; dan Perizinan Tertentu.” yang termasuk dalam Retribusi Jasa Usaha salah satunya adalah Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga. Hal ini terkait dengan pemungutan retribusi daerah dalam hal Pariwisata.

Pariwisata berasal dari dua kata yakni, pari dan wisata. Pari dapat diartikan sebagai banyak, berkali-kali, berputar-putar atau lengkap. Sedangkan wisata dapat diartikan sebagai perjalanan atau bepergian yang dalam hal ini sinonim dengan kata “*travel*” dalam Bahasa Inggris, atas dasar itu maka kata “*Pariwisata*” dapat diartikan sebagi perjalanan yang dilakukan berkali-kali atau berputar-putar dari suatu tempat ke tempat yang lain, yang dalam bahasa inggris disebut “*tour*”.¹

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan yang dimaksud dengan “Kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara

¹ Oka A. Yoeti, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Angkasa, Bandung, 1991, hlm. 103.

wisatawan dan negara setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah dan pengusaha.”

Pariwisata telah menjadi salah satu sumber devisa negara untuk dapat bersaing dengan negara lain dan dapat menarik wisatawan untuk datang ke negara mereka. Setiap negara berusaha untuk mengembangkan dan mengelola pariwisata, diharapkan dapat melestarikan nilai-nilai kebudayaan, agama, lingkungan hidup dan sekaligus dapat memperkenalkan keindahan suatu daerah tersebut. Upaya pemerintah dan masyarakat ditindaklanjuti dengan pembenahan dan pengelolaan objek wisata yang ada.

Kota Padang memiliki potensi pariwisata dari berbagai jenis, diantaranya wisata alam, wisata sejarah, dan wisata buatan. Wisata alam tersebar hampir diseluruh wilayah Kota Padang, mulai dari pulau, pantai, daratan sampai pegunungan. Wisata sejarah dan budaya terdiri dari kawasan bersejarah dan bangunan bersejarah.²

Dengan berkembangnya sektor pariwisata di daerah Kota Padang diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat dan sekaligus meningkatkan pendapatan daerah yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan secara nasional. Sejalan dengan semangat otonomi daerah, maka pengembangan sektor kepariwisataan di Kota Padang masih memerlukan berbagai perangkat pengembangan yang memadai dan profesional, antara lain meliputi peraturan dan kebijakan serta pedoman pengembangan yang seluruhnya dapat mendukung pencapaian keberhasilan pengembangan pariwisata daerah Kota Padang khususnya dan pariwisata secara nasional pada umumnya. Di Kota Padang sendiri terdapat

² Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang, *Profil Pariwisata Kota Padang 2014*, hlm. 11.

beberapa objek wisata, seperti Pantai Padang, Gunung Padang, Museum Adityawarman, Pantai Air Manis, Jembatan Siti Nurbaya, dan lain sebagainya.

Berdasarkan Keputusan Walikota Nomor 537 Tahun 2014 Tentang Rencana Strategis (RENSTRA) Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang 2014-2019, Kawasan Gunung Padang merupakan Kawasan Wisata Terpadu (selanjutnya disebut KWT Gunung Padang) yang masuk dalam program pengembangan Dinas Pariwisata oleh Pemerintah Kota Padang.³ Kawasan Wisata Terpadu artinya pada kawasan tersebut terdapat berbagai objek wisata baik bahari, budaya, kuliner, teknologi energi, pendidikan dan lingkungan (*ecotourism*) yang dikembangkan menjadi satu kesatuan kawasan wisata.⁴

Cangkupan KWT Gunung Padang meliputi :⁵

- a. Kawasan wisata Pantai Padang dikembangkan atraksi wisata pantai dilengkapi sarana rekreasi, kuliner, sarana bermain anak, parkir dan sarana penunjang lainnya seperti hotel, mall dan restoran, serta perlu mempertimbangkan antisipasi terhadap bencana gempa dan tsunami.
- b. Kawasan Padang Kota Lama akan berkonsep wisata pelestarian nilai budaya dan sejarah sekaligus sebagai penunjang kawasan wisata utama di tepi pantai.
- c. Kawasan sekitar Jembatan Siti Nurbaya direncanakan sebagai Pelabuhan Marina yang akan menunjang kegiatan wisata di sepanjang sungai Batang Arau, pada kawasan ini dikembangkan wisata air, sandaran kapal - kapal pesiar dan restoran terapung serta sarana olah raga air.
- d. Mengembangkan ekowisata flora dan fauna di kawasan wisata Gunung Padang serta pengembangan nilai sejarah dan budaya berupa legenda makam Siti Nurbaya, meriam dan bunker peninggalan tentara Jepang.
- e. Merencanakan kereta gantung yang menghubungkan Pantai Padang - Gunung Padang - Pantai Air Manih, serta pengembangan hotel, cottage dan villa sebagai sarana penunjang fungsi kawasan tersebut.
- f. Pada koridor jalan dari Gunung Padang menuju Pantai Air Manih dikembangkan kegiatan hiking, sepeda gunung dan rekreasi alam serta pengembangan sarana dan

³ Rencana Strategis (RENSTRA) Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang 2014-2019, hlm. 80.

⁴ <https://pantaibaru.wordpress.com/wisata-terpadu> diakses tanggal 05 Januari 2018 pukul 0:34 WIB

⁵ <http://kinciakincia.com/berita/3364-kawasan-wisat-gunung-padang-inilah-gambarannya.html> diakses tanggal 22 Februari 2018 pukul 13:11

prasarana pendukung pengembangan Pantai Aie Manih dengan legenda Batu Malin Kundang-nya.

Akses menuju Gunung Padang melewati Jembatan Siti Nurbaya atau dapat menggunakan perahu tradisional menyebrangi sungai Batang Arau. Lokasi menuju kuburan Siti Nurbaya dapat ditemukan Lobang Jepang dan meriam peninggalan penjajahan Jepang. Puncak Gunung Padang dapat melewati tangga-tangga di lereng perbukitan. Di Puncak Gunung Padang terdapat kuburan Siti Nurbaya yang melegenda.⁶ Taman Siti Nurbaya merupakan nama puncak dari kawasan objek wisata Gunung Padang dengan luas sekitar 180 meter persegi.⁷

Gunung Padang hanya bisa ditempuh dengan berjalan kaki. Pengunjung bisa memarkirkan kendaraan dikaki gunung tersebut sebelum melanjutkan dengan berjalan kaki. Uniknya, jalan menuju Gunung Padang itu pengunjung harus mendaki ratusan anak jenjang yang panjang dan berliku. Panorama akan menghilangkan kepenatan kaki saat menghitung satu demi satu jenjang menuju puncak Gunung Padang.⁸

Pada KWT Gunung Padang sudah terdapat sarana dan prasarana yang dibuat oleh pemerintah seperti sudah adanya loket pembelian karcis, area parkir, anak tangga, gazebo, WC, serta yang dan dikawasan ini juga telah tersedia tempat bagi pedagang tempat peristirahatan. Dengan banyaknya daya tarik yang di tawarkan pada KWT Gunung Padang membuat banyak orang yang mengunjungi objek wisata baik dari dalam maupun luar negeri.

⁶ *Ibid.*

⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Gunung_Padang diakses tanggal 19 Februari 2018 pukul 15.31 WIB

⁸ Walneg dan Windo Wibowo, *PADANG Persimpangan Jalan? Potretnya Dahulu, Kini dan Visi Masa Depan*, PT.Visi Media Nusantara, 2012, hlm. 49.

Berdasarkan data yang peneliti peroleh dari Dinas Pariwisata kota Padang diketahui bahwa kunjungan wisatawan ke KWT Gunung Padang tiga tahun berturut-turut dari tahun 2014 hingga 2016 mengalami peningkatan. Pada tahun 2014 jumlah kunjungan sebanyak 17.300, kemudian ditahun 2015 jumlah kunjungan mencapai 25.100 dan pada tahun 2016 jumlah kunjungan mengalami peningkatan hingga 25.400. Peningkatan jumlah wisatawan di KWT Gunung Padang secara tidak langsung berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Padang secara umum sektor pariwisata Kota Padang meningkat sebanyak 29%.⁹

Namun kenyataannya, semua potensi dan fakta tentang KWT Gunung Padang yang diutarakan di atas ternyata dianggap belum dikelola secara maksimal. Dalam hal pemungutan retribusi misalnya, terdapat beberapa penyimpangan seperti, tidak diberikannya karcis bagi anak-anak, terdapat karcis yang diberikan tidak memiliki nomor serta tidak adanya sistem perobekan karcis yang diberikan kepada pengunjung serta masih adanya pungutan liar yang dilakukan oleh warga sekitar terhadap pengunjung.¹⁰ Hal ini tentunya dapat mempengaruhi jumlah kunjungan wisatawan yang berkunjung ke KWT Gunung Padang.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis berkeinginan untuk mengangkatnya dalam bentuk penelitian dengan judul **“PEMUNGUTAN RETRIBUSI DAERAH DI KAWASAN WISATA TERPADU GUNUNG PADANG”**

⁹ <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/12/31/p1tw1y280-pemasukan-sektor-pariwisata-kota-padang-melonjak-29-persen> diakses tanggal 05 Februari 2018 pukul 14.00 WIB

¹⁰ Wawancara dengan pak Slamet warga sekitar KWT Gunung Padang pada tanggal 02 Januari 2018/ pukul 17:30 WIB

B. Perumusan Masalah

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini antara lain adalah :

1. Bagaimanakah pemungutan retribusi daerah pada Kawasan Wisata Terpadu Gunung Padang?
2. Apa saja yang menjadi kendala pemungutan retribusi daerah di Kawasan Wisata Terpadu Gunung Padang serta bagaimana cara mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian-

1. Untuk mengetahui pemungutan retribusi daerah Kawasan Wisata Terpadu Gunung Padang.
2. Untuk mengetahui kendala pemungutan retribusi daerah di Kawasan Wisata Terpadu Gunung Padang dan cara mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang ingin dicapai penulis dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoretis
 - a. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi.
 - b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan Hukum Administrasi Negara tentang pemungutan retribusi daerah di KWT Gunung Padang.

2. Manfaat praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat positif bagi pendukung kepentingan yaitu bagi pemerintah dan masyarakat dalam mengoptimalkan pemungutan retribusi daerah di KWT Gunung Padang.
- b. Penelitian ini diharapkan memberi manfaat sebagai bahan masukan yang bersifat konstruktif akademis bagi pendukung kepentingan terkait dengan pemungutan retribusi daerah di KWT Padang.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan masalah secara yuridis sosiologis atau empiris, yaitu pendekatan dengan melihat norma yang ada dan yang terjadi atau yang terdapat di dalam masyarakat.¹¹ Melakukan analisa terhadap persoalan-persoalan yang muncul ditengah masyarakat penulis menitik beratkan terhadap ketentuan perundang-undangan agar dapat menjawab permasalahan hukum secara hukum positif dengan cara mempelajari hukum tersebut sebagai segala gejala sosial.¹²

2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan sesuatu hal yang sistematis, faktual, dan akurat terhadap data-data yang

¹¹ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.30.

¹² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.46.

penulis peroleh di daerah-daerah tertentu pada saat tertentu. Dalam hal ini menggambarkan tentang pemungutan retribusi daerah di KWT Gunung Padang.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis data

1) Data Primer

Data primer adalah Data yang diperoleh secara langsung dari hasil penelitian di lapangan bersumber dari pihak-pihak terkait yang berhubungan dengan penelitian. Data ini juga dapat diperoleh melalui wawancara yaitu melakukan tanya jawab dengan pihak yang terkait dalam pemungutan retribusi daerah di KWT Gunung Padang.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang telah diperoleh dengan penelitian kepustakaan. Data ini bersumber pada bacaan yang erat hubungannya dengan pembahasan proposal penelitian ini. Data sekunder ini berguna sebagai penjelasan bagi bahan yang didapat dari lapangan atau data primer yang belum diolah.

Data sekunder terdiri dari :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas¹³. Bahan-bahan penelitian yang berasal dari peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar 1945

¹³*Ibid*, hlm 47.

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
5. **Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2001 Tentang Retribusi Daerah**
6. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2013 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2014-2025
7. Peraturan Walikota Padang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Usaha
8. Keputusan Walikota Nomor 537 Tahun 2014 Tentang Rencana Strategis (RENSTRA) Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang 2014-2019

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang berasal dari literatur-literatur/hasil penelitian berupa :

- 1) Berbagai bahan/buku-buku bacaan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah ini.
 - 2) Keterangan para pakar, hasil penelitian yang dipublikasikan, jurnal hukum, makalah, dan lain sebagainya.
- c) Bahan hukum tersier adalah kamus-kamus hukum yang membantu menerjemahkan istilah hukum yang dipergunakan dalam pembahasan.

b. Sumber data

Sumber data penelitian ini dilakukan melalui dua tahapan, antara lain:

1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Data yang didapat merupakan hasil penelitian yang bersumber dari kepustakaan meliputi data yang ada pada peraturan perundang-undangan yang terkait dan buku-buku hukum.

2) Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Data yang didapat merupakan hasil penelitian langsung dilapangan seperti mengambil data pada instansi terkait yang berhubungan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan untuk memperoleh data pendukung dari studi dokumen yang telah dilakukan oleh penulis. Wawancara dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung dimana semua pertanyaan disusun secara sistematis, jelas dan terarah, serta ditujukan kepada pihak yang berkaitan dengan objek penelitian.¹⁴ Wawancara dilakukan melalui wawancara semistruktur (*semistructure interview*) dimana pertanyaan tersebut terlebih dahulu telah dibuatkan draftnya, namun tidak tertutup, kemungkinan dilapangan akan ditanyakan pertanyaan yang peneliti baru dapatkan setelah melakukan wawancara dengan narasumber.

¹⁴*Ibid*, hlm 69.

Wawancara dilakukan dengan Bapak Wahyu Syaputra selaku Kepala Seksi Evaluasi dan Pelaporan dari Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kota Padang, Bapak Edral Pratama selaku Kepala Seksi Usaha dan Industri Pariwisata Kota Padang dan Ibu Siti Gloria selaku Kepala Seksi Evaluasi dan Pelaporan dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Padang, Bapak Slamet selaku Koordinator Pemungutan karcis Di KWT Gunung Padang, Ibu Rita (Pedagang) dan Pak Slamet (nelayan) sebagai Masyarakat yang turut serta dalam pengembangan pariwisata di Gunung Padang. Penelitian ini juga dilakukan dengan menggunakan metode *non-probability sampling* dengan cara *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel dengan cara memilih atau mengambil subjek berdasarkan pertimbangan/penelitian subyektif dari penelitian jadi dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi.¹⁵ meskipun demikian sampel yang dipilih dianggap dapat mewakili populasi yang ada.

b. Studi Dokumen

Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak lain berupa informasi baik dalam bentuk formal maupun dalam bentuk naskah resmi. Studi dokumen ini dilakukan dengan cara mempelajari dan menganalisis bahan-bahan tertulis yang didapatkan dalam bahan hukum primer seperti undang-undang, peraturan pemerintah dan sebagainya, serta untuk mendapatkan data sekunder yaitu data yang didapatkan

¹⁵ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 87.

dari studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dan menganalisis bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

4. Analisis Data

a. Editing

Maksudnya adalah data yang diperoleh melalui wawancara dan studi literatur akan diteliti kembali untuk memastikan, apakah data tersebut sudah cukup baik guna meningkatkan kualitas data yang hendak diolah dan dianalisis.

b. Teknik Analisis Data

Terhadap semua data dan bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian baik yang melalui studi kepustakaan maupun studi lapangan akan diolah, disusun dan dianalisis secara yuridis dan di deskripsikan (digambarkan) secara kualitatif. Analisa kualitatif adalah suatu analisa data yang dilakukan dengan cara menjelaskan data-data berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat para ahli dan pengetahuan dari penulis sendiri.