

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi menjadi daerah provinsi dan daerah provinsi terbagi menjadi kabupaten dan kota, dimana tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang telah diatur oleh undang-undang. Dalam pasal yang sama ayat (2), disebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan/atau kota mengatur serta mengurus secara mandiri mengenai urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dari kedua ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintahan daerah memiliki kendali penuh atas urusan pemerintahan mengenai pengembangan dan pembangunan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Melalui pasal tersebut, pemerintah daerah menjadi utusan dari pemerintah pusat dalam mengurus daerah, yang biasa disebut dengan desentralisasi. Fungsi dari sistem desentralisasi yaitu meringankan beban pekerjaan pemerintah pusat, sehingga pekerjaan bisa dialihkan kepada pemerintah daerah, hal tersebut dilakukan dengan tujuan agar tidak terjadi pemupukan kekuasaan kepada salah satu pihak pemerintah (Qothrunnada, 2021).

Sebagai utusan pemerintah pusat dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan di daerah, berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan

urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Sinergi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dipersatukan dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang tersebut pada Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem penyelenggaraan keuangan yang mengatur hak dan kewajiban antara pusat dan daerah secara adil, transparan, akuntabel, serta selaras berdasarkan undang-undang. Upaya penyelenggaraan pelaksanaan otonomi daerah yang luas, dibutuhkan kewenangan dan kemampuan dalam menghasilkan sumber keuangan secara mandiri dengan dukungan perimbangan keuangan daerah dalam hal kewenangan daerah serta dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerintah, dan keadilan serta meneliti potensi dan keragaman daerah (Lillah, 2017). Tujuan asas otonomi dan tugas pembantuan yaitu sebagai bagian dari upaya dalam kontribusi pemerintah daerah dalam percepatan realisasi kesejahteraan masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat, peningkatan mutu pelayanan, peningkatan peran masyarakat, pewujudan pemerataan daerah, pewujudan keadilan sosial, serta pengembangan peran serta fungsi DPRD (Yuda, 2021).

Menurut Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh daerah melalui perolehan pungutan daerah yang telah diatur melalui peraturan daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD berperan penting memberikan kewenangan

kepada pemerintah daerah dalam hal pendanaan pelaksanaan otonomi daerah yang telah dilakukan penyesuaian dengan tiap – tiap potensi daerah sebagai perwujudan atas desentralisasi. Dalam penggolongan sumber pendapatan daerah, dijelaskan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 285 Ayat (1), disebutkan bahwa sumber-sumber pendapatan daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Pendapatan Asli Daerah
 - a. Pajak Daerah
 - b. Retribusi Daerah
 - c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan
 - d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah
- 2) Pendapatan Transfer
- 3) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Besarnya kontribusi masing-masing sumber pendapatan digunakan secara optimal untuk kepentingan masyarakat umum, sehingga sumber pendapatan harus dikelola secara baik, transparan, dan berkeadilan sebagai rasa tanggung jawab pemerintah daerah terhadap masyarakat (Lillah, 2017). Pemberlakuan asas otonomi daerah tersebut, pemerintah daerah mengupayakan untuk meningkatkan penerimaan pendapatan daerah melalui sumber pendapatan daerah yang telah menjadi kelolaan ataupun mencari sumber pendapatan daerah yang belum dikelola. Dengan mewujudkan perihal tersebut, diharapkan Pendapatan Asli Daerah mengalami peningkatan.

Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 64, Retribusi Daerah merupakan pungutan daerah yang dibayarkan oleh orang pribadi atau badan atas jasa dan pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah. Objek retribusi dijelaskan dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 BAB VI Pasal 108, dimana objek retribusi terdiri atas, Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perizinan Tertentu.

Salah satu sumber pendapatan yang potensial bagi PAD adalah berasal dari retribusi pariwisata. Dalam Undang-Undang yang sama, dimuat dalam Pasal 136, dijelaskan bahwa Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga merupakan pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, dijelaskan bahwa Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta pelayanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Menurut Qaddarochman (2010), keberhasilan pengembangan di sektor pariwisata berdampak pada peningkatan penerimaan daerah, dimana pariwisata merupakan sebuah komponen yang utamanya dengan memperhatikan faktor yang menjadi pengaruhnya, seperti, seberapa penawaran jumlah obyek wisata, seberapa jumlah wisatawan yang berkunjung baik wisatawan domestik maupun wisatawan manca negara, serta bagaimana tingkat hunian (hotel dan *guest house*) yang ditawarkan kepada wisatawan.

Kabupaten Pacitan merupakan sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang terletak di bagian selatan barat daya, tepatnya di sebelah selatan barat daya Provinsi Jawa Timur atau sekitar 273,35 km dari Kota Surabaya. Secara astronomis terletak di antara $110^{\circ} 55'$ - $111^{\circ} 25'$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 55'$ - $8^{\circ} 17'$ Lintang Selatan dengan luas wilayah 1.389.87 km². Kabupaten Pacitan terbagi atas 12 kecamatan yaitu, Kecamatan Sudimoro, Kecamatan Ngadirojo, Kecamatan Tulakan Kecamatan Kebonagung, Kecamatan Tegalombo, Kecamatan Bandar, Kecamatan Nawangan, Kecamatan Arjosari, Kecamatan Pacitan Kecamatan Pringkuku, Kecamatan Punung, serta Kecamatan Donorojo.

Berdasarkan topografinya, luas dari wilayah Kabupaten Pacitan terdiri atas sebagian besar berupa perbukitan 85%, gunung-gunung kecil *non-volcano* menyebar di seluruh kecamatan, dan sisi selatan berbatasan langsung dengan Samudera Hindia (Pacitan, 2021). Kabupaten Pacitan sebagian besar wilayahnya merupakan daerah pegunungan dan berbukit-bukit serta termasuk kawasan karst Pegunungan Sewu. Sedangkan sisanya merupakan dataran rendah yang ditandai adanya sungai besar. Sekitar 63% dari wilayah Pacitan merupakan daerah dengan fungsi penting dalam hidrologis karena memiliki tingkat kemiringan lebih 40%. Ciri– ciri fisik tanah di wilayah Kabupaten Pacitan adalah tanah berkapur yang realtif karena wilayah Kabupaten Pacitan masih menjadi bagian dari pegunungan kapur selatan yang membentang dari Gunung Kidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan membujur hingga ke wilayah Trenggalek Jawa Timur (Pariwisatapacitan20, 2013). Dengan kondisi alam sedemikian rupa, memunculkan keunikan tersendiri bagi masyarakatnya, ditinjau dari segi masyarakat, keagamaan

perilaku, kondisi lingkungan, mata pencaharian masyarakat mengenai keragaman budaya dan adat istiadat. Keseimbangan antara pantai dan hutan serta perbukitan menjadi kesatuan ekologis bagi kesejahteraan masyarakat sehingga menjadi ciri khas atas suatu keberagaman masyarakat. Hal tersebut merupakan cerminan kehidupan bermasyarakat di Kabupaten Pacitan yang sarat akan gotong royong dan kebersamaan.

Beberapa tahun belakang Kabupaten Pacitan menggalakkan pembangunan industri pariwisata hingga menjadikan industri pariwisata sebagai sektor yang andal dalam peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui penerimaan retribusi pariwisata sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat yang telah dijelaskan dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor. 7 Tahun 2013. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 7 Tahun 2013, jenis daya tarik wisata di Kabupaten Pacitan adalah daya tarik wisata alam, daya tarik wisata budaya, serta daya tarik obyek wisata buatan/binaan manusia.

Berdasarkan penelusuran dan catatan Pacitanku.com (2020), dengan panjang garis pantai mencapai 70,71 km, melewati 8 dari 12 total kecamatan dengan jumlah pantai mencapai 85 titik pantai, baik yang sudah dikelola maupun belum dikelola. Dengan kelebihan yang dimiliki, menjadikan Kabupaten Pacitan memiliki potensi yang besar dalam pengembangan pariwisata, khususnya wisata alam pantai. Beberapa pantai wilayah Pacitan yang masyhur antara lain, Pantai Klayar, Pantai Banyutibo, Pantai Watu Karung, Pantai Kasap, Pantai Teleng Ria, Pantai Pangasan, Pantai Taman dan Pantai Soge. Seluruh pantai tersebut memiliki

ciri khas dan keunikan yang tidak sama antara satu sama lain. Selain wisata alam pantai, Kabupaten Pacitan juga menyuguhkan wisata alam goa, mengingat Kabupaten Pacitan merupakan salah satu kabupaten dalam Kawasan Geopark Gunung Sewu. Wisata alam goa juga menginspirasi pemerintah daerah dalam membuat sebuah tagline hingga dikenal masyarakat luas, yaitu Pacitan Kota 1001 Goa.

Geopark merupakan suatu wilayah geografi dimana wilayah tersebut menjadi tempat pelestarian warisan dunia yang berdasarkan pada keragaman geologi (*geodiversity*), keragaman hayati (*biodiversity*), serta keragaman budaya (*cultural diversity*), dimana wilayah tersebut bukan hanya menjadi wilayah konservasi namun juga sebagai sarana ilmu pengetahuan dan pengembangan dalam rangka peningkatan ekonomi masyarakat sekitar melalui *geowisata* (Sari, 2020). Geopark Gunung Sewu mencakup 3 Kabupaten dalam 3 Provinsi dan dibagi menjadi 3 GeoArea yaitu, Kabupaten Gunungkidul (DIY), Kabupaten Wonogiri (Jawa Tengah), dan Kabupaten Pacitan (Jawa Timur). Dengan wilayah yang masuk dalam kawasan geopark, sebagian wilayah dari Kabupaten Pacitan khususnya wilayah barat kota memiliki tanah dengan tekstur kapur, sehingga dari keadaan alam tersebut, dengan berproses selama jutaan tahun di dalam bumi, terbentuklah goa goa alam. Wisata alam goa destinasi unggulan yaitu Goa Gong dan Goa Tabuhan yang terletak di Kecamatan Punung.

Selain wisata goa alami dan wisata, Kabupaten Pacitan menawarkan wisata budaya, seperti Upacara Adat Ceprotan yang terletak di Desa Sekar, Kecamatan Donorojo. Upacara adat tersebut dilaksanakan pada bulan islam *Dzulqaidah* atau

dalam bulan Jawa Longkang. Upacara Adat Ceprotan berwujud bersih desa dengan kepercayaan adat bertujuan sebagai tolak bala dan kelancaran dalam pertanian. Beberapa tempat wisata lain seperti wisata kuliner juga cukup menjadi daya tarik wisatawan baik domestik maupun mancanegara dan wisata lainnya.

Dengan potensi pariwisata sedemikian beragam, pemerintah daerah diharapkan dapat memaksimalkan penerimaan pendapatan atas retribusi pariwisata. Namun apabila ditelisik lebih lanjut, banyak lokasi wisata yang fasilitas umum dan infrastrukturnya kurang memadai, ditambah akses menuju destinasi wisata cenderung sempit, sehingga potensi penerimaan pendapatan atas obyek wisata belum maksimal. Hal lain yang perlu menjadi perhatian adalah beberapa pengelolaan obyek wisata dikelola oleh pemerintah desa, perlu adanya edukasi mengenai sistem pemungutan, tarif wisata, dan perbaikan infrastruktur. Kedua hal tersebut diharapkan mengalami peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah apabila dikelola secara efektif dan efisien. Pembenahan beberapa aspek destinasi wisata diatas juga diharapkan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.

Pada bulan Maret Tahun 2020, menjadi titik permasalahan bagi sektor pariwisata di Kabupaten Pacitan karena terjadinya pandemi Covid-19 secara Nasional. Dengan mempertimbangkan keselamatan bersama, melalui Surat Edaran Nomor 556/ 079/ 408.21/ 2020 tentang Penutupan Sementara Destinasi Wisata di Kabupaten Pacitan, pemerintah daerah menutup sementara destinasi wisata kelolaan pemerintah daerah dan menutup seluruh wisata akses menuju destinasi wisata yang berlaku mulai 23 Maret 2020 hingga batas waktu yang tidak ditentukan. Kemudian pariwisata dibuka kembali setelah beberapa kali menggelar uji coba

dengan membuka pariwisata bagi warga lokal Pacitan. Uji coba ini tentunya dilaksanakan guna membiasakan kebiasaan baru di era *new normal* dan penerapan protokol kesehatan dengan tujuan mencegah penularan virus covid-19. Dengan penutupan sementara pariwisata memberikan dampak terhadap penerimaan daerah khususnya retribusi pariwisata dan tentunya berpengaruh pada Pendapatan Asli Daerah di tahun 2020.

Penelitian sebelumnya dilakukan oleh Risma Ummamul Khoiroh (2020) menyampaikan bahwa beberapa saran atas hasil penelitian berjudul “Analisis Kinerja Keuangan Retribusi Pariwisata Sebagai Sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Pacitan Tahun 2016-2020”. Saran dari laporan penelitian tersebut bertujuan untuk menjaga efektivitas dan efisiensi penerimaan retribusi daerah khususnya retribusi pariwisata melalui kebijakan pemerintah.

Dalam kesempatan ini, penulis memiliki ketertarikan mengenai penelitian, bagaimana perbandingan penerimaan pendapatan retribusi pariwisata sebelum pandemi dengan pasca terjadinya pandemi, serta bagaimana dampak yang ditimbulkan dari pandemi covid-19 khususnya dalam sektor kepariwisataan, serta bagaimana peran dan strategi pemerintah daerah dalam usaha peningkatan penerimaan retribusi khususnya retribusi pariwisata pada masa pandemi covid-19. Dengan demikian, penulis menyusun sebuah Karya Tulis Tugas Akhir dengan judul “Analisis Atas Pendapatan Retribusi Pariwisata Dalam Masa Pandemi Covid-19 di Kabupaten Pacitan”.

1.2 Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana efektivitas pemungutan retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan pada masa sebelum pandemi Covid-19 dan saat pandemi Covid-19?
- 2) Bagaimana pertumbuhan pendapatan retribusi pariwisata pada saat pandemi Covid-19 dibandingkan pertumbuhan pendapatan retribusi pariwisata saat sebelum pandemi Covid-19 di Kabupaten Pacitan?
- 3) Bagaimana perbandingan kontribusi retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Pacitan pada masa pandemi Covid-19 tahun 2020 dengan sebelum masa pandemi Covid-19 tahun 2019?

1.3 Tujuan Penulisan

Dalam rangka pemenuhan persyaratan guna kelulusan perkuliahan sebagai mahasiswa Diploma III Akuntansi Politeknik Keuangan Negara STAN diwajibkan menyusun Karya Tulis Tugas Akhir dan merupakan sebuah karya tulis ilmiah yang disusun berdasarkan hasil observasi maupun studi kasus suatu masalah. Berikut tujuan yang ingin penulis capai dari penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir yaitu:

- 1) Mengetahui efektivitas pemungutan retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan pada masa sebelum pandemi Covid-19 dan saat pandemi Covid-19.
- 2) Mengetahui pertumbuhan pendapatan retribusi pariwisata pada saat pandemi Covid-19 dibandingkan pertumbuhan pendapatan retribusi pariwisata saat sebelum pandemi Covid-19 di Kabupaten Pacitan.
- 3) Mengetahui perbandingan kontribusi retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Pacitan pada masa pandemi Covid-19 dengan sebelum masa pandemi Covid-19 tahun 2019.

1.4 Ruang Lingkup Penulisan

Dalam penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir, penulis hanya membatasi pada pembahasan retribusi daerah yang mengerucut menjadi akuntansi pendapatan retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan Tahun Anggaran 2020 dengan data pendukung Tahun 2019 yang berfokus pada analisis pendapatan retribusi daerah, khususnya retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan, mencakup perbandingan antara pendapatan retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan pada masa sebelum pandemi Covid-19 dengan masa saat terjadi pandemi Covid-19 serta dampak dari pandemi Covid-19 terhadap pendapatan retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan.

1.5 Manfaat Penulisan

1) Manfaat Teoritis

Tujuan penulisan Karya Tulis Tugas Akhir ini diharapkan menambah wawasan keilmuan bagi pembaca mengenai retribusi daerah, khususnya retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan, serta mengetahui efektivitas, pertumbuhan serta kontribusi retribusi pariwisata terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Pacitan.

2) Manfaat Praktis

Karya Tulis Tugas Akhir ini diharapkan menjadi informasi mengenai kontribusi pendapatan retribusi pariwisata Kabupaten Pacitan pada masa pandemi Covid-19 dan dapat dijadikan bahan evaluasi serta pertimbangan untuk mengoptimalkan kebijakan retribusi pariwisata di era *new normal*.

1.6 Metode Pengumpulan Data

1) Interview (Wawancara)

Penulis melakukan pengumpulan data secara langsung kepada yang berwenang atau narasumber yaitu Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Pacitan bertindak sebagai informan guna memperoleh data penelitian mengenai bagaimana penerimaan pendapatan retribusi pariwisata selama pandemi Covid-19 tahun 2020. Penelitian oleh penulis dilakukan dalam rentang waktu antara 10 Januari 2022 hingga 20 Maret 2022.

2) Studi Dokumen

Pengumpulan data dengan studi dokumen dilakukan dengan mengandalkan dokumen tertulis yang disimpan oleh pihak berwenang, mencari sumber data yang sesuai, bisa dari buku, artikel ilmiah, artikel elektronik, ataupun sumber yang kredibel lainnya seperti peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, baik pusat maupun daerah, serta jurnal dari penelitian oleh peneliti lain dengan bidang yang sama dengan objek penulis, yang digunakan penulis sebagai sumber data dan dalam rangka pelengkap penelitian ilmiah.

1.7 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan terdiri atas latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, ruang lingkup penulisan, manfaat penulisan, metode pengumpulan data dan sistematika penulisan dari Karya Tulis Tugas Akhir.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab landasan teori terdapat pembahasan disertai teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan objek Karya Tulis Tugas Akhir yang digunakan sebagai landasan dalam melakukan analisis/tinjauan/evaluasi atas penyusunan Karya Tulis Tugas Akhir.

BAB III METODE PEMBAHASAN

Pada bab metode pembahasan menguraikan tentang metode yang diterapkan, gambaran umum mengenai objek, serta pembahasan hasil atas rumusan masalah yang telah dituliskan dalam Bab I dan membahas tentang metode yang digunakan oleh penulis dalam penelitian Karya Tulis Tugas Akhir secara deskriptif.

BAB IV SIMPULAN

Pada babak akhir, penulis menyampaikan kesimpulan atas penelitian yang telah dilakukan.