

**ASPEK HUKUM PENGEMBANGAN PARIWISATA DALAM
RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH DI
KABUPATEN TAPANULI TENGAH**

(Studi di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah)

SKRIPSI

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum*

Oleh:

**WARYULI
NPM. 1406200578**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**



Ilmu, Cerdas dan Berprestasi

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at, tanggal 06 April 2018, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : WARYULI
NPM : 1406200578
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ASPEK HUKUM PENGEMBANGAN PARIWISATA DALAM RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH DI KABUPATEN TAPANULI TENGAH (Studi di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah)

Dinyatakan : (B/A) Lulus Yudisium dengan predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.

PANITIA UJIAN

Ketua

IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Sekretaris

FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. IRFAN, S.H., M.Hum
2. GUNTUR RAMBE, S.H., M.H
3. M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn
4. FAJARUDDIN, S.H., M.H



Ilmu, Cerdas dan Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

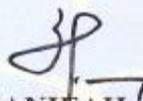
NAMA : WARYULI
NPM : 1406200578
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ASPEK HUKUM PENGEMBANGAN PARIWISATA DALAM RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH DI KABUPATEN TAPANULI TENGAH (Studi di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah)

PENDAFTARAN : Tanggal 04 April 2018

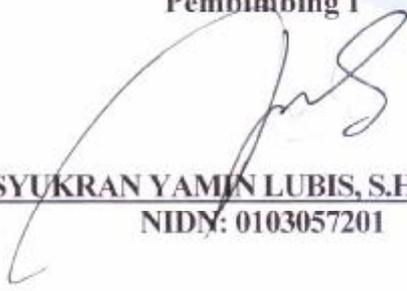
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Komprehensif, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM
BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Diketahui
Dekan


IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Pembimbing I


M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn
NIDN: 0103057201

Pembimbing II


FAJARUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0125127303



Ilmu, Cerdas dan Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : WARYULI
NPM : 1406200578
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ASPEK HUKUM PENGEMBANGAN PARIWISATA
DALAM RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN
DAERAH DI KABUPATEN TAPANULI TENGAH (Studi di
Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 04 April 2018

Pembimbing I

M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn

NIDN: 0103057201

Pembimbing II

FAJARUDDIN, S.H., M.H

NIDN: 0125127303

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : WARYULI
NPM : 1406200578
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul : ASPEK HUKUM PENGEMBANGAN PARIWISATA DALAM RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH DI KABUPATEN TAPANULI TENGAH (Studi di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Maret 2018

Saya yang menyatakan


The image shows a yellow revenue stamp (Meterai Tempel) with the text 'METERAI TEMPEL' at the top, a serial number '395CEAEF964082190', and the value '6000 ENAM RIBU RUPIAH' at the bottom. A handwritten signature is written over the stamp.

WARYULI



Unggul, Cerdas & Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website: <http://www.umsu.ac.id> E-mail: rektor@umsu.ac.id

**SURAT KEPUTUSAN PROPOSAL SKRIPSI
DAN PENGHUJUKAN DOSEN PEMBIMBING**

Nomor: *106* /KEP/II.3-AU/UMSU-06/F/2018

Bismillahirrahmanirrahim

Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Berdasarkan Surat Persetujuan Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara, Menetapkan Proposal Skripsi dan Dosen Pembimbing Skripsi:

Nama : **WARYULI**
NPM : 1406200578
Prodi/Bagian : Ilmu Hukum / Hukum Administrasi Negara
Jenjang Studi : Strata-1 (S-1)
Judul Skripsi : **ASPEK HUKUM PENGEMBANGAN PARIWISATA DALAM RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH DI KAB. TAPANULI TENGAH (Studi di Dinas Pariwisata Kab. Tapanuli Tengah)**

Pembimbing I : **MHD. SYUKRAN YAMIN LUBIS, SH., M.Kn**
Pembimbing II : **FAJARUDDIN, SH., MH**

Dengan demikian mahasiswa yang bersangkutan diizinkan untuk menyusun skripsi dengan ketentuan:

1. **Penulisan berpedoman pada buku panduan penulisan Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.**
2. Tanggal Seminar: 28 Desember 2017
3. Surat penetapan proposal dan penghujukan dosen pembimbing ini **berlaku sampai tanggal: 28 Juni 2018.**

Ditetapkan di : Medan
Pada Tanggal : 20 Rabiul Akhir 1439 H
08 Januari. 2018 M

Wassalam
Dekan,

IDA HANIFAH, SH., MH

Tembusan :

1. Kepala Bagian
2. Peringgal



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 (061) 6624567 Medan 20238

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama Lengkap : WARYULI
NPM : 1406200578
Program Studi : ILMU HUKUM /HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Skripsi : ASPEK HUKUM PENGEMBANGAN PARIWISATA DALAM RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH DI KABUPATEN TAPANULI TENGAH (STUDI DI DINAS PARIWISATA KABUPATEN TAPANULI TENGAH)

Pembimbing I : M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., C.N., M.Kn.
Pembimbing II : FAJARUDDIN, S.H., M.H.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONS. LANJUTAN	PARAF
7 Maret 18	EyD, Laporan bulat tang, metode penelitian, sumber data, dapies, opname		
15-3-18	Finjan Prastawa (Kasus Dermisipi 77)		
16-3-18	Laporan wawancara keluarga k. Finjan Prastawa		
19-3-18	Permohonan dan k. mabulda		
22-3-18	Hubungan dan peran		
24-3-18	ACC Lanjutkan ke pemb. 1		
28-3-2018	Skripsi di k. p. 1		
02-4-2018	Permohonan		
04-4-2018	ACC di S. 1		

Diketahui Dekan

Ida Hafifah, S.H., M.H.

Pembimbing I

M. Syukran Yamin Lubis, S.H., C.N., M.Kn

Pembimbing II

Fajaruddin, S.H., M.H

ABSTRAK

ASPEK HUKUM PENGEMBANGAN PARIWISATA DALAM RANGKA PENINGKATAN PENDAPATAN DAERAH DI KABUPATEN TAPANULI TENGAH

(Studi Di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah)

**WARYULI
1406200578**

Aspek hukum yaitu sudut pandang yang dilihat untuk membentuk sesuatu. Seperti membentuk pengembangan pariwisata dalam hal meningkatkan pajak dan retribusi daerah. Pariwisata merupakan suatu perjalanan yang dilakukan seseorang untuk sementara waktu yang diselenggarakan dari suatu tempat ketempat lain dengan meninggalkan tempat semula dan dengan suatu perencanaan atau bukan maksud mencari nafkah ditempat yang dikunjunginya, tetapi semata-mata untuk menikmati kegiatan pertamasyaan atau rekreasi untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui pengaturan hukum pengembangan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, mengetahui pengembangan pariwisata dalam rangka peningkatan pendapatan daerah dan mengetahui kendala pengembangan pariwisata dalam rangka peningkatan pendapatan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah.

Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis yang diambil dari data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa pengaturan hukum mengenai pengembangan pariwisata dalam rangka peningkatan pendapatan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah yaitu terdapat pada Undang-Undang No 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Tapanuli Tengah No 12 tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga dan Perda No 21 Tentang Pajak Hiburan, Perda No 22 tahun 2011 Tentang Pajak Hotel dan Perda No 23 tahun Tentang Pajak Restoran. Pengembangan pariwisata adalah salah satu cara untuk membuat suatu obyek wisata menjadi menarik dan dapat membuat para pengunjung tertarik untuk mengunjunginya. Pengembangan pariwisata dengan mempromosikan sejumlah obyek wisata melalui media cetak maupun elektronik, kemudian bantuan masyarakat setempat dalam mengembangkan pariwisata dengan bekerja sama dan gotong royong dalam melakukan pembersihan. Kendala dalam pengembangan pariwisata yaitu Kesadaran masyarakat masih kurang dalam hal membayar pajak atau retribusi daerah, keterbatasan sumber daya manusia dalam terjun langsung kelapangan dan minimnya dana yang disalurkan dari Pemerintah.

Kata Kunci: Aspek Hukum, Pengembangan Pariwisata dan Pendapatan Daerah.

KATA PENGANTAR



Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul “Aspek Hukum Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah”. Skripsi diajukan untuk memenuhi persyaratan akademis bagi setiap mahasiswa yang akan menyelesaikan studinya dalam meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Skripsi ini masih belum sempurna, karena itu penulis sangat mengharapkan masukan berupa saran yang sifatnya membangun untuk penyempurnaan Skripsi ini. Namun adalah sukacita dan harapan penulis apabila Skripsi ini dapat bermanfaat bagi para pembaca.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada berbagai pihak yang telah mendukung penulis dalam menyelesaikan Skripsi ini yaitu:

1. Bapak Dr. H. Agussani, M.AP sebagai Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Ibu Ida Hanifah, S.H., M.H sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Faisal, S.H., M.Hum sebagai Wakil Dekan I.
4. Bapak Zainuddin, S.H., M.H sebagai Wakil Dekan III.

5. Bapak M. Syukran Yamin Lubis, S.H., C.N., M.Kn sebagai Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara dan sebagai Dosen Pembimbing I penulis yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan untuk penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Bapak Fajaruddin S.H., M.H sebagai Dosen Pembimbing II penulis yang telah memberikan bimbingan dan arahan dalam penyempurnaan skripsi ini.
7. Seluruh Staf Pengajar dan Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, yang telah banyak membantu penulis dalam hal yang berhubungan dengan administrasi dan penyempurnaan skripsi ini.
8. Teristimewa kepada kedua orang tua, Ayahanda Abdullah M.amin dan Ibunda Amnah Br Hombing yang sangat penulis sayangi dan cintai yang telah banyak memberikan kasih sayang dan doa restu serta dorongan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Terimakasih kepada Kakak saya Kurnia Rahmy S.E., M.M yang telah mendukung penulis dan memenuhi kebutuhan kuliah dari awal hingga akhir skripsi ini selesai dan beserta seluruh keluarga besar penulis.
10. Buat sahabat-sahabat penulis yaitu Ulfa Lafisha, Sri Mardiani, Fitria Risky, Sonya Kusumawati, Ayu Etha, Fadhilatul Wafda, Julia Maharani, Maulida Sari, serta teman-teman lainnya yang tidak dapat disebutkan satu-satu terimakasih atas doa dan dukungan yang telah diberikan kepada penulis.

11. Terimakasih kepada Kantor Dinas pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah.
12. Dan semua pihak-pihak yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini baik langsung maupun tidak langsung.

Semoga penulisan skripsi ini bermanfaat bagi seluruh pembaca pada umumnya dan bagi penulis khususnya. Sesungguhnya dalam penyusunan skripsi ini, penulis menyadari banyak kekurangan dan kelemahan. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritikan yang membangun demi kesempurnaan skripsi ini ke masa yang akan datang dan menghasilkan tulisan yang lebih baik lagi. Tidak ada yang sempurna, karena kesempurnaan hanya milik Allah SWT. Dan penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya apabila banyak kesalahan karena penulis masih dalam tahap belajar dan masih kurang pengalaman, semoga pembaca dapat memakluminya dan menerima tulisan ini dengan baik, akhir kata penulis mengucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya.

Medan, Maret 2018
Penulis

WARYULI
1406200578

DAFTAR ISI

Abstrak	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	v

Bab I : PENDAHULUAN

A. Latar belakang	1
1. Rumusan Masalah	6
2. Faedah Penelitian	6
B. Tujuan Penelitian	7
C. Metode Penelitian	8
1. Sifat Penelitian	8
2. Sumber Data	8
3. Alat Pengumpulan Data	9
4. Analisis Data	9
D. Definisi Operasional	10

Bab II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Aspek Hukum	12
B. Kepariwisataaan	19
C. Pendapatan Daerah	24
D. Kabupaten Tapanuli Tengah	33

Bab III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah	38
B. Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah	50
C. Kendala Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah	60

Bab IV : KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	69
B. Saran	70

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum sebagai sistem norma yang berlaku bagi masyarakat Indonesia, senantiasa dihadapkan pada perubahan sosial yang sedemikian dinamis seiring dengan perubahan kehidupan masyarakat, baik dalam konteks kehidupan individual, sosial maupun politik bernegara. Pikiran bahwa hukum harus peka terhadap perkembangan masyarakat dan bahwa hukum harus disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan keadaan yang telah berubah, sesungguhnya terdapat dalam pikiran manusia Indonesia.¹

Indonesia merupakan Negara Kepulauan yang mempunyai pesisir dan lautan yang sangat luas. Indonesia merupakan salah satu Negara kepulauan terbesar yang memiliki garis pantai terpanjang kedua di dunia setelah Kanada, serta kehidupan laut yang kaya sumber daya alam tersebar di berbagai pulau kecil dan besar di seluruh penjuru nusantara. Indonesia yang terdiri dari kepulauan dan perairan pada umumnya kondisi pantai yang sangat indah dengan struktur alam yang berbeda-beda. Kondisi alam atau letak geografis dan karakteristik daerah yang otentik merupakan daya tarik bagi wisatawan yang datang berkunjung ke Indonesia. Pembangunan pariwisata bahari pada hakikatnya adalah upaya

¹ Ilham Bisri. 2010. *Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 125.

mengembangkan dan memanfaatkan objek serta daya tarik wisata bahari di kawasan pesisir dan laut Indonesia.²

Pariwisata merupakan salah satu hal yang penting bagi suatu negara. Dengan adanya pariwisata, suatu negara atau lebih khusus lagi pemerintah daerah tempat objek wisata itu berada mendapat pemasukan dari pendapatan setiap objek wisata. Berkembangnya sektor pariwisata di suatu negara ataupun daerah akan menarik sektor lain untuk berkembang pula karena produk-produknya diperlukan untuk menunjang industri pariwisata, seperti sektor pertanian, peternakan, perkebunan, kerajinan rakyat, peningkatan kesempatan kerja, pendapatan daerah dan lain sebagainya. Mata rantai yang kegiatannya terkait dengan industri pariwisata tersebut mampu menghasilkan devisa dan dapat pula digunakan sebagai sarana untuk menyerap tenaga kerja sehingga dapat mengurangi angka pengangguran dan meningkatkan angka kesempatan kerja.³

Dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

”Kepariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha”.

Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah. Pengembangan dan pendayagunaan pariwisata secara

² Anonim, “Pengembangan Objek Wisata”, melalui <file:///C:/Users/hp/Downloads/Cover.pdf>, diakses Senin, 20 November 2017, Pukul 20.15 Wib.

³ Anonim, “Pengembangan Pariwisata”, melalui <http://eprints.undip.ac.id>, diakses Senin, 20 November 2017, Pukul 20.00 Wib.

optimal mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi, mempertimbangkan hal tersebut maka penanganan yang baik sangat diperlukan dalam upaya pengembangan objek-objek wisata di Indonesia. Para pelaku pariwisata mulai melakukan tindakan pengembangan dengan penelitian, observasi terhadap objek-objek wisata di Indonesia. Langkah tersebut dilakukan guna mengetahui potensi dan permasalahan yang ada pada setiap objek untuk kemudian mencari solusinya. Langkah lainnya adalah promosi dengan media cetak, elektronik, maupun multimedia agar masyarakat juga mengetahui akan keberadaan objek-objek tersebut dan turut berpartisipasi dalam pengembangannya.

Kesadaran akan pentingnya sektor kepariwisataan sebagai salah satu pemasukan bagi pemerintah. Dunia kepariwisataan harus mulai meninggalkan tentang perencanaan jangka pendek dan harus mampu melihat dalam prespektif jangka panjang dengan memperhitungkan segala pengaruh yang mungkin akan timbul dan berpengaruh terhadap dunia kepariwisataan. Pariwisata di Indonesia pada dasawarsa ini mulai menunjukkan perkembangan dan pertumbuhan menjadi sebuah industri yang berdiri sendiri. Pengembangan pariwisata dilakukan bertujuan untuk menjadikan pariwisata maju dan berkembang kearah yang lebih baik dari segi kualitas sarana prasarana, memudahkan akses kemana saja, menjadi destinasi yang diinginkan, dan menjadikan manfaat yang baik secara ekonomi bagi masyarakat sekitar.

Kenyataannya yang masih harus diperhatikan bersama bahwa sampai sejauh ini kesadaran dan pengertian tentang pariwisata belum sampai menyentuh masyarakat secara umum termasuk dengan pemasukan pendapatan daerah yaitu

tentang biaya pajak maupun retribusi. Masih perlu kesadaran masyarakat ataupun pelaku usaha dalam melakukan pembayaran pajak atau retribusi. Yang mana itu sebagai penunjang untuk meningkatkan pendapatan daerah tersebut. Dengan pendapatan daerah yang seimbang maka sejalan dengan pengembangan pariwisata yang akan dikembangkan oleh pemerintah daerah. Pengembangan sektor pariwisata hakekatnya merupakan interaksi antara proses sosial, ekonomi, dan industri. Oleh karena itu unsur-unsur yang terlibat di dalam proses tersebut mempunyai fungsi masing-masing. Peran serta masyarakat diharapkan mempunyai andil yang sangat besar dalam proses meningkatkan pariwisata dalam rangka peningkatan pendapatan daerah. Untuk itu masyarakat ditempatkan pada posisi memiliki, mengelola, merencanakan dan membantu pemerintah daerah dalam melakukan pengembangan pariwisata.

Kegiatan pariwisata akan memperluas kesempatan tenaga kerja baik dari kegiatan pembangunan sarana dan prasarana maupun dari berbagai sektor usaha yang langsung maupun yang tidak langsung berkaitan dengan kepariwisataan. Pariwisata akan dapat menumbuhkan dan meningkatkan pengenalan dan cinta terhadap tanah airnya, sehingga dapat memotifasi sikap toleransi dalam pergaulan yang merupakan kekuatan dalam pembangunan bangsa, selain itu juga pariwisata mampu memperluas cakrawala pandangan pribadi terhadap nilai-nilai kehidupan. Pariwisata dapat memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah bersumber dari pajak, retribusi parkir atau karcis dan mendatangkan devisa dari para wisatawan mancanegara yang berkunjung kedaerah wisata termasuk di Kabupaten Tapanuli Tengah.

Adanya pariwisata juga akan menumbuhkan usaha-usaha ekonomi yang saling merangkai dan menunjang kegiatannya sehingga dapat meningkatkan pendapatan masyarakat. Pariwisata juga merupakan komoditas yang dibutuhkan oleh setiap individu. Alasannya karena aktivitas berwisata bagi seorang individu dapat meningkatkan daya kreatif, menghilangkan kejenuhan kerja, relaksasi, berbelanja, bisnis, mengetahui peninggalan sejarah dan budaya suatu etnik tertentu dan lain sebagainya.

Kabupaten Tapanuli Tengah khususnya, sektor pariwisata yang memiliki sejuta pesona wisata yang wajib dikunjungi oleh para wisatawan yang berkunjung. Sektor pariwisata yang strategis dan potensial untuk dikelola, dikembangkan, dan dipasarkan. Mengingat potensi obyek wisata yang dimiliki Kabupaten Tapanuli Tengah sangat beragam meliputi obyek wisata daerah pantai, pulau, sejarah, budaya dan lain sebagainya. Obyek wisata yang banyak dikunjungi yaitu Pulau Mursala, Pulau Putri, Makam Papan Tinggi dan masih banyak yang lainnya. Dengan adanya obyek wisata tersebut maka daya tarik masyarakat luar semakin meningkat maka meningkat pula pendapatan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah.

Sebagai Negara yang besar yang kaya akan sumber pariwisata, baik yang berupa keindahan alam, kekayaan keanekaragaman budaya maupun potensi wisata minat khusus, Indonesia sangat layak menjadi destinasi wisata utama di Dunia. Apabila dapat dikembangkan dengan profesional, industri pariwisata kita akan dapat bersaing lebih baik dengan negara-negara pesaing utamanya dalam memperebutkan kunjungan wisatawan dan pembelanjannya sebagai sumber

devisa non migas. Oleh karena itu, sektor kepariwisataan di Indonesia kedepan harus bisa tampil untuk menjadi alternative pengganti dalam memperoleh devisa pembangunan yang sangat kita butuhkan.

Berdasarkan ketimpangan yang telah disampaikan diatas, maka dengan inilah yang menjadi perhatian penulis dan kemudian tertarik untuk mengangkat skripsi dengan judul: **Aspek Hukum Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Daerah Di Kabupaten Tapanuli Tengah (Studi Di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah).**

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaturan hukum pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah?
- b. Bagaimana pengembangan pariwisata dalam rangka peningkatan pendapatan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah?
- c. Bagaimana kendala pengembangan pariwisata dalam rangka peningkatan pendapatan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah?

2. Faedah Penelitian

Penulisan dalam penelitian ini diharapkan berfaedah untuk berbagai hal yaitu sebagai berikut:

- a. Secara Teoritis
 - 1) Penelitian ini diharapkan berfaedah untuk memberikan pemikiran maupun gambaran ilmu pengetahuan serta peran dinas pariwisata

dalam pengembangan pariwisata melalui pendapatan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah.

- 2) Penelitian ini diharapkan berfaedah untuk memberikan manfaat agar hukum dapat diterapkan dengan adanya peran dinas pariwisata dalam meningkatkan pengembangan pariwisata khususnya dibidang pendapatan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah yang sesuai dengan peraturan peundang-undangan yang telah ada.

b. Secara Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Pemerintah sekaligus masyarakat untuk dapat mengelola dan mengembangkan pariwisata yang ada di Kabupaten Tapanuli Tengah serta meningkatkan objek wisata yang telah ada.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah.
2. Untuk mengetahui pengembangan pariwisata dalam rangka peningkatan pendapatan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah.
3. Untuk mengetahui kendala pengembangan pariwisata dalam rangka peningkatan pendapatan daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah.

C. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap suatu obyek yang mudah terpegang ditangan.⁴ Dengan demikian, maka suatu kegiatan ilmiah merupakan usaha untuk menganalisa serta mengadakan konstruksi, secara metodologi, sistematis dan konsisten. Dalam hal ini, penelitian merupakan suatu sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, baik dari segi teoritis maupun praktis.⁵ Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang dipergunakan dalam menyelesaikan skripsi ini adalah bersifat yuridis empiris yang bersumber dari data primer, yaitu riset di lapangan dengan mengambil lokasi penelitian di Kantor Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang diperoleh langsung dari Kantor Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kantor Bidang Pendapatan Kabupaten Tapanuli Tengah, selain itu juga digunakan data sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer, dalam penelitian ini adalah Undang-Undang No 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat

⁴ Bambang Sunggono. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 27.

⁵ Soejono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, halaman 3.

Rekreasi dan Olahraga, Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pajak Hiburan, Perda Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pajak Hotel, dan Perda Nomor 23 tahun Tahun 2011 tentang Pajak Restoran.

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan seperti: buku-buku literatur atau bahan-bahan bacaan, hasil karya dari kalangan umum, dan hasil penelitian berupa data wawancara dan data dokumentasi.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti: Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia, Internet, dan lain sebagainya.

3. Alat Pengumpul data

Alat pengumpulan data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah yang bertugas menangani mengenai pengembangan dan pengelolaan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah. Data yang diperoleh dari data sekunder menggunakan alat pengumpul data berupa studi dokumentasi atau melakukan penelusuran literatur yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder, diakumulasikan dan dianalisis, dengan analisis kualitatif yaitu dengan memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh lapangan serta melalui telaah pustaka, selanjutnya

diberikan interpretasi melalui kaedah-kaedah hukum positif yang berhubungan dengan pembahasan ini.

D. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi khusus yang akan diteliti.⁶ Definisi operasional ini digunakan untuk menghindari terjadinya kesalahan dalam melakukan penelitian ini, maka diberikan batasan-batasan yang dijadikan pedoman dalam proses pengumpulan, pengolahan, analisis, dan kontribusi. Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “Aspek Hukum Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah (Studi di Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah)”, maka dapat diterangkan definisi operasional sebagai berikut:

1. Aspek Hukum adalah beberapa sudut pandang yang dijadikan sebagai peraturan hukum yang mengikat dan keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia didalam masyarakat.
2. Pengembangan adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan atau jabatan melalui pendidikan dan pelatihan.⁷

⁶ Fakultas Hukum. 2010. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 5.

⁷ Dedy Febry, “Definisi Pengembangan”, melalui http://www.academia.edu/4832768/DEFINISI_PENGEMBANGAN, diakses Kamis, 15 Maret 2018, Pukul 01.44 wib.

3. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah dan pemerintah daerah.
4. Pendapatan Daerah adalah semua hak Daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.
5. Kabupaten Tapanuli Tengah adalah sebuah Kabupaten di Sumatera Utara yang ibu kotanya adalah Pandan, terletak di pesisir Pantai Barat Pulau Sumatera dengan panjang garis pantai 200 km dan wilayahnya sebagian besar berada di daratan Pulau Sumatera dan sebagian lainnya di pulau-pulau kecil dengan luas wilayah 2.188 km².

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Aspek Hukum

Hukum adalah merupakan keseluruhan peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur tata tertib di dalam masyarakat dan terhadap pelanggarnya umumnya dikenakan sanksi.⁸ Sebagai kaidah (norma) hukum dapat dirumuskan sebagai berikut: hukum adalah himpunan petunjuk hidup, perintah dan larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena pelanggaran atau penguasa masyarakat itu. Ternyata dari definisi yang disebut, maka hukum sebagai kaidah bermaksud mengatur tata tertib masyarakat. Di situlah tampak apa yang menjadi tanda hukum yaitu perintah atau larangan yang setiap orang seharusnya mentaatinya. Sekalian orang wajib bertindak (berkelakuan) sedemikian sehingga tata tertib masyarakat tetap terpelihara. Hukum membuat bermacam-macam petunjuk yang menentukan sikap orang yang satu terhadap yang lain. Hukum terdiri atas kaidah-kaidah yang seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat.⁹

Hukum merupakan suatu himpunan kaidah-kaidah, dan kaidah-kaidah itu bermacam-macam tetapi merupakan kesatuan pula. Tetapi tidak semua orang cenderung mentaati kaidah-kaidah itu. Agar sesuatu petunjuk hidup ditaati yaitu

⁸ Anonim, "Pengertian Aspek" melalui <http://sukses-since.blogspot.co.id>, diakses Jumat, 2 Maret 2018, Pukul 14.47 wib.

⁹ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang. 1989. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: PT Ichtiar Baru, halaman 3.

menjadi kaidah, maka petunjuk hidup itu harus dilengkapi, atau diperkuat, dengan anasir yang memaksa dan kaidah adalah petunjuk hidup yang memaksa. Pada umumnya tiada kaidah yang tidak memuat anasir yang memaksa. Demikian peraturan hukum adalah terutama peraturan yang memaksa orang berkelakuan seperti dianggap patut oleh masyarakat atau bagian besar masyarakat. Dengan demikian hukum merupakan peraturan yang memaksa orang mentaati tata tetib masyarakatnya.¹⁰

Administratif hukum digunakan untuk meninjau kembali keputusan dari pemerintah, sementara hukum internasional mengatur persoalan antara berdaulat negara dalam kegiatan mulai dari perdagangan lingkungan peraturan atau tindakan militer. Hingga saat ini, belum ada kesepakatan dari para ahli mengenai pengertian hukum. Telah banyak para ahli dan sarjana hukum yang mencoba untuk memberikan pengertian atau definisi hukum, namun belum ada satupun ahli atau sarjana hukum yang mampu memberikan pengertian hukum yang dapat diterima oleh semua pihak. Ketiadaan definisi hukum jelas menjadi kendala bagi mereka yang baru saja ingin mempelajari ilmu hukum. Tentu saja dibutuhkan pemahaman awal atau pengertian hukum secara umum sebelum memulai untuk mempelajari apa itu hukum dengan berbagai macam aspeknya.

Bagi masyarakat awam pengertian hukum itu tidak begitu penting. Lebih penting penegakannya dan perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Namun, bagi mereka yang ingin mendalami lebih lanjut soal hukum, tentu saja perlu untuk mengetahui pengertian hukum. Hukum mengatur tingkah

¹⁰ *Ibid.*, halaman 4.

laku atau tindakan manusia dalam masyarakat. Peraturan berisikan perintah dan larangan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Hal ini dimaksudkan untuk mengatur perilaku manusia agar tidak bersinggungan dan merugikan kepentingan umum.¹¹

Peraturan hukum ditetapkan oleh lembaga atau badan yang berwenang untuk itu. Peraturan hukum tidak dibuat oleh setiap orang melainkan oleh lembaga atau badan yang memang memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu aturan yang bersifat mengikat bagi masyarakat luas. Penegakan aturan hukum bersifat memaksa. Peraturan hukum dibuat bukan untuk dilanggar namun untuk dipatuhi. Untuk menegakkannya diatur pula mengenai aparat yang berwenang untuk mengawasi dan menegakkannya sekalipun dengan tindakan yang represif. Meski demikian, terdapat pula norma hukum yang bersifat fakultatif/melengkapi. Hukum memiliki sanksi dan setiap pelanggaran atau perbuatan melawan hukum akan dikenakan sanksi yang tegas.¹²

Perubahan hukum di Indonesia pada kenyataannya berlangsung baik yang dilakukan oleh penyelenggara negara yang berwenang (lembaga legislatif dan eksekutif) melalui penciptaan berbagai peraturan perundangan yang menjangkau semua fase kehidupan baik yang berorientasi pada kehidupan perorangan, kehidupan sosial maupun kehidupan bernegara (politik) atau yang diusulkan oleh berbagai lembaga yang memiliki komitmen tentang pembaruan dan pembinaan hukum, sehingga mampu mengisi kekosongan atau kevakuman hukum dalam berbagai segi kehidupan. Dengan perencanaan yang baik, perubahan hukum

¹¹ Anonim, "Pengertian Aspek" melalui <http://pascalcadalora.blogspot.co.id>, diakses Jumat, 2 Maret 2018, Pukul 15.09 wib.

¹² *Ibid.*

diarahkan sesuai dengan konsep pembangunan hukum di Indonesia, yang menurut Mochtar Kusumaatmaja harus dilakukan dengan jalan:¹³

1. Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional dengan antara lain mengadakan pembaruan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat;
2. Menertibkan fungsi lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing;
3. Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum;
4. Memupuk kesadaran masyarakat serta;
5. Membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintah/negara kearah komitmen yang kuat dalam penegakan hukum, keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia.

Hukum merupakan sarana yang didalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya. Kandungan hukum ini bersifat abstrak. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak itu. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan nilai yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir

¹³ Ilham Bisri, *Op Cit.*, halaman 127-128.

untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.¹⁴

Jika hakikat penegakan hukum itu mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional, tetapi menjadi tugas dari setiap orang. Tugas penegak hukum tidak hanya diletakkan dipundak polisi. Penegakan hukum merupakan tugas dari semua subjek hukum dalam masyarakat. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik, pihak pemerintahlah yang paling bertanggung jawab melakukan penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soejono Soekanto, yaitu:¹⁵

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegakan hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

¹⁴ Ridwan HR. 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, halaman 306.

¹⁵ *Ibid.*, halaman 307.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Penegakan hukum dalam Hukum Administrasi Negara menurut P.Nicola dan kawan-kawan yaitu sarana penegakan hukum administrasi berisi pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu dan berisi penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.¹⁶ Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa pengawasan ini diupayakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Pengawasan segi hukum dan segi kebijaksanaan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat, yang terdiri dari upaya administratif dan peradilan administrasi.¹⁷

Telah disebutkan bahwa sarana penegakan hukum itu, disamping pengawasan, adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, bahkan J.B.J.M ten Berge menyebutkan bahwa

¹⁶ *Ibid.*, halaman 310.

¹⁷ *Ibid.*, halaman 312.

sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi biasanya diletakkan pada bagian akhir setiap peraturan. Sanksi diperlukan untuk menjamin penegakan hukum administrasi. Menurut Philipus M. Hadjon, pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga didalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, ketika aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara. Salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku para warga ini adalah dengan sanksi. Oleh karena itu, sanksi sering merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu.¹⁸

Dalam hukum administrasi negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma hukum administrasi tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi tersebut.¹⁹

Direktorat Jenderal Pariwisata dibentuk untuk memenuhi kebutuhan sasaran nasional dan pelaksanaan kebijaksanaan umum kepariwisataan dalam sasaran Internasional dan sasaran Dalam Negeri. Yang mana memiliki tujuan dan sasaran pengembangan pariwisata. Diantaranya yaitu sasaran Internasional: penerimaan devisa yang meningkat, pengembangan ekonomi yang lebih banyak memiliki kesempatan kerja, pendapatan nasional meningkat, lebih banyak penerimaan

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

pajak, perluasan prasarana dan apresiasi meningkat diluar negeri mengenai hasil dan kontribusi budaya Indonesia. Sedangkan sasaran Dalam Negeri diantaranya: persatuan dan kesatuan identitas nasional Indonesia, kesehatan dan kesejahteraan umum, pertumbuhan ekonomi dan redistribusi pendapat nasional yang seimbang, perhatian umum terhadap lingkungan, dan perlindungan dari hak perseorang untuk berlibur.

B. Kepariwisataaan

Hakikat pariwisata Indonesia bertumpu pada keunikan dan kekhasan budaya alam, serta hubungan antar manusia. Kepariwisataaan adalah keseluruhan proses kegiatan yang dilakukan dan keluaran yang dihasilkan oleh masyarakat, pengusaha dan pemerintah dan keterkaitannya satu dengan lainnya dalam mengembangkan pariwisata yang didasarkan dan memperhatikan nilai-nilai agama, pelestarian sumber daya alam dan budaya, kepentingan politik, ekonomi, sosial serta pertahanan keamanan. Untuk itu, pembangunan kepariwisataan Indonesia tetap menempatkan kebhinekaan, sebagai suatu yang hakiki dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰

Pembangunan kepariwisataan Indonesia sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan secara berkelanjutan, bertujuan untuk turut mewujudkan peningkatan kepribadian dan kemampuan manusia dan masyarakat Indonesia, dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Intinya pembangunan

²⁰ Sedarmayanti. 2014. *Membangun Dan Mengembangkan Kebudayaan Dan Industri Pariwisata*. Bandung: PT Refika Aditama, halaman 16.

kepariwisataan Indonesia harus selalu merujuk pada norma agama dan nilai budaya dalam setiap segi kehidupan. Norma dan nilai dasar tersebut mewarnai perilaku pembangunan kepariwisataan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan ideologi, politik, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan.²¹

Hal ini merupakan keunggulan komparatif pembangunan kepariwisataan di Indonesia. Kekayaan budaya yang dimiliki bangsa Indonesia merupakan aset penting dalam pengembangan pariwisata, dimana pariwisata sebagai alat pelestari kebudayaan, dapat berperan aktif melestarikan dan memperkenalkan hasil budaya Indonesia. Peran serta dan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan, merupakan faktor penentu yang secara nyata diwujudkan melalui pariwisata masyarakat. Kepariwisataan Indonesia adalah pariwisata yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pembangunan kepariwisataan yang mengacu pada konsep termaksud, secara operasional dikenal sebagai Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan. Kepariwisataan yang menempatkan manusia sebagai subjek dan objek pembangunan adalah pariwisata berbasis masyarakat. Pariwisata yang menempatkan manusia atau masyarakat dengan hasil buah budi dayanya adalah pariwisata budaya.²²

Tiga komponen pelaku utama yang menggerakkan roda pembangunan kepariwisataan yaitu: dunia usaha/industri, masyarakat (termasuk tokoh masyarakat/agama, pers, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi), pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator, sedangkan dunia usaha atau industri dan masyarakat merupakan pelaku langsung

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

kegiatan pariwisata. Kepariwisataan Indonesia yang dilaksanakan dalam konsepsi tersebut bersifat multidimensi, interdisipliner, dan partisipatoris dalam suatu sistem utuh dan terpadu. Melalui pembangunan kepariwisataan yang dilakukan secara komprehensif dan integral, dengan memanfaatkan kekayaan sumber daya alam, budaya, dan kondisi geografis Indonesia secara arif, akan tercipta kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara bagi seluruh rakyat Indonesia, yang akhirnya akan mendorong terciptanya ketahanan nasional yang tangguh.²³

Pembangunan kepariwisataan menjadi bagian dalam arah pembangunan ekonomi jangka panjang, yaitu dengan terus mengembangkan dan meningkatkan daya saing global perekonomian, yang bertumpu pada peningkatan produktivitas dan inovasi. Dikelola secara berkelanjutan melalui kontinuitas perbaikan kemampuan sumber daya manusia, penciptaan penguasaan dan penerapan teknologi serta dukungan stabilitas ekonomi dan penyediaan infrastruktur fisik dan ekonomi. Seluruhnya diarahkan bagi terwujudnya keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif, sebagai negara maritim dan agraris, disesuaikan dengan kompetensi dan unggulan setiap daerah, pada sektor pertanian dalam arti luas, pertambangan, pariwisata, dan sektor industri dan jasa.²⁴

Indonesia memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang cukup besar sebagai modal dasar pembangunan dan perkembangan kebudayaan dan kepariwisataan. Modal dasar tersebut apabila dikelola dan direncanakan dengan baik dan terarah akan mempunyai peranan yang besar dalam menunjang pencapaian tujuan nasional, yakni meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran

²³ *Ibid.*, halaman 17.

²⁴ *Ibid.*

rakyat, memperluas dan meratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan objek dan daya tarik wisata serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antar bangsa. Sumber daya menjadi modal dalam pembangunan kepariwisataan meliputi:²⁵

1. Luas wilayah dan letak geografis.
2. Sumber daya alam.
3. Penduduk yang besar dan budaya yang beragam.
4. Stabilitas keamanan.
5. Komitmen politik dari pemerintah.
6. Keberhasilan pembangunan.

Pembangunan dan pengembangan pariwisata diarahkan agar dapat memenuhi keinginan wisatawan seperti: hidup tenang, bersih, jauh dari polusi, santai, dapat mengembalikan kepenatan fisik dan mental. Oleh sebab itu, pengembangan pariwisata merupakan salah satu cara dalam upaya untuk melestarikan lingkungan, di samping akan memperoleh nilai tambah atas pemanfaatan dari lingkungan yang ada. Perkembangan pariwisata Indonesia secara menyeluruh merupakan hasil kerja berbagai pihak. Antara lain: pemerintah, baik pusat maupun daerah, swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maupun masyarakat. Dewasa ini masih dirasakan bahwa sinergi dari upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk mengembangkan pariwisata nasional masih belum

²⁵ *Ibid.*, halaman 26.

berjalan secara optimal. Hal ini disebabkan antara lain, masih adanya perbedaan persepsi yang perlu mendapatkan klarifikasi.²⁶

Berbagai kemudahan yang telah diberikan untuk mendorong investasi di sub sektor pariwisata, tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya bahkan kemudahan tersebut yang semula ditujukan untuk mendorong pengembang yang serius dan profesional telah memicu tumbuhnya pengembang amatiran yang memanfaatkan kemudahan tadi untuk memperoleh keuntungan ekonomis jangka pendek, tanpa memikirkan pencapaian tujuan kepariwisataan nasional yang akan berdampak positif dalam jangka panjang. Perencanaan ditingkat nasional masih kurang dipahami oleh daerah dan banyak daerah yang menyusun rencana hanya karena didorong oleh alasan politis yakni karena harus memiliki suatu rencana. Oleh karena itu, diperlukan perencana yang profesional dan berpengalaman yang memahami permasalahan kepariwisataan secara utuh.²⁷

Selain itu, pariwisata lebih banyak tumbuh atas kekuatan pasar, terkonsentrasi ditempat-tempat yang sudah maju dan memudahkan proses penerimaan maupun pemasaran. Kurang berkembang ditempat yang seharusnya dikembangkan untuk mengurangi ketimpangan pembangunan kawasan barat-timur maupun dalam rangka mendistribusikan arus wisatawan guna mengurangi kepadatan di tempat-tempat tertentu yang dapat mengancam keseimbangan lingkungan fisik maupun sosial.²⁸

Kebijakan pembangunan pariwisata nasional merupakan upaya untuk mendorong para pelaku disektor kepariwisataan dalam mencapai sasaran yang

²⁶ *Ibid.*, halaman 29.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, halaman 30.

digariskan dan tujuan yang ditetapkan. Dalam menunjang kebijakan nasional tersebut, strategi pengembangan kebudayaan dan pariwisata tidak ditujukan kepada penyeragaman dengan dalih nasionalisasi, tetapi kesatuan dan persatuan bangsa harus dibangun dalam kebhinnekaan, sehingga justru karakter lokal harus mengemuka tanpa meninggalkan bingkai kenasionalannya.²⁹

Pengembangan potensi objek pariwisata daerah perlu mendapat perhatian bahwa terkait dengan berbagai faktor yang mau tidak mau berpengaruh dalam perkembangannya. Oleh karena itu perlu diketahui dan dipahami apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pengembangan potensi objek pariwisata daerah khususnya dalam rangka penerapan otonomi daerah, sehingga pada akhirnya pengembangan potensi objek pariwisata daerah diharapkan mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat sekitar dan mendorong program pembangunan daerah.

C. Pendapatan Daerah

Keuangan daerah merupakan bagian dari sistem keuangan negara. Daerah tidak menanggung sendiri pembiayaan untuk menyelenggarakan pemerintahannya karena setiap tahun pemerintah pusat menguncurkan dana perimbangan kepada daerah sebagai konsekuensi dari pembagian tugas antar pemerintah pusat dan daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, pembantuan dan desentralisasi. Dana dekonsentrasi diberikan oleh pusat kepada aparatnya yang ada di daerah untuk membiayai pengelolaan urusan pusat di daerah. Dana pembantuan diberikan pusat

²⁹ *Ibid.*

kepada daerah untuk membiayai pengelolaan urusan pusat yang teknis pelaksanaannya perlu dilaksanakan di daerah. Dana desentralisasi diberikan pusat kepada daerah untuk membantu daerah dalam membiayai pengelolaan urusan daerah. Hubungan keuangan pusat-daerah merupakan pola hubungan yang diatur dengan undang-undang. Undang-undang tentang hal ini selalu berubah-ubah seiring dengan perubahan undang-undang tentang pemerintahan daerah.³⁰

Pendapatan daerah adalah sejumlah uang yang diterima daerah, baik atas hasil usahanya maupun atas bantuan dari pemerintah pusat atau dari sumber-sumber lainnya yang sah. Struktur pendapatan daerah adalah sebagai berikut:

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari:
 - a. Pajak daerah

Sejarah pemungutan hukum pajak mengalami perubahan dari masa ke masa sesuai dengan perkembangan masyarakat dan negara baik di bidang kenegaraan maupun di bidang sosial dan ekonomi. Pada mulanya pajak belum merupakan suatu pungutan, tetapi hanya merupakan pemberian sukarela oleh rakyat kepada raja dalam memelihara kepentingan negara, seperti menjaga keamanan negara, menyediakan jalan umum, membayar gaji pegawai, dan lain-lain.³¹

Pajak pada mulanya merupakan suatu upeti (pemberian secara cuma-cuma) namun sifatnya merupakan suatu kewajiban yang dapat dipaksakan yang harus dilaksanakan oleh rakyat (masyarakat) kepada seorang raja atau penguasa. Rakyat ketika itu memberikan upetinya kepada raja atau penguasa berbentuk natura berupa padi, ternak atau hasil tanaman lainnya seperti pisang, kelapa dan lain-lain.

³⁰ Utang Rosidin. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: CV Pustaka Setia, halaman 395.

³¹ Erly Suandy. 2013. *Hukum Pajak*. Jakarta: Salemba Empat, halaman 1.

Pemberian yang dilakukan rakyat saat itu digunakan untuk keperluan atau kepentingan raja atau penguasa setempat, sedangkan imbalan atau prestasi yang dikembalikan kepada rakyat tidak ada, oleh karena memang sifatnya hanya untuk kepentingan sepihak dan seolah-olah ada tekanan secara psikologis karena kedudukan raja yang lebih tinggi status sosialnya dibandingkan rakyat.³²

Namun, dalam perkembangannya, kemudian sifat upeti yang diberikan oleh rakyat tidak lagi hanya untuk kepentingan raja saja, tetapi sudah mengarah kepada kepentingan rakyat itu sendiri. Artinya pemberian yang dilakukan rakyat kepada raja atau penguasa digunakan untuk kepentingan umum seperti untuk menjaga keamanan rakyat, memelihara jalan, membangun saluran air untuk pengairan sawah, membangun sarana sosial lainnya seperti taman, serta kepentingan umum lainnya. Dengan adanya perkembangan suatu masyarakat, maka sifat upeti (pemberian) yang semula dilakukan cuma-cuma dan sifatnya memaksa tersebut, selanjutnya dibuat suatu aturan-aturan yang lebih baik agar sifatnya yang memaksa tetap ada, namun unsur keadilan lebih diperhatikan. Guna memenuhi unsur keadilan inilah maka rakyat diikut sertakan dalam membuat aturan-aturan dalam pemungutan pajak, yang nantinya akan dikembalikan juga hasilnya untuk kepentingan rakyat itu sendiri.³³

Pajak daerah adalah pungutan dari masyarakat oleh negara (pemerintah) berdasarkan Undang-Undang yang bersifat dipaksakan dan terutang oleh wajib membayarnya dengan tidak mendapatkan prestasi kembali (kontra prestasi/balas jasa) secara langsung, yang hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran

³² Wirawan & Richard Burton. 2010. *Hukum Pajak*. Jakarta: Salemba Empat, halaman 1.

³³ *Ibid.*

negara dalam penyelenggaraan pemerintah dan bangunan. Hal ini menunjukkan bahwa pajak adalah pembayaran wajib yang dikenakan berdasarkan Undang-Undang yang tidak dapat dilakukan paksaan. Menurut Marihot Pahala Siahaan, menyebutkan dan memberikan definisi tentang pajak adalah sebagai berikut: Pajak daerah adalah iuran wajib pajak yang dilakukan oleh daerah kepada orang pribadi atau badan tanpa imbalan yang seimbang, yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah. Menurut Josef Riwu Kalo menemukan ciri-ciri yang menjadi pajak daerah yang dapat diikhtisarkan sebagai berikut:³⁴

- 1) Pajak daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah.
- 2) Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang.
- 3) Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan Undang-Undang dan peraturan hukum lainnya.
- 4) Hasil pungutan pajak daerah digunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau tidak membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum politik.

Terdapat beberapa pendapat tentang pengertian pajak yang dikemukakan oleh para ahli di antaranya sebagai berikut:³⁵

- 1) Mr. Dr. N. J. Feldmann. Pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terhutang kepada penguasa, (menurut norma-norma yang

³⁴ Rahma Ramadani. 2017. *Analisi Pengawasan Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Didaerah Pengelolaan Keuangan Kabupaten Gayo Lues* (Skripsi). Program Sarjana Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan.

³⁵ Wirawan & Richard Burton, *Op, Cit.*, halaman 4.

ditetapkannya secara umum), tanpa adanya kontra-prestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum.

- 2) Dr. Soeparman Soemahamidjaja. Pajak adalah iuran wajib, berupa utang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.
- 3) Prof. Dr. Rochmat Soemitro, S.H. Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa-timbal (kontra-prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Dari beberapa pendapat tentang pengertian pajak diatas, dapat disimpulkan bahwa ada lima unsur yang melekat dalam pengertian pajak, yaitu:³⁶

- a) Pembayaran pajak harus berdasarkan undang-undang;
- b) Sifatnya dapat dipaksakan;
- c) Tidak ada kontra-prestasi (imbalan) yang langsung dapat dirasakan oleh dipembayar pajak;
- d) Pemungutan pajak dilakukan oleh Negara baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (tidak boleh dipungut oleh swasta); dan
- e) Pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah (rutin dan pembangunan) bagi kepentingan masyarakat umum.

³⁶ *Ibid.*, halaman 5.

Karena dalam pemungutan pajak merupakan peralihan kekayaan dari rakyat kepada negara yang hasilnya juga akan dikembalikan kepada masyarakat, maka pemungutan pajak harus mendapat persetujuan dari rakyat itu sendiri mengenai jenis pajak apa saja yang akan dipungut serta berapa besarnya pemungutan pajak. Proses persetujuan rakyat dimaksud tentunya hanya dapat dilakukan dengan suatu undang-undang.

Sifat pemungutan pajak yang dapat dipaksakan dapat dijelaskan bahwa uang yang dikumpulkan dari pajak akan dikembalikan kepada rakyat dalam bentuk pembangunan serta pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Agar ada kepastian dalam proses pengumpulannya dan berjalannya pembangunan secara berkesinambungan, maka sifat pemaksaannya harus ada dan rakyat itu sendiri telah menyetujuinya dalam bentuk undang-undang. Unsur pemaksaan disini berarti apabila wajib pajak tidak mau membayar pajak, pemerintah dapat melakukan upaya paksa dengan mengeluarkan suatu surat paksa agar wajib pajak mau melunasi utang pajaknya.

b. Retribusi daerah

Retribusi adalah pungutan yang dilakukan oleh negara sehubungan dengan penggunaan jasa-jasa yang disediakan oleh negara. Di sini nyata bahwa para pembayar mendapat jasa langsung (kontraprestasi langsung) dari negara. Orang-orang yang tidak menggunakan jasa yang telah disediakan, tidak diwajibkan membayar retribusi. Unsur yang melekat pada pengertian retribusi adalah sebagai berikut:³⁷

³⁷ Erly Suandy, *Op, Cit.*, halaman 3.

- 1) Pungutan retribusi harus berdasarkan undang-undang.
 - 2) Sifat pungutannya dapat dipaksakan.
 - 3) Pemungutannya dilakukan oleh negara.
 - 4) Digunakan untuk oengeluaran bagi masyarakat umum.
 - 5) Kontraprestasi (imbalam) langsung dapat dirasakan oleh pembayar retribusi.
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
 - d. Lain-lain PAD yang sah (hasil penjualan daerah yang tidak dipisahkan; jasa gito; pendapatan bunga; keuntungan selisih nilai tukar rupiah dengan uang asing; komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan/pengadaan barang/jasa.
2. Dana perimbangan, berupa:³⁸
 - a. Dana bagi hasil (dari pajak, kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi);
 - b. Dana alokasi umum (DAU) yang bersumber dari pendapatan bersih dalam negeri;
 - c. Dana alokasi khusus (DAK) yang bersumber dari luar 2a dan 2b.
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah berupa:
 - a. Dana hibah;
 - b. Dana darurat;
 - c. Dana penyesuaian dan dana otsus;

³⁸ Utang Rosidin, *Op, Cit.*, halaman 396.

d. Bantuan dari daerah yang lebih atas (provinsi) atau daerah lain.

PAD merupakan pendapatan yang dihasilkan dari upaya daerah sendiri melalui intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber. Intensifikasi dilakukan pada sumber-sumber yang sudah terbiasa ada di daerah dengan cara penyesuaian tarif, perbaikan sistem pelayanan, penertiban objek-objek, dan pengenaan sistem denda bagi penunggak. Adapun ekstensifikasi dilakukan untuk menambah sumber pendapatan yang biasa dengan menggali sumber-sumber baru yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan.³⁹

PAD setiap daerah tidak sama karena bergantung pada potensi daerah dan kemampuan pengelolaannya. Walaupun daerah diberi otonomi seluas-luasnya, pada umumnya besaran PAD jauh lebih kecil daripada bantuan yang diberikan pusat. Hal ini merupakan konsekuensi pengaturan kekuatan keuangan di negara kesatuan. Dalam keadaan bagaimanapun, kekuatan keuangan pusat harus lebih besar daripada daerah untuk menjaga keutuhan negara.⁴⁰

Dana perimbangan merupakan dan bantuan pusat kepada daerah yang tetap ada setiap tahun walaupun besarnya berubah-ubah. Dana perimbangan dari bagi hasil dan DAU bersifat *block grant*. Daerah diberi kebebasan untuk menetapkan peruntukannya sepanjang sesuai dengan kebutuhan dan ketentuan. Adapun DAK bersifat *specific grant*. Daerah tidak boleh menetapkan peruntukannya karena telah ditetapkan oleh pusat terlebih dahulu (walaupun awalnya berasal dari usulan daerah). Lain-lain pendapatan yang sah merupakan dana yang tidak tetap, baik waktunya maupun besarnya, kecuali dana otsus. Hal ini bergantung pada situasi

³⁹ *Ibid.*, halaman 397.

⁴⁰ *Ibid.*

yang memerlukannya. Selain ketiga pendapatan tersebut, daerah memperoleh “penerimaan pembiayaan” dari:⁴¹

1. Selisih lebih perhitungan anggaran (SILPA) tahun sebelumnya;
2. Pencairan dana cadangan;
3. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan;
4. Penerimaan pinjaman daerah;
5. Penerimaan kembali penerimaan pinjaman;
6. Penerimaan piutang daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan esensi kebijakan otonomi daerah, telah menempatkan provinsi, kabupaten, dan kota sebagai titik berat otonomi. Dalam kaitannya dengan desentralisasi dalam hal pengelolaan keuangan daerah, sesuai yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka daerah dihadapkan pada permasalahan bagaimana daerah mampu mengelola sumber-sumber pendapatannya. Permasalahan pengelolaan sumber-sumber pendapatan yang dialami daerah adalah bagaimana daerah mampu menggali, mendapatkan, dan memanfaatkan sumber daya ekonomi yang ada untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat di daerah.⁴²

Pemberian otonomi kepada daerah selama ini yaitu dalam hal merencanakan, menggali, mengelola, dan menggunakan keuangan daerah adalah sesuai dengan kondisi daerah. Di antara berbagai jenis penerimaan daerah yang

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Abdul Halim. 2014. *Manajemen Keuangan Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat, halaman 167.

menjadi sumber daya sepenuhnya dapat dikelola oleh daerah adalah yang dicerminkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan alat utama pemerintah untuk menyejahterakan rakyatnya dan sekaligus alat pemerintah untuk mengelola perekonomian daerah. Sebagai alat pemerintah, APBD tidak hanya menyangkut keputusan ekonomi, namun juga menyangkut keputusan politik. Dalam konteks ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan hak legislasi, penganggaran, dan pengawasan yang dimilikinya perlu lebih berperan dalam mengawal APBD sehingga APBD benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen untuk menyejahterakan rakyat dan mengelola perekonomian negara dengan baik.

Otonomi daerah dengan berbagai harapan yang terdapat di dalamnya bukan lagi hanya merupakan suatu retorika belaka namun telah menjadi realitas yang harus ditangani dengan semangat untuk makin memajukan kehidupan masing-masing daerah dalam suatu ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kebijakan otonomi daerah dengan harapan yang ada di dalamnya harus senantiasa disikapi dengan kerja keras agar semua harapan yang diinginkan oleh kebijakan otonomi daerah dapat segera terwujud.

D. Kabupaten Tapanuli Tengah

Tapanuli Tengah adalah sebuah Kabupaten di Sumatera Utara. Ibu kotanya adalah Pandan. Kabupaten Tapanuli Tengah sebagai Daerah Otonom dipertegas oleh Pemerintah dengan Undang-undang Nomor 7 Drt 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-kabupaten dalam lingkungan Daerah Provinsi

Sumatera Utara. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 19 Tahun 2007 maka ditetapkan Hari Jadi Kabupaten Tapanuli Tengah adalah tanggal 24 Agustus 1945.⁴³

Tapanuli Tengah adalah kabupaten yang berada di pesisir barat Sumatera Utara. Hampir 50% Suku Indonesia dan Luar negeri ada di Tapanuli Tengah. Mayoritas penduduknya adalah Suku Batak Toba dan Mandailing, akan tetapi suku di Tapanuli Tengah beragam mulai dari Batak, Mandailing, Minangkabau, Nias, Jawa, Minahasa, Dayak, Bugis, Sunda bahkan ada suku dari Arab, Yaman, Cina dan sebagainya. Sebagian besar penduduk Kabupaten Tapanuli Tengah memeluk Agama Kristen dengan total persentase Agama Kristen 56.92% (Kristen Protestan 45,31% dan Katolik 11,61%) diikuti oleh Agama Islam (42.71%), Buddha (0,07%), dan Hindu (0,01%). Agama Kristen Protestan/Katolik banyak dianut oleh Suku Batak Toba, Suku Karo, Batak Dairi, Batak Simalungun, Nias. Agama Islam di Tapanuli Tengah dianut oleh Suku Batak Angkola, Suku Mandailing dan Suku Melayu. Agama Buddha dianut oleh orang-orang yang beretnis Tionghoa. Dan Agama Hindu banyak dianut oleh suku dari Bali.

Tapanuli Tengah adalah kabupaten yang memiliki segudang keunggulan mulai dari Keindahan Alam, Cagar budaya, dan lain-lain. Tapanuli Tengah juga pernah menjadi lokasi syuting film Hollywood yaitu KING KONG dan juga menjadi tempat lokasi syuting Film Mursala yang sekaligus memperkenalkan Tapanuli Tengah. Kabupaten Tapanuli Tengah terletak di pesisir Pantai Barat Pulau Sumatera dengan panjang garis pantai 200 km dan wilayahnya sebagian

⁴³ Anonim, "Kabupaten Tapanuli Tengah" melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Tapanuli_Tengah, diakses Kamis, 15 Maret 2018, Pukul 02.51 wib.

besar berada di daratan Pulau Sumatera dan sebagian lainnya di pulau-pulau kecil dengan luas wilayah 2.188 Km². Penduduk Tapanuli Tengah tahun 2010 berpenduduk sekitar 311.232 jiwa dengan kepadatan penduduk 136 jiwa per km². Laju pertumbuhan penduduk periode tahun 2005-2010 sebesar 1,86% per tahun. Komposisi penduduk di Tapanuli Tengah yaitu 50,20% laki-laki dan 49,80% perempuan.⁴⁴

Kabupaten Tapanuli Tengah sebagian besar berbukit-bukit dengan ketinggian 0 – 1.266 meter di atas permukaan laut. Dari seluruh wilayah Tapanuli Tengah, 43,90% berbukit dan bergelombang. Kabupaten Tapanuli Tengah terdiri dari 20 (Dua Puluh) Kecamatan dan 178 (Seratus Tujuh Puluh Delapan) Kelurahan. Sebagian besar wilayah kecamatan di Kabupaten Tapanuli Tengah berbatasan dengan lautan sehingga berpengaruh pada suhu udara yang tergolong beriklim tropis. Rata-rata suhu udara di Kabupaten Tapanuli Tengah tahun 2005 adalah 26,09 °C. Dalam periode bulan Januari–Desember 2006, suhu udara maksimum dapat mencapai 31,53 °C dan suhu minimum mencapai 21,72 °C. Pada tahun 2006, curah hujan rata-rata 4.925,9 mm, hari hujan 226,0 hari, kecepatan angin rata-rata 6,7 knot dan penguapan rata-rata 4,6 mm. Kelembaban udara rata-rata 84,58%.⁴⁵

Adapun Visi dan Misi Kabupaten Tapanuli Tengah 2017-2022 yaitu yang tertuang pada Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 5 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2017-2022. Visinya yaitu Pembangunan Jangka

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

Menengah Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2017-2022 adalah: Terwujudnya masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah yang berkarakter, mandiri, berakhlak dan berkeadilan yang sejahtera. Misinya yaitu Guna mendukung terwujudnya masyarakat Tapanuli Tengah yang berkarakter, mandiri, berakhlak dan berkeadilan yang sejahtera maka ditetapkan pembangunan Kabupaten Tapanuli Tengah 2017-2022 sebagai upaya mewujudkan dan menopang pencapaian visi melalui 10 (sepuluh) misi pembangunan, yaitu:⁴⁶

1. Menciptakan pemerintahan yang bersih, berwibawa dan inovatif.
2. Tersedianya infrastruktur publik yang memadai dan efektif.
3. Meningkatkan pelayanan kesehatan dasar yang bermutu bagi masyarakat.
4. Menyediakan pendidikan gratis 12 tahun dan meningkatkan mutu pendidikan yang memiliki daya saing.
5. Menumbuh kembangkan perekonomian rakyat, menuju kedaulatan sumber daya alam berkarakter.
6. Memperkokoh kerukunan kehidupan beragama dan budaya yang lestari.
7. Menciptakan dunia usaha dan investasi yang adil dan pro rakyat.
8. Mengembangkan potensi wisata secara serius menuju peningkatan ekonomi rakyat.
9. Tersedianya kebutuhan petani dan nelayan yang cukup dan memadai.

⁴⁶ Anonim, "Keadaan Demografi Kabupaten Tapanuli Tengah" melalui <http://www.tapteng.go.id/visi-dan-misi.html>, diakses Senin, 20 Maret 2018, Pukul 11.32 wib.

10. Terwujudnya rumah sehat bagi warga miskin dan santunan kematian bagi masyarakat Kabupaten Tapanuli Tengah.

Oleh karena itu, dibutuhkan kerja keras semua pihak dan kepedulian dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi perdesaan dan daerah Kabupaten Tapanuli Tengah serta percepatan pembangunan infrastruktur khususnya Infrastruktur Daerah Tertinggal meliputi Jalan Nasional, Jalan Provinsi, dan Jalan Kabupaten serta fasilitas umum lainnya, meningkatkan kualitas bidang Pendidikan, bidang Kesehatan dan bidang Ketahanan Pangan yang mampu menyentuh seluruh lapisan masyarakat sehingga seluruh kelurahan dan desa tersebut tidak lagi menjadi Daerah Tertinggal.⁴⁷

Pemerintah Kabupaten/Kota disamping mempunyai sejumlah kewenangan untuk: melaksanakan pendaftaran, pencatatan dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata, memfasilitasi dan melakukan promosi destinasi dan produk pariwisata yang ada diwilayahnya, memelihara dan melestarikan daya tarik wisata yang berada diwilayahnya serta memfasilitasi pengembangan daya tarik wisata baru, juga mempunyai kewenangan untuk menyusun rencana induk pembangunan kepariwisataan Kabupaten/Kota dan menetapkannya dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁴⁸

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Bambang Sunaryo. 2013. *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media, halaman 103.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Pariwisata Di Kabupaten Tapanuli Tengah

Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang yang mengatur tentang pariwisata yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan.

Bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Untuk itu, Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah berusaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan membuat Peraturan Daerah (Perda) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga dan Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pajak Hiburan, Perda Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pajak Hotel dan Perda Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran. Dimana tata cara pemungutan retribusi mempunyai tata cara pemungutannya dan pemanfaatan retribusi sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 2010 tentang tata cara pemberian dan pemanfaatan intensif pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Daerah sebagai badan hukum publik yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, mempunyai organisasi pemerintahan sendiri yang disebut pemerintahan daerah.

Semenjak diundangkannya Undang-Undang No 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, maka pada prinsipnya keseluruhan kebijakan penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia harus mendasarkan diri pada prinsip dan kaidah yang terdapat pada Undang-Undang Kepariwisataan tersebut beserta segenap peraturan perundangan pelaksanaannya. Ada suatu prinsip penting tentang penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia yang telah diamanahkan oleh UU No 10 Tahun 2009, yaitu bahwa penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan di Indonesia harus dilakukan berdasarkan pada asas: manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipasif, keberlanjutan, demokratis, kesetaraan dan kesatuan, yang kesemuanya diwujudkan melalui pelaksanaan rencana pembangunan kepariwisataan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk berwisata.⁴⁹

Salah satu nilai lebih dari UU No 10 Tahun 2009 didalam mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan kepariwisataan di Indonesia, khususnya bila dibandingkan dengan Undang-Undang yang mengatur kepariwisataan sebelumnya, adalah pada wawasan holistiknya tentang kepariwisataan. Dalam UU No 10 Tahun 2009, kepariwisataan dipandang bukan sekedar sebagai bentuk interaksi antara wisatawan dan objek wisata saja, akan tetapi dimengerti lebih luas sebagai suatu kesatuan sistem yang saling berkaitan antara paling tidak empat komponen sebagai berikut:⁵⁰

⁴⁹ Bambang Sunaryo, *Op, Cit.*, halaman 99.

⁵⁰ *Ibid.*, halaman 101.

1. Industri pariwisata
2. Destinasi pariwisata
3. Pemasaran pariwisata
4. Kelembagaan kepariwisataan

Industri pariwisata adalah kumpulan usaha pariwisata yang saling terkait dalam rangka menghasilkan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dalam penyelenggaraan pariwisata. Destinasi pariwisata dalam pengertian sistem kepariwisataan di atas dimaksudkan sebagai kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administrasi yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan. Daya tarik wisata sebagai salah satu komponen terpenting dari suatu destinasi sebagaimana dimaksudkan dalam pengertian di atas adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.⁵¹

Ruang lingkup Industri Pariwisata berdasarkan penjelasan Pasal 7 huruf a UU No 10 /2009 tentang Kepariwisataan, maka yang menjadi ruang lingkup mandat pembangunan industri pariwisata di Indonesia meliputi:

- a) Struktur (fungsi, hierarki, dan hubungan) Industri Pariwisata
- b) Daya saing produk usaha pariwisata
- c) Kemitraan usaha pariwisata

⁵¹ *Ibid.*

- d) Kredibilitas bisnis
- e) Tanggung Jawab terhadap lingkungan⁵²

Destinasi merupakan suatu tempat yang dikunjungi dengan waktu yang signifikan selama perjalanan seseorang dibandingkan dengan tempat lain yang dilalui selama perjalanan (misalnya daerah transit). Suatu tempat pasti memiliki batas-batas tertentu, baik secara aktual maupun hukum. Menurut Kusudianto, destinasi wisata dapat digolongkan atau dikelompokkan berdasarkan ciri-ciri destinasi tersebut, yaitu sebagai berikut:⁵³

- a) Destinasi sumber daya alam, seperti iklim, pantai, hutan.
- b) Destinasi sumber daya budaya, seperti tempat bersejarah, museum, teater, dan masyarakat lokal.
- c) Fasilitas rekreasi, seperti taman hiburan.
- d) Event seperti Pesta Kesenian Bali, Pesta Danau Toba, dan pasar malam.
- e) Aktivitas spesifik, seperti kasino di Genting Highland Malaysia, Wisata Belanja di Hong Kong.
- f) Daya tarik psikologis, seperti petualangan, perjalanan romantis, keterpencilan.

Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata yang didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Kepariwisataan berarti keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin, yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara, serta interaksi antara

⁵² *Ibid.*, halaman 194-195.

⁵³ I Gde Pitana dan I Ketut Surya. 2009. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Yogyakarta: CV Andi Offset, halaman 126.

wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, pemerintah, pemerintah daerah, dan pengusaha.⁵⁴ Menurut Undang-Undang No 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, tujuan kepariwisataan yaitu:⁵⁵

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi
2. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
3. Menghapus kemiskinan
4. Mengatasi pengangguran
5. Melestarikan alam, lingkungan, dan sumber daya
6. Memajukan kebudayaan
7. Mengangkan citra bangsa
8. Memupuk rasa cinta tanah air
9. Memperkukuh jati diri dan kesatuan bangsa
10. Mempererat persahabatn antar bangsa

Usaha mengembangkan kegiatan wisata daerah, tujuan wisata harus memiliki:⁵⁶

1. Objek/atraksi dan daya tarik wisata
2. Transportasi dan infrastruktur
3. Akomodasi (tempat menginap)
4. Usaha makanan dan minuman
5. Jasa pendukung lainnya (hal yang mendukung kelancaran berwisata, misal: biro perjalanan, cinderamata, informasi, pemandu, kantor pos, bank, penukaran uang, internet, wartel, pulsa, salon, dan lain-lain).

⁵⁴ Sedarmayanti, *Op, Cit.*, halaman 55.

⁵⁵ *Ibid.*, halaman 56.

⁵⁶ *Ibid.*,

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah, dunia usaha pariwisata dan masyarakat berkewajiban untuk dapat menjamin agar berwisata sebagai hak setiap orang dapat ditegakkan sehingga mendukung tercapainya peningkatan harkat dan martabat manusia, peningkatan kesejahteraan, serta persahabatan antarbangsa dalam rangka mewujudkan perdamaian dunia.

Maka dari itu untuk mewujudkan pengembangan pariwisata diperlukan aturan-aturan khusus dalam penyelenggaraannya. Diperlukan kerja sama antara Dinas Pariwisata dan masyarakat yang mengelola usaha itu. Adapun tata cara pemungutan retribusi diatur dalam Pasal 14 Perda Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga yang menjelaskan:

1. Retribusi dipungut dengan menggunakan (Surat Ketetapan Retribusi Daerah) SKRD atau dokumen lain yang dipersamakan.
2. Dokumen lain yang dipersamakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa karcis, kupon dan kartu langganan.
3. Dalam hal Retribusi dilaksanakan secara bulanan, maka pembayaran oleh pedagang harus sudah lunas selambat-lambatnya tanggal 10 (sepuluh) setiap bulannya.
4. Dalam hal Wajib Retribusi tertentu tidak dapat membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administratif berupa bunga sebesar 2% (dua persen) setiap bulan retribusi yang terutang yang

tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD).

5. Penagihan Retribusi terutang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didahului dengan Surat Teguran.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan pemungutan retribusi diatur dengan Peraturan Bupati.

Pada saat Peraturan Daerah ini berlaku, retribusi yang masih terutang berdasarkan Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sepanjang tidak diatur dalam peraturan daerah ini masih dapat ditagih selama jangka waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak saat terutang. Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, Perda Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga maka pengusaha seperti masyarakat ataupun pelaku usaha dapat berpartisipasi dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui retribusi dan pajak daerah. Yang mana Retribusi merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Retribusi tempat rekreasi dan olahraga adalah pungutan atas pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Adapun besarnya tarif yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah terhadap retribusi tempat rekreasi dan olahraga yaitu:

1. Dewasa sebesar Rp. 2.000,-/orang
2. Anak-anak sebesar Rp. 1.000,-/orang

3. Untuk rombongan diatas 10 (sepuluh) orang sebesar 75% tarif

Selain dengan Retribusi Daerah, pengembangan pariwisata dengan pendapatan daerah juga dipungut melalui Pajak Daerah. Pajak daerah yang dimaksud adalah Pajak Hiburan, Pajak Hotel dan Pajak Restoran.

Pajak hiburan yang selanjutnya disebut pajak adalah pungutan daerah atas penyelenggaraan hiburan. Hiburan adalah semua jenis pertunjukan dan/atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran. Penyelenggara hiburan merupakan orang pribadi atau Badan yang menyelenggarakan hiburan baik untuk dan atas namanya sendiri atau untuk dan atas nama pihak lain yang menjadi tanggungannya. Hiburan yang dimaksud disini adalah sebagai berikut :

1. Tontonan Film.

Besarnya tarif pajak untuk jenis hiburan ini yaitu:

- a) Golongan A sebesar 25% (dua puluh lima persen)
- b) Golongan B sebesar 22% (dua puluh dua persen)
- c) Golongan C sebesar 20% (dua puluh persen)
- d) Golongan D sebesar 18% (delapan belas persen)
- e) Jenis keliling sebesar 15% (lima belas persen)

2. Pagelaran Kesenian Rakyat/Tradisional, Musik, Tari dan/atau Jasa Busana Tradisional, ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen).

3. Kontes Kecantikan, Binaraga, Diskotik, Karaoke, Klab Malam, Panti Pijat, Refleksi, Mandi Uap/Spa, dan Pusat Kebugaran (Fitnes Center) dan sejenisnya. Ditetapkan sebesar 35% (tiga puluh lima persen).

4. Pameran, ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen).
5. Sirkus, Akrobat dan Sulap, ditetapkan sebesar 15% (lima belas persen).
6. Permainan Bilyard, Golf dan Bowling, ditetapkan sebesar 15% (lima belas persen).
7. Pacuan Kuda, Kendaraan Bermotor, dan Permainan Ketangkasan, ditetapkan sebesar 15% (lima belas persen).
8. Pertandingan Olahraga, ditetapkan sebesar 10% (sepuluh persen).

Tata cara penagihan pajak yaitu terdapat pada Pasal 15 Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 21 Tahun 2011 yaitu:

- (1) Surat teguran atau surat peringatan atau surat lain yang sejenis sebagai awal tindakan pelaksanaan penagihan pajak dikeluarkan 7 (tujuh) hari sejak saat jatuh tempo pembayaran.
- (2) Dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal surat teguran atau surat peringatan atau surat lain yang sejenis, wajib pajak melunasi pajak yang terutang.
- (3) Surat teguran, surat peringatan atau surat lain yang sejenis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikeluarkan oleh pejabat.

Pembangunan pariwisata yang bersifat multisektoral dan multidimensi, secara imprisif akan mendukung sasaran bidang ekonomi, yaitu terwujudnya kondisi perekonomian yang didukung aktivitas sektor riil yang berdaya saing, berdaya tahan dan berkeadilan. Untuk mewujudkan sasaran pembangunan ekonomi jangka menengah, arah kebijakan pembangunan mengembangkan

perekonomian yang berdaya saing tinggi dan berdaya tahan melalui percepatan kebangkitan sektor riil dengan penggerak sektor industri dan mewujudkan ketahanan pangan yang tangguh. Sedangkan program pembangunan nasional yang akan diwujudkan oleh pariwisata, salah satunya dalam memacu kebangkitan sektor riil. Dalam program pembangunan akan diperkuat struktur industri yang terfokus kepada industri yang bersifat: berpotensi menghasilkan devisa secara cepat, memiliki efek pengganda yang besar, menyerap tenaga kerja jumlah besar. Di samping bidang ekonomi secara eksplisit dalam perencanaan jangka menengah pariwisata diharapkan turut mendorong “Bidang Pembangunan Daerah”, yang mengupayakan melaksanakan program pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh.

Potensi dana pembangunan yang paling besar dan lestari bersumber dari masyarakat yang dihimpun dari pajak dan retribusi daerah. Langkah peningkatan pendapatan ini sangat ditentukan oleh kemampuan manajerial aparat daerah dalam menggerakkan ekonomi masyarakat di daerah. Semakin tinggi tingkat kegiatan ekonomi masyarakat, semakin tinggi perputaran kegiatan ekonomi dan semakin tinggi pula kemampuan masyarakat untuk memenuhi kewajiban membayar pajak.⁵⁷

Sumber dana yang berasal dari pinjaman, baik dari dalam negeri maupun luar negeri mempunyai potensi besar dalam menggerakkan dan meningkatkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu, kemampuan manajerial aparat daerah sangat menentukan keberhasilan daerah untuk memperoleh pinjaman dan

⁵⁷ Utang Rosidin, *Op, Cit.*, halaman 410.

menggunakan dana pinjaman yang mampu menggerakkan ekonomi daerah. Pinjaman seyoginya dilakukan hanya apabila dapat dikelola dengan baik untuk memicu dan memacu kegiatan ekonomi yang meningkatkan nilai tambah secara berkesinambungan. Pinjaman harus dapat dikembalikan dari usaha yang dihasilkan oleh pinjaman tersebut. Jika tidak, pinjaman justru akan menjerat dan menjadi beban masyarakat yang tidak terselesaikan.⁵⁸

Penggunaan dana pembangunan daerah ditujukan untuk mendukung kegiatan penyelenggaraan manajemen organisasi pembangunan daerah. Dana pembangunan harus dapat dihimpun dengan baik dan lancar sehingga semakin bertambah besar dan dapat digunakan secara efektif untuk menggerakkan ekonomi masyarakat di daerah. Ekonomi masyarakat yang digerakkan harus diperoleh secara mandiri, meningkatkan nilai tambah, mampu memberikan efek ganda yang besar (*multiplier*) yang besar dan memberikan sumbangan pemasukan (pajak dan retribusi) kepada dana pembangunan daerah. Pajak dan retribusi daerah harus meningkat sebagai akibat dari alokasi dana pembangunan tersebut. Dalam prioritas penggunaan dana pembangunan terdapat dua pandangan yang sering memerlukan pemahaman bersama, yaitu dari aspek pertumbuhan dan aspek pemerataan. Meskipun tidak dapat dipisahkan, keduanya harus saling mendukung.⁵⁹

Berkembangnya sektor pariwisata juga mendorong pemerintah lokal untuk menyediakan infrastruktur yang lebih baik, penyediaan air bersih, listrik, telekomunikasi, transportasi umum dan fasilitas mendukung lainnya sebagai

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

konsekuensi logis dan semuanya itu dapat meningkatkan kualitas hidup baik wisatawan dan juga masyarakat lokal itu sendiri sebagai tuan rumah. Sepakat membangun pariwisata berarti sepakat pula harus membangun, yakni daya tarik wisata “*attractions*”, khususnya daya tarik wisata man-made, sementara untuk daya tarik alamiah dan budaya hanya diperlukan penataan dan pengemasan. Karena jarak dan waktu tempuh menuju destinasi “*acesable*” akhirnya akan mendorong pemerintah untuk membangun jalan raya yang layak untuk angkutan wisata, sementara fasilitas pendukung pariwisata “*amenities*” seperti hotel, penginapan, restoran juga harus disiapkan.⁶⁰

Pembangunan infrastruktur pariwisata dapat dilakukan secara mandiri ataupun mengundang pihak swasta nasional bahkan pihak investor asing khususnya untuk pembangunan yang berskala besar seperti pembangunan bandara internasional, dan sebagainya. Perbaikan dan pembangunan infrastruktur pariwisata tersebut juga akan dinikmati oleh penduduk lokal dalam menjalankan aktivitas bisnisnya, dalam konteks ini masyarakat lokal akan mendapatkan pengaruh positif dari pembangunan pariwisata di daerahnya. Pendapatan sektor pariwisata acap kali digunakan untuk mengukur nilai ekonomi pada suatu kawasan wisata. Sementara ada beberapa pendapatan lokal sangat sulit untuk dihitung karena tidak semua pengeluaran wisatawan dapat diketahui dengan jelas seperti, misalnya penghasilan para pekerja informal seperti sopir taksi tidak resmi, pramuwisata tidak resmi dan lain sebagainya.⁶¹

⁶⁰ I Gusti Bagus Rai Utama. 2017. *Pemasaran Pariwisata*. Yogyakarta: CV ANDI OFFSET, halaman 14.

⁶¹ *Ibid.*, halaman 14-15.

B. Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah

Pengembangan adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan/ jabatan melalui pendidikan dan latihan. Pengembangan pariwisata menurut Swarbrooke merupakan suatu rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya pariwisata dan mengintegrasikan segala bentuk aspek di luar pariwisata yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung akan kelangsungan pengembangan pariwisata. Tujuan pariwisata menurut Sari adalah memberikan dampak positif dan keuntungan sebesar-besarnya baik bagi seluruh lapisan dan golongan masyarakat, pemerintah, swasta, maupun bagi wisatawan. Keuntungan-keuntungan tersebut diantaranya:⁶²

1. Penerimaan devisa dapat diperbesar.
2. Memperluas lapangan pekerjaan karena jumlah tenaga kerja yang setiap tahunnya meningkat.
3. Memperluas bidang usaha guna meningkatkan pendapatan masyarakat.
4. Mendorong pembangunan daerah.

Pengembangan pariwisata mempunyai dampak positif dan dampak negatif, maka diperlukan perencanaan untuk mencegah dampak negatif yang ditimbulkan.

Dampak positif yang diambil dari pengembangan pariwisata meliputi:

⁶² Anonim, "Pengembangan Pariwisata", melalui <http://karyatulisilmiah.com/pengembangan-pariwisata/>, diakses Senin, 02 April 2018, Pukul 20.00 wib.

1. Penciptaan lapangan kerja, dimana pada umumnya pariwisata merupakan industri padat karya dimana tenaga kerja tidak dapat digantikan dengan modal atau peralatan.
2. Sebagai sumber devisa asing.
3. Pariwisata dan distribusi pembangunan spiritual, disini pariwisata secara wajar cenderung mendistribusikan pembangunan dari pusat industri ke arah wilayah desa yang belum berkembang, bahkan pariwisata disadari dapat menjadi dasar pembangunan regional.

Dampak negatif yang ditimbulkan dengan adanya pengembangan pariwisata meliputi:

1. Pariwisata dan *vulnerability* ekonomi, karena di negara kecil dengan perekonomian terbuka, pariwisata menjadi sumber mudah kena serang atau luka, khususnya kalau Negara tersebut sangat pada satu pasar asing.
2. Banyak kasus kebocoran sangat luas dan besar, khususnya kalau proyek-proyek pariwisata berskala besar dan di luar kapasitas perekonomian, seperti barang-barang impor, biaya promosi keluar negeri, tambahan pengeluaran untuk warga negara sebagai akibat dari penerimaan dan percontohan dari pariwisata dan lainnya.
3. Polarisasi spasial dari industri pariwisata dimana perusahaan besar mempunyai kemampuan untuk menerima sumber daya modal yang besar dari kelompok besar perbankan atau lembaga keuangan lain, sedangkan perusahaan kecil harus tergantung dari pinjaman atau

subsidi dari pemerintah dan tabungan pribadi. Hal ini menjadi hambatan dimana terjadi konflik aspasial antara perusahaan kecil dan perusahaan besar.

4. Sifat dari pekerjaan dalam industri pariwisata cenderung menerima gaji yang rendah, menjadi pekerjaan musiman, tidak ada serikat buruh.
5. Dampak industri pariwisata terhadap alokasi sumber daya ekonomi industri ini dapat menaikkan harga tanah dimana kenaikan harga tanah dapat menimbulkan kesulitan bagi penghuni daerah tersebut yang tidak bekerja disektor pariwisata yang ingin membangun rumah atau mendirikan bisnis disini.
6. Dampak terhadap lingkungan, bisa berupa polusi air atau udara, kekurangan air, keramaian lalu lintas dan kerusakan dari pemandangan alam yang tradisional.

Pengembangan pariwisata adalah salah satu cara untuk membuat suatu obyek wisata menjadi menarik dan dapat membuat para pengunjung tertarik untuk mengunjunginya. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pengembangan pariwisata adalah:⁶³

1. Wisatawan
2. Transportasi
3. Atraksi/obyek wisata
4. Fasilitas pelayanan
5. Informasi dan promosi

⁶³ *Ibid.*

Pariwisata dalam kamus hukum adalah yang berhubungan dengan perjalanan untuk rekreasi atau pelancong.⁶⁴ Menurut arti katanya, pariwisata berasal dari bahasa Sanskerta yang terdiri dari dua kata, yaitu kata “pari” berarti penuh, seluruh, atau semua dan kata “wisata” yang bermakna perjalanan. Syarat suatu perjalanan disebut sebagai perjalanan pariwisata apabila : (1) Perjalanan dari suatu tempat ke tempat yang lain, di luar tempat kediaman orang tersebut biasa tinggal; (2) Tujuan perjalanan semata-mata untuk bersenang-senang dan tidak mencari nafkah di tempat atau negara yang dikunjunginya; (3) Semata-mata sebagai konsumen di tempat yang dikunjungi.⁶⁵

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Sedangkan wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu, yang diselenggarakan dari suatu tempat lain dengan maksud bukan untuk berusaha atau mencari nafkah ditempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut guna bertamasya dan rekreasi untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam.

⁶⁴ Sudarsono. 2012. *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 340.

⁶⁵ I Gusti Bagus Rai Utama, *Op, Cit.*, halaman 1.

Pariwisata mengandung tiga unsur antara lain: manusia, yakni unsur insani sebagai pelaku kegiatan pariwisata; tempat, yakni unsur fisik yang sebenarnya tercakup oleh kegiatan itu sendiri; dan waktu, yakni unsur tempo yang dihabiskan dalam perjalanan tersebut dan selama berdiam ditempat tujuan. Jadi definisi pariwisata adalah salah satu industri baru yang mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan cepat dalam hal kesempatan kerja, pendapatan, taraf hidup dan dalam hal mengaktifkan sektor produksi lain didalam negara penerima wisatawan.⁶⁶

Dalam melakukan pengembangan pariwisata, tentu tidak lepas dari peran organisasi kepariwisataan terutama organisasi kepariwisataan pemerintah, yaitu Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan (Disparbud) yang mempunyai tugas dan wewenang serta kewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan aset daerah yang berupa obyek-obyek wisata. Sebagaimana suatu organisasi yang diberi wewenang dalam pengembangan pariwisata diwilayahnya.

Pariwisata sering dipersepsikan sebagai wahana untuk meningkatkan pendapatan, terutama meningkatkan pendapatan pemerintah, khususnya perolehan devisa, sehingga pembangunan lebih bersifat ekonomi sentris dan berorientasi pada pertumbuhan. Karena jumlah perolehan devisa ditentukan oleh jumlah kunjungan, pengeluaran, dan lama kunjungan wisatawan mancanegara di Indonesia, maka tolak ukur keberhasilan pengembangan pariwisata sering dinilai dengan pencapaian target: jumlah kunjungan wisatawan mancanegara,

⁶⁶ *Ibid.*, halaman 2.

pengeluaran wisatawan mancanegara, lamanya wisata mancanegara tinggal.⁶⁷

Keberhasilan penyelenggaraan pembangunan kebudayaan dan kepariwisataan nasional dapat dicapai berkat keterpaduan dan kesinergian antara kekuatan masyarakat, pemerintah, media massa dan pelaku kebudayaan dan kepariwisataan. Dalam kenyataan, pelestarian dan pembangunan kebudayaan Indonesia menjadi terlantar, disebabkan perhatian kurang terhadap arti penting kebudayaan. Padahal kebudayaan sangat penting sebagai alat perjuangan mendapatkan pengakuan kesetaraan dalam pergaulan antar bangsa. Setiap negara akan berusaha tampil dalam kelengkapan budayanya sebagai jati diri yang membedakan dengan negara lain.⁶⁸

Pariwisata dalam era global dewasa ini hendaknya lebih dipersepsikan sebagai wahana untuk:⁶⁹

1. Meningkatkan kualitas hubungan antar manusia, sehingga terjalin saling pengertian lebih baik, saling menghormati atau menghargai, mempererat persahabatan, dan meningkatkan solidaritas sosial atas dasar kesetaraan dan keadilan.
2. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat, khususnya penduduk setempat, dalam bentuk peningkatan kesejahteraan, ekonomi atau material, spiritual, kultural, dan intelektual.
3. Meningkatkan kualitas lingkungan hidup: lingkungan fisik atau alam, lingkungan budaya.

⁶⁷ Sedarmayanti, *Op. Cit.*, halaman 13.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*, halaman 14.

Sejalan persepsi tersebut, maka pengembangan pariwisata harus dilakukan berdasarkan kriteria:⁷⁰

1. Berdasarkan hasil musyawarah dan mufakat seluruh stakeholders (pemerintah, swasta, dan masyarakat).
2. Memberi manfaat bagi rakyat material, spiritual, kultural, dan intelektual.
3. Berdasarkan prinsip lingkungan dan ekologi sehat, peka terhadap atau tidak bertentangan nilai sosial, budaya, dan tradisi keagamaan yang dianut penduduk setempat, serta tidak menempatkan penduduk setempat pada posisi yang dapat merendahkan martabatnya sebagai manusia.
4. Hendaknya dikendalikan sehingga tidak melampaui ambang batas daya dukung lingkungan dan menjadi kendala bagi peningkatan kualitas hubungan manusia yang sehat berdasarkan keadilan dan kesetaraan.

Pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki potensi yang begitu menarik untuk dikembangkan. Seperti Pulau, Pantai, Sejarah dan lain sebagainya. Banyak obyek-obyek wisata yang belum diketahui oleh para wisatawan yang ingin berkunjung ke Kabupaten Tapanuli Tengah. Maka dari itu, peran Dinas Pariwisata pada pengembangan pariwisata yaitu dengan cara mempromosikan sejumlah obyek wisata melalui media cetak maupun elektronik seperti menyebar luaskan spanduk atau baliho di beberapa tempat dan memasang foto-foto wisata di sosial media seperti facebook, instagram dan lain sebagainya.

⁷⁰ *Ibid.*

Adanya promosi tersebut maka semakin banyak pula wisatawan yang tahu tentang berbagai macam obyek wisata dan ingin datang ke Kabupaten Tapanuli Tengah. Dengan segala potensi yang dimiliki dan banyak wisatawan yang berkunjung maka pendapatan daerah di Kabupaten tersebut akan mengalami peningkatan. Yang mana sumber pendapatan daerah tersebut berasal dari Retribusi dan Pajak Daerah.

Selain dari mempromosikan sejumlah obyek wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, peran Dinas Pariwisata juga dibantu oleh masyarakat setempat dalam mengembangkan pariwisata dengan bekerja sama dan gotong royong dalam melakukan pembersihan pantai dan tempat wisata lainnya, agar para wisatawan tertarik untuk berwisata ke Kabupaten Tapanuli Tengah. Para masyarakat sangat empati dan mendukung penuh arahan dari Dinas Pariwisata untuk membantu dalam pengembangan dan peningkatan pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, yaitu dengan cara melakukan sosialisasi Dinas Pariwisata dengan ulur tangan masyarakat sekitaran pantai untuk tetap menjaga keasrian, kebersihan dan keindahan pantai.⁷¹

Oleh sebab itu, pengembangan pariwisata perlu dikembangkan tidak semata-mata berorientasi pada aspek ekonomis. Pariwisata mempunyai peran sangat besar dalam menjamin kesinambungan kebudayaan bangsa, sehingga timbul kebangsaan jati diri sebagai bangsa di era global. Bertolak dari pemahaman termaksud dan meningkatnya serta berkembangnya kegiatan kebudayaan dan kepariwisataan nasional, sebagai salah satu wujud dari pengejawantahan amanat

⁷¹ Hasil wawancara dengan Bapak Jhon Friady Hutabarat Bagian Pengembangan di Kantor Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah, 6 Februari 2018.

rakyat yang tertuang dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, harus memiliki visi misi ke depan yang akan menjadi panduan bagi seluruh pihak, dalam membangun kebudayaan dan kepariwisataan Indonesia yang lebih terarah dan terkoordinasi dalam menghadapi tantangan dan perubahan global dan nasional. Oleh karena itu, pembangunan kebudayaan dan kepariwisataan nasional perlu terus dilanjutkan dan ditingkatkan, dengan mengembangkan dan mendayagunakan sumber dan potensi kebudayaan dan kepariwisataan nasional menjadi kekuatan budaya dan ekonomi yang dapat diandalkan bagi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat Indonesia, guna meningkatkan daya saing global.⁷²

Pembangunan dan pengembangan pariwisata melibatkan banyak sektor, sehingga dapat dikatakan bahwa pariwisata merupakan bidang yang multisektoral. Untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dan usaha pariwisata yang cukup beragam, baik kebutuhan langsung maupun yang tidak langsung, melibatkan hampir semua sektor pembangunan. Oleh karena itu, keberhasilan pembangunan dan pengembangan pariwisata banyak tergantung dari dukungan berbagai sektor. Untuk dapat mencapai keberhasilan pembangunan pariwisata diperlukan program pendukung lintas sektoral yang merupakan program yang diharapkan dilakukan oleh berbagai instansi/lembaga lain yang akan ikut menentukan keberhasilan pembangunan kebudayaan dan pariwisata. Dengan mengidentifikasi berbagai kegiatan lintas sektoral, diharapkan pihak terkait dapat membantu dan mendukung

⁷² Sedarmayanti, *Op. Cit.*, halaman 15.

sasaran pembangunan sektor kebudayaan dan pariwisata, baik di tingkat nasional maupun di tingkat regional.⁷³

Kepariwisataan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan pariwisata, artinya kepariwisataan meliputi: perencanaan, pengaturan, pelaksanaan, pengawasan pariwisata baik yang dilakukan oleh pemerintah, pihak swasta maupun oleh masyarakat. Hasrat ingin tahu dan jiwa petualangan yang diberikan oleh Sang Pencipta kepada manusia merupakan dorongan untuk melakukan perjalanan kemana saja, bahkan sampai ke negeri orang. Dorongan lain yang dapat menjadi penyebab untuk melakukan perjalanan wisata antara lain: kondisi lingkungan, kondisi sosial budaya, kondisi ekonomi, dan pengaruh kegiatan pariwisata.⁷⁴

Strategi pengembangan pariwisata merupakan suatu upaya untuk meningkatkan nilai kepariwisataan melalui kegiatan yang terencana sehingga dapat diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Strategi pengembangan pariwisata dapat dilihat dari: produk wisata, promosi wisata dan juga pelaksana. Untuk mencapai sasaran pengembangan pariwisata, pemerintah berusaha mendorong peran serta aktif masyarakat untuk pencapaian sadar wisata dan pelaksanaan sapta pesona. Yang dimaksud dengan peran serta masyarakat dalam upaya pencapaian sadar wisata dan pelaksanaan sapta pesona adalah bagaimana sikap, tindakan, tanggung jawab dan keikutsertaan masyarakat dalam kaitannya dengan kegiatan dan usaha menarik wisatawan untuk lebih lama tinggal di daerah tujuan wisata guna meningkatkan pendapatan daerah tersebut. Sukses

⁷³ *Ibid.*, halaman 27.

⁷⁴ *Ibid.*

tidaknya pembangunan dan pengembangan pariwisata disuatu daerah sangat di tentukan oleh adanya dukungan serta partisipasi aktif seluruh lapisan masyarakat, pihak pemerintah maupun pihak swasta. Partisipasi masyarakat sangat diperlukan karena sektor pariwisata adalah sektor yang menyentuh hampir seluruh segi masyarakat yang dampaknya akan sangat berpengaruh pada masyarakat.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: Kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Adanya kewenangan baru yang di berikan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah diharapkan mampu menggali sumber Pendapatan Asli Daerah. Kebijakan tersebut merupakan pengejawantahan dari upaya pemerintah agar daerah dapat secara kreatif mencari peluang-peluang sumber investasi di luar daerah agar lumbung keuangan daerah dapat terpenuhi yang pada gilirannya urusan-urusan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan lancar.

C. Kendala Pengembangan Pariwisata Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Daerah di Kabupaten Tapanuli Tengah

Kabupaten Tapanuli Tengah adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Sumatera Utara yang terletak di Kawasan Barat Pulau Sumatera, dengan wilayah

sebagian merupakan pulau-pulau kecil di Samudera Hindia. Ibukota Kabupaten Tapanuli Tengah adalah Pandan. Kabupaten Tapanuli Tengah terdiri atas 20 (dua puluh) kecamatan, 30 (tiga puluh) kelurahan dan 148 (seratus empat puluh delapan) desa/kelurahan. Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah antara lain di Tapanuli Tengah tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara umum potensi pariwisata di Kabupaten Tapanuli Tengah sangat besar. Dengan panjang garis pantai di pesisir Barat Pulau Sumatera \pm 200 km memiliki pantai-pantai yang indah, pulau-pulau kecil yang tersebar di Samudera Hindia lebih dari 25 pulau dengan keindahan pantai dan pesona ekosistem bawah lautnya seperti Terumbu Karang dan Ikan Hias. Selain itu, objek wisata sejarah atau cagar budaya di sekitar daerah Barus dan sekitarnya kaya dengan bahan-bahan arkeologi dan makam-makam yang menjadi bukti sejarah kebesaran masa lampau dimana Barus menjadi salah satu pelabuhan besar di Pantai Barat Pulau Sumatera. Alam pegunungan Bukit Barisan, Air Terjun dan sungai yang banyak terdapat di Kabupaten Tapanuli Tengah serta Danau Pandan menambah daya saing wisata Kabupaten Tapanuli Tengah.⁷⁵

Melaksanakan pengembangan pariwisata, banyak kendala yang dialami terkhusus di daerah Kabupaten Tapanuli Tengah yaitu sebagai berikut:⁷⁶

1. Kesadaran masyarakat masih kurang dalam hal membayar pajak dan retribusi daerah.

⁷⁵ Anonim, *Op Cit.*,

⁷⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Jhon Friady Hutabarat Bagian Pengembangan di Kantor Dinas Pariwisata Kabupaten Tapanuli Tengah, 6 Februari 2018.

Masyarakat seharusnya sadar dan tahu betul bahwa setiap melakukan suatu kegiatan atau usaha sangat diperlukan dalam membayar pajak atau retribusi. Karena itu merupakan pemasukan bagi suatu negara atau daerah dalam memajukan kegiatan ekonomi dan untuk meningkatkan pendapatan daerah tersebut, termasuk di daerah Kabupaten Tapanuli Tengah.

2. Keterbatasan sumber daya manusia dalam terjun langsung kelapangan terhadap pengembangan pariwisata.

Kurangnya sumber daya manusia yang terjun langsung kelapangan, dikarenakan jarak tempuh wisata jauh seperti wisata sejarah yaitu Makam Papan Tinggi yang memiliki jarak tempuh perjalanan 2 jam. Keterbatasannya dikarenakan masih kurang dibidang pengembangan pariwisata.

3. Kekurangan dana.

Dalam melakukan pengembangan pariwisata pastinya memiliki banyak kendala yang mana kendala salah satunya di pendanaan. Ini diakibatkan dari masyarakatnya sendiri atau pelaku usaha yang masih kurang dalam melakukan pembayaran pajak atau retribusi daerah. Dan juga pemerintah yang masih mini dalam memberikan dana. Oleh sebab itu, sangat disarankan kepada pelaku usaha dalam melakukan pembayaran pajak atau retribusi demi meningkatkan pendapatan daerah.

Promosi wisata dan pengembangan daerah wisata sebagian besar daerah-daerah di Indonesia memiliki panorama alam yang indah dan hal tersebut merupakan sumber daya yang besar yang dapat dikembangkan daerah. Masalah utama yang dihadapi oleh para kepala daerah dalam membangun daerah

wisatanya adalah kendala di sumber pendanaan. Salah satu cara yang kerap dilakukan pemerintah adalah dengan cara gencar melakukan promosi bidang kepariwisataan, selain untuk tujuan menarik para wisatawan, promosi ini juga untuk menarik para investor untuk melakukan investasi, dari investor lokal maupun investor asing. Untuk menarik investor menanamkan modalnya khususnya investor asing bukanlah perkara mudah, karena investor menyaratkan adanya jaminan terhadap keamanan investasi mereka.⁷⁷

Pesan-pesan promosi yang disebarluaskan melalui iklan dan alat-alat promosi lainnya sangat kuat dapat memengaruhi ekspektasi dari target-target pasar yang dituju mengenai produk wisata macam apa yang akan dinikmatinya di destinasi yang bersangkutan dan tentu saja nantinya akan memengaruhi persepsi dan tingkat kepuasan atas pengalaman berwisata yang dinikmatinya. Karena itu, unit-unit bisnis wisata yang ada bekerja sama dengan badan yang diberikan kewenangan untuk mengelola destinasi pariwisata yang bersangkutan bertanggung jawab atas aktivitas periklanan dan promosi dari destinasi pariwisata. Dengan target-target pasar yang sudah jelas dan tujuan yang ingin dicapai di masing-masing target pasar, akan memudahkan dalam merumuskan pesan-pesan promosi yang akan disampaikan dan pemilihan media yang tepat.⁷⁸

Landasan konsep pembangunan pariwisata berkelanjutan maka pesan-pesan promosi yang disampaikan diharapkan dapat membentuk sikap dan perilaku berwisata para wisatawan sesuai dengan cita-cita pembangunan pariwisata yang diinginkan. Karena itu, koordinasi dan kerja sama dari semua pihak menjadi

⁷⁷ Abdul Halim, *Op, Cit.*, halaman 173.

⁷⁸ I Gusti Bagus Rai Utama, *Op, Cit.*, halaman 244.

sangat penting artinya dan untuk itu diperlukan adanya lembaga atau badan yang kuat yang bertanggung jawab atas semua aktivitas promosi yang dilaksanakan untuk menyakinkan agar konsistensi dari berbagai aktivitas promosi yang dilaksanakan oleh berbagai pihak di berbagai tingkatan dapat tetap terjaga dengan baik.⁷⁹

Indonesia memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang cukup besar sebagai modal dasar pembangunan kebudayaan dan pariwisata. Pembangunan kebudayaan dan pariwisata tidak dapat lepas dari situasi, perubahan dan dinamika yang terjadi ditingkat nasional, regional maupun internasional yang saling memengaruhi. Banyak manfaat dan dampak dari pembangunan dan pengembangan pariwisata apabila hal tersebut direncanakan dan diarahkan dengan baik. Perkembangan pariwisata Indonesia secara menyeluruh merupakan hasil kerja berbagai pihak, antar lain: pemerintah, swasta, dan masyarakat.⁸⁰

Kebijakan pembangunan pariwisata nasional merupakan upaya untuk mendorong pelaku disektor kepariwisataan dalam mencapai sasaran yang digariskan dan tujuan yang ditetapkan. Kita harus menciptakan suasana indah dan mempesona, khususnya ditempat-tempat yang banyak dikunjungi wisatawan agar mereka betah tinggal lama, merasa puas atas kunjungannya dan memberi kenangan yang indah dalam hidupnya.⁸¹

Masyarakat merupakan sekelompok orang yang membentuk sebuah semi terbuka, dimana sebagian besar masyarakat melakukan interaksi antara individu yang satu dengan individu yang lain yang berada dalam kelompok tersebut.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Sedarmayanti, *Op. Cit.*, halaman 32.

⁸¹ *Ibid.*, halaman 33.

Masyarakat dapat dikatakan sekelompok orang apabila memiliki pemikiran, perasaan serta sistem atau aturan yang sama. Dengan adanya kesamaan tersebut maka masyarakat melakukan interaksi yang saling membangun yaitu dengan bekerja sama dalam hal yang positif seperti membuat sebuah komunitas atau melakukan kegiatan yang bermanfaat bagi mereka.

Pengembangan kepariwisataan yang tidak menerapkan prinsip-prinsip pelestarian dan strategi perencanaan yang berwawasan lingkungan akan dapat menimbulkan dampak negatif pada lingkungan yang berupa berbagai permasalahan degradasi lingkungan, baik lingkungan fisik, sosial, maupun ekonomi dan budaya. Sebagai contoh ilustrasi, pengembangan fasilitas pariwisata yang tidak diantisipasi dengan baik akan dapat dengan mudah berkompetisi dan mengambil alih fungsi lahan yang seharusnya lebih bernilai bagi peruntukan lainnya. Demikian juga tanpa adanya integrasi antara penggunaan lahan dan perencanaan infrastruktur kepariwisataan akan dapat dengan mudah memicu beban pembangunan yang berlebihan dan mendorong kemacetan lalu lintas, turunnya cadangan air tanah sampai dengan marginalisasi kelompok masyarakat tertentu untuk menjauh dan minggir dari kawasan destinasi wisata.⁸²

Selain dapat memberikan dampak negatif terhadap lingkungan, pengelolaan kepariwisataan yang tidak baik juga akan dapat berdampak negatif serta memicu terjadinya degradasi kondisi sosial dan budaya masyarakat didestinasinya. Dalam berbagai pandangan klasik, kepariwisataan sering dikhawatirkan akan menghilangkan nilai-nilai kelokalan masyarakat sebagai *host community* yang diakibatkan oleh

⁸² Bambang Sunaryo, *Op, Cit.*, halaman 68.

pengaruh nilai dan perilaku budaya asing yang tidak sesuai dengan norma-norma budaya masyarakat setempat. Bahkan dalam perkembangannya kini pariwisata lebih banyak dikhawatirkan akan memicu berbagai penyakit sosial seperti terjadinya prostitusi, perdagangan manusia (human trafficking), perjudian, dan aktifitas-aktifitas negatif kehidupan malam yang mungkin dapat mengganggu ketertiban umum dan degradasi moral masyarakat.⁸³

Dalam hal membangun ataupun mengembangkan suatu pariwisata, pastinya ada hal atau kendala yang dialami pemerintah ataupun dinas seperti yang telah disebut diatas yaitu kurangnya kesadaran masyarakat dalam hal membayar pajak atau retribusi. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah, maka Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah yang mengatur tentang Pajak dan Retribusi perlu disesuaikan.

Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah telah memberlakukan Perda Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga. Perda Nomor 21 tahun 2011 tentang Pajak Hiburan, Perda Nomor 22 tahun 2011 tentang Pajak Hotel, dan Perda Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pajak Restoran. Masyarakat seharusnya sadar dan peka terhadap biaya tersebut. Pemerintah juga tidak perlu repot lagi memberikan teguran ataupun sanksi kepada oknum atau pelaku usaha yang tidak membayar pajak atau retribusi.

Karena sudah jelas di dalam peraturan daerah tersebut berapa yang harus dikeluarkan oleh setiap penguasa dalam membayar pajaknya. Cukup dengan mereka membayar pajak atau retribusi maka pendapatan daerah tersebut akan

⁸³ *Ibid.*

meningkat demi kesejahteraan rakyat. Karena dengan biaya tersebut bisa meningkatkan pendapatan daerah terkhusus di daerah Kabupaten Tapanuli Tengah. Semakin meningkat pendapatan daerah tersebut maka semakin banyak pula pengunjung ataupun wisatawan yang datang ke daerah untuk berwisata.

Pariwisata sebagai salah satu bidang ekonomi yang sangat terkait dengan ekonomi global apabila dikembangkan dengan baik akan sangat membantu kehidupan ekonomi suatu negara. Pariwisata direncanakan menjadi sumber penerimaan devisa nomor dua sesudah migas, oleh karena itu sangat penting untuk mengembangkan industri ini karena selain bersih, mampu beradaptasi dengan lingkungan dan bila dikelola dengan benar akan sangat menguntungkan. Salah satu masalah dalam mengembangkan pariwisata adalah kurang tersedianya fasilitas yang cukup untuk menunjang pendidikan pariwisata. Tenaga yang cakap, terampil, memiliki keterampilan tinggi dan pengabdian kepada bidangnya (profesional) menjadi kebutuhan mutlak dalam bersaing di pasar global.⁸⁴

Pendidikan tenaga kerja dalam bidang pariwisata memainkan peran sangat penting dalam perkembangan industri pariwisata. Pendidikan yang berhasil dapat mengajar tenaga wisata tentang beberapa sifat atau sikap yang merupakan kunci sukses. Hal tersebut antara lain adalah filsafat pendidikan dalam bidang pariwisata harus menekankan pentingnya disiplin, kejujuran, keingintahuan, profesionalisme, keinginan untuk maju, efisiensi, dan ketelitian, kemampuan mengerti orang lain dan kehalusan perasaan orang lain kemampuan menguasai bahasa asing, pengertian kebudayaan, kemampuan menghargai dan menghormati kebudayaan

⁸⁴ Sedarmayanti, *Op. Cit.*, halaman 82.

orang lain, kemampuan mengerti perbedaan selera, keterampilan manajemen, kemampuan menggunakan komputer dan mengumpulkan data, serta kemampuan bergaul dengan wisatawan.⁸⁵

Pariwisata mempunyai peranan penting dalam pembangunan nasional, yaitu sebagai penghasil devisa, meratakan dan meningkatkan kesempatan kerja dan pendapatan, memperkuat persatuan, dan kesatuan, serta mengenal budaya bangsa. Seperti yang telah diamanatkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999, bahwa mengembangkan pariwisata, melalui pendekatan sistem yang utuh dan terpadu bersifat interdisipliner dan partisipatoris dengan menggunakan kriteria ekonomi, teknis, ergonomis, sosial budaya, hemat energi, melestarikan alam dan tidak merusak lingkungan. Dalam pembangunan kepariwisataan tetap dijaga terpeliharanya kepribadian bangsa dan kelestarian serta mutu lingkungan hidup. Pembangunan kepariwisataan dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dengan sektor-sektor pembangunan lainnya serta antara berbagai usaha kepariwisataan yang kecil, menengah dan besar agar saling menunjang.⁸⁶

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Nining Yuningsih. 2005. *Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Melalui Pengembangan Potensi Obyek Wisata Pantai Pangandaran Dikabupaten Ciamis Jawa Barat* (Skripsi) Program Sarjana Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, Semarang.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum pengembangan pariwisata dalam rangka peningkatan pendapatan daerah. Bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah berusaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan membuat Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga dan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 21 tahun 2011 Tentang Pajak Hiburan , Perda Nomor 22 tahun 2011 Tentang Pajak Hotel dan Perda Nomor 23 tahun 2011 Tentang Pajak Restoran. Oleh sebab itu, dengan mewujudkan pengembangan pariwisata diperlukan aturan-aturan khusus dalam penyelenggaraannya dan diperlukan kerja sama antara Dinas Pariwisata dan masyarakat yang mengelola usaha pariwisata tersebut.
2. Pengembangan pariwisata yaitu dengan cara mempromosikan sejumlah obyek wisata melalui media cetak maupun elektronik seperti menyebar luaskan spanduk atau baliho di beberapa tempat dan memasang foto-foto wisata di sosial media seperti facebook, instagram dan lain sebagainya. Selain dari mempromosikan sejumlah obyek wisata di Kabupaten Tapanuli Tengah, Dinas Pariwisata juga dibantu oleh masyarakat setempat dalam mengembangkan pariwisata dengan bekerja sama dan gotong royong

dengan melakukan pembersihan pantai agar para wisatawan tertarik untuk berwisata ke Kabupaten Tapanuli Tengah.

3. Dalam melakukan suatu kegiatan atau usaha pastinya memiliki kendala-kendala yang akan dihadapi. Termasuk dengan meningkatkan pengembangan pariwisata melalui pendapatan daerah. Kendalanya yaitu Kesadaran masyarakat masih kurang dalam hal membayar pajak atau retribusi, Keterbatasan sumber daya manusia dalam terjun langsung kelapangan terhadap pengembangan pariwisata dan keterbatasan dana.

B. Saran

1. Diharapkan dengan berlakunya Undang-Undang Kepariwisata dan Undang-Undang Pajak dan Retribusi Daerah mampu mengatasi masalah tentang pajak dan retribusi daerah, sehingga pengaturan hukum obyek pariwisata dapat terealisasi. Dalam penyelenggaraannya diperlukan kerja sama antara Dinas Pariwisata dan masyarakat yang mengelola usaha pariwisata.
2. Diharapkan dalam pengembangan pariwisata lebih aktif dalam melakukan sosialisasi tentang pariwisata dengan cara memperbaiki infrastruktur seperti jalan dan menjamin keamanan pengunjung agar wisatawan tertarik untuk berkunjung ke Kabupaten Tapanuli Tengah. Sehingga perkembangan tersebut meningkatkan pendapatan daerah demi kesejahteraan masyarakat.

3. Diharapkan kesadaran masyarakat lebih ditingkatkan kembali untuk membayar pajak dan retribusi. Kemudian keterbatasan sumber daya manusia lebih disosialisasikan dalam merekrut anggota demi perkembangan pariwisata dan pemerintah tidak lagi memberikan biaya yang minim untuk perkembangan pariwisata. Serta meningkatkan hubungan kerjasama antara para pelaku wisata baik itu pemerintah, swasta maupun masyarakat didalam pengembangan pariwisata.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Halim. 2014. *Manajemen Keuangan Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.
- Bambang Sunaryo. 2013. *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Bambang Sunggono. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Erly Suandy. 2013. *Hukum pajak*. Jakarta: Salemba Empat.
- E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang. 1989. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: PT Ichtiar Baru.
- Ida hanifah, et al. 2010. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum.
- Ilham Bisri. 2010. *Sistem hukum indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- I Gde Pitana dan I Ketut Surya Diarta. 2009. *Pengantar Ilmu Pariwisata*. Yogyakarta: CV Andi Offset.
- I Gusti Bagus Rai Utama. 2017. *Pemasaran pariwisata*. Yogyakarta: CV Andi Offset.
- Ridwan HR. 2007. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sedarmayanti. 2014. *Membangun dan Mengembangkan Kebudayaan & Industri Pariwisata*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Soejono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press
- Sudarsono. 2012. *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Utang Rosidin. 2015. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Wirawan & Richard Burton. 2010. *Hukum Pajak*. Jakarta: Salemba Empat

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang RI Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataaan.
- Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 12 tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.

Peraturan daerah (Perda) Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 21 tahun 2011 Tentang Pajak Hiburan, Perda No 22 tahun 2011 Tentang Pajak Hotel dan Perda No 23 tahun 2011 Tentang Pajak Restoran.

C. Internet dan Jurnal

Anonim, “Pengembangan Objek Wisata”, <file:///C:/Users/hp/Downloads/Cover.pdf>, diakses Senin, 20 November 2017.

Anonim, “Pengembangan Pariwisata”, <http://eprints.undip.ac.id>, diakses Senin, 20 November 2017.

Anonim, “Pengertian Aspek”, <http://sukses-since.blogspot.co.id>, diakses Jumat, 02 Maret 2018.

Anonim, “Keadaan Demografi Kabupaten Tapanuli Tengah”, <http://www.tapteng.go.id/visi-dan-misi.html>, diakses Senin, 20 Maret 2018.

Anonim, “Pengertian Aspek”, <http://pascalcadalora.blogspot.co.id>, diakses Jumat, 02 Maret 2018.

Anonim, “Pengembangan Pariwisata”, <http://karyatulisilmiah.com/pengembangan-pariwisata/>, diakses Senin, 02 April 2018.

Anonim, “Kabupaten Tapanuli Tengah”, https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Tapanuli_Tengah, diakses Kamis, 15 Maret 2018.

Dedy Febry, “Definisi Pengembangan”, http://www.academia.edu/4832768/DEFINISI_PENGEMBANGAN, diakses Kamis, 15 Maret 2018.

Rahma Ramadani. 2017. *Analisi Pengawasan Penerimaan Pajak Bumi Dan Bangunan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Didaerah Pengelolaan Keuangan Kabupaten Gayo Lues* (Skripsi), Program Sarjana Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan.

Nining Yuningsih. 2005. *Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Melalui Pengembangan Potensi Obyek Wisata Pantai Pangandaran Dikabupaten Ciamis Jawa Barat* (skripsi) Program Sarjana Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, Semarang.