

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masyarakat Indonesia pada umumnya mencari tempat rekreasi atau meluangkan waktu untuk melakukan kegiatan rekreasi bersama orang-orang yang disayangi atau bersama keluarga. Kenyataannya dapat dilihat bahwa banyaknya pengunjung ke tempat rekreasi terutama pada hari libur. Untuk memudahkan pengembangan pariwisata nasional maka pemerintah mengambil langkah strategis dengan menyerahkan pembinaannya kepada pemerintah daerah kota/kabupaten. Hal ini dianggap akan lebih memudahkan pengembangan dan koordinasi pembangunan daerah.

Pemberdayaan daerah sebagai bagian yang paling dekat dengan masyarakat perlu diwujudkan secara nyata, baik dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pengelola potensi kepariwisataan yang berada di daerah melalui perwujudan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, maupun peningkatan prakarsa dan peran aktif masyarakat, termasuk usaha nasional beserta lembaga perencanaan dan pembangunan daerah.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diharapkan akan memberikan dampak positif bagi kalangan industri pariwisata, seiring dengan komitmen dan upaya kinerja jajaran pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah harus lebih bersikap pro aktif dalam menyikapi berbagai kondisi yang muncul pasca berlakunya kebijakan otonomi daerah. Daerah mempunyai peranan besar dalam mengembangkan potensi pariwisatanya. Dinas Pariwisata, kebudayaan, kepemudaan dan Olahraga sebagai organisasi yang terdekat dengan daerah dalam pembangunan kepariwisataan merupakan ujung tombak penentu keberhasilan kepariwisataan daerah.

Perubahan lingkungan strategis kepariwisataan merupakan faktor yang perlu dicermati oleh Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Kepemudaan dan Olahraga dalam menjalankan fungsinya. Komponen lain yang perlu dicermati dalam proses pembangunan daerah adalah pemanfaatan lahan pemerintah dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di bidang pariwisata yang memiliki nilai strategis.

Dengan keterbatasan pembiayaan Pemerintahan Daerah, maka regulasi dalam rangka pengembangan obyek wisata dapat digunakan sebagai pendorong untuk menyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan mempertimbangkan dasar argumentasi di atas, dan mengacu pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang kepariwisataan, maka pemerintah Kabupaten Sukabumi memiliki peran dan tanggung jawab untuk memajukan dan mengembangkan potensi pariwisata di Kabupaten Sukabumi.

Kabupaten Sukabumi salah satu daerah di Jawa Barat yang memiliki Kepariwisataaan cukup menonjol sejak lama bahkan sejak zaman Belanda. Daerah ini telah menjadi tujuan wisata baik dari wisatawan nusantara maupun mancanegara. Keberadaan dikarenakan berkat kondisi fisik wilayah Kabupaten Sukabumi yang memiliki kawasan pegunungan dan pantai dimana terdapat keindahan alam dan berbagai bentuk panorama. Selain itu kebudayaan masyarakat Sukabumi baik dalam bentuk kesenian, upacara adat maupun peninggalan sejarah merupakan investasi terbesar bagi konsumsi kepariwisataan.

Potensi pariwisata di Kabupaten Sukabumi memiliki daya tarik tersendiri bagi wisatawan. Potensi itu, terdiri atas hutan, pantai, muara, air panas, situ, air terjun, goa dan sungai. Sudah barang tentu, potensi wisata tersebut mempunyai daya tarik untuk dikunjungi wisatawan, baik wisatawan nusantara maupun mancanegara.

Obyek wisata pantai biasanya paling diminati begitupun dengan pantai Palabuhanratu selalu ramai di kunjungi wisata yang mencari kehangatan laut selatan. Pantai Palabuhanratu memiliki daya tarik tersendiri. Obyek wisata di kabupaten Sukabumi ini di lengkapi keindahan alam yang sangat menakjubkan. Salah satunya gelombang ombak yang sangat diminati wisatawan. Tak heran jika ribuan wisatawan datang berkunjung. Berikut tabel kunjungan wisatawan ke obyek wisata pantai Palabuhanratu.

Tabel 1.1
Petumbuhan Kunjungan Wisatawan ke Obyek Wisata
Pantai Palabuhanratu

Tahun	Wisatawan		Total	Ket
	Nusantara	Mancanegara		
2010	1.153.810	23.567	1.177.377	-
2011	1.287.844	27.527	1.313.370	-
2012	1.503.621	26.663	1.530.284	-
2013	210.830	5.033	215.863	Januari-Maret

Sumber: Bidang Daya Tarik Wisata Disparbudpora Kabupaten Sukabumi 2013

Jika dilihat dari tabel di atas jumlah wisatawan yang berkunjung ke objek wisata pantai Palabuhanratu selalu meningkat dari tahun-ketahun. Tetapi jumlah pengunjung itu tidak berpengaruh terhadap pendapatan yang dihasilkan dari retribusi pariwisata, karena kebijakan yang dilaksanakan saat ini penarikan retribusi pariwisata tersebut dihitung perkendaraan tidak perorang hal ini sesuai dengan peraturan daerah Nomor 01 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi, Pariwisata dan Tempat Olahraga di Kabupaten Sukabumi.

Retribusi pariwisata menurut Perda No 01 Tahun 2011 adalah retribusi yang dikenakan kepada pengunjung yang memasuki tempat yang disediakan untuk kegiatan wisata di Cinumpang, Perbawati, Pondok Halimun, Cipanas Cisolok dan wisata pantai Palabuhanratu, Ujunggenteng dan Minajaya serta objek wisata lainnya.¹

¹Perda Kab. Sukabumi No. 01 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi, Pariwisata dan Tempat Olahraga di Kabupaten Sukabumi-pasal 1

Permasalahan yang muncul pada pelaksanaan kebijakan retribusi pariwisata diantaranya Terkait dengan penarikan retribusi pariwisata bahwa kebanyakan masyarakat tidak mengetahui adanya perda nomor 01 Tahun 2011 tentang Retribusi tempat Rekreasi, Pariwisata dan Tempat Olahraga di Kabupaten Sukabumi. Hal ini menandakan bahwa perda tersebut masih belum tersosialisasikan kepada seluruh lapisan masyarakat.

Mengingat besarnya peran proses implementasi tentang retribusi pariwisata dalam efektivitas penataan obyek wisata, maka proses implementasinya menjadi bagian yang sangat vital.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang hasilnya ditulis dalam bentuk skripsi dengan judul ” *Pengaruh Implementasi Kebijakan Retribusi Pariwisata terhadap Efektivitas Penataan Obyek Wisata Pantai Palabuhanratu oleh Disparbudpora Kabupaten Sukabumi* ”

1.2 Identifikasi Masalah

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, tentang Organisasi Perangkat Daerah, menuntut pemerintah daerah melakukan penataan kembali, baik kelembagaan maupun sumber daya manusianya (SDM) sehingga akan terjadi suatu pemerintahan yang ramping struktur tapi kaya fungsi. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat perlu upaya penyempurnaan terhadap kelembagaan OPD, penyusunan standar operasional dan prosedur (SOP) serta standar pelayanan minimal (SPM) bagi seluruh OPD.

Guna mencapai hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Sukabumi membentuk Dinas Kepariwisata, Kebudayaan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Sukabumi berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2010, tentang Organisasi Perangkat Daerah serta Peraturan Bupati Sukabumi Nomor 10 tahun 2010, tentang SOTK Dinas Kepariwisata, Kebudayaan, Kepemudaan dan Olahraga Kabupaten Sukabumi.

Dalam melaksanakan tugas, wewenang dan fungsinya tentunya diperlukan kerjasama yang harus terjalin dari pihak pemerintah maupun masyarakat khususnya dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah yang sudah ditetapkan. Namun tidak selamanya kebijakan tersebut bisa terlaksana dengan lancar. Dalam hal ini penulis mencoba untuk menguraikan indikasi-indikasi masalah yang terjadi di lapangan yaitu sebagai berikut:

1. Terkait dengan penarikan retribusi pariwisata bahwa kebanyakan masyarakat tidak mengetahui adanya perda nomor 01 Tahun 2011 tentang Retribusi tempat Rekreasi, Pariwisata dan Tempat Olahraga di Kabupaten Sukabumi. Hal ini menandakan bahwa perda tersebut masih belum tersosialisasikan kepada seluruh lapisan masyarakat.
2. Permasalahan tentang penarikan retribusi pariwisata tidak selalu dikenakan kepada pengunjung yang datang ke pantai Palabuhanratu. Penarikan retribusi tersebut hanya dilakukan pada hari libur saja. Sedangkan di hari-hari biasapun banyak wisatawan yang berkunjung ke pantai Palabuhanratu khususnya wisatawan lokal.

3. Dalam hal penarikan retribusi pariwisata sekarang ini dihitung perkendaraan tidak perorang. Jadi meskipun jumlah wisatawan yang berkunjung terus mengalami kenaikan tidak menjamin pendapatan akan naik.
4. Terdapat beberapa keluhan dari pengunjung wisata Pantai Palabuhanratu karena adanya pungutan liar diluar retribusi pariwisata. Pengunjung tersebut harus membayar parkir kendaraan padahal dalam pungutan retribusi pariwisata sudah termasuk retribusi parkir kendaraan.
5. Terkait dengan lingkungan obyek wisata pantai Palabuhanratu yang hingga saat ini masih belum terjaga kebersihannya. Sedangkan dari Dinas Pariwisata sendiri sudah mengupayakan penataan lingkungan obyek wisata yang asri dan bersih, namun disini kurangnya kesadaran dari pengunjung maupun warga setempat dalam menjaga kebersihan. pengunjung wisata kebanyakan membawa makanan sendiri sedangkan sampah yang dibawanya sering kali di buang sembarangan.
6. Untuk penataan obyek wisata Diparbudpora mengadakan program “*Sapta Pembangunan Kawasan Pariwisata Terpadu* ” namun pada saat ini program tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada identifikasi masalah yang dijabarkan sebelumnya, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Seberapa besar pengaruh komunikasi terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu
2. Seberapa besar pengaruh sumber daya terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu
3. Seberapa besar pengaruh disposisi terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu
4. Seberapa besar pengaruh struktur birokrasi terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu
5. Seberapa besar pengaruh komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu

1.4 Tujuan Penelitian

1.4.1 Tujuan Umum

Tujuan umum penelitian ini ini yaitu untuk mengetahui pengaruh implementasi kebijakan retribusi pariwisata terhadap efektivitas penataan obyek wisata Pantai Palabuhanratu oleh Disparbudpora Kabupaten Sukabumi.

1.4.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa besar:

- a. pengaruh komunikasi kebijakan tentang retribusi pariwisata terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu,

- b. pengaruh sumber daya kebijakan tentang retribusi pariwisata terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu,
- c. pengaruh disposisi kebijakan tentang retribusi pariwisata terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu,
- d. pengaruh struktur birokrasi kebijakan tentang retribusi pariwisata terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu, dan
- e. pengaruh komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi kebijakan tentang retribusi pariwisata terhadap efektivitas penataan obyek wisata pantai Palabuhanratu.

1.5 Kegunaan

1.5.1 Kegunaan Teoritis

1. Bagi Penulis
 - a. Untuk menerapkan ilmu atau teori-teori serta memberikan pemikiran bagi penulis mengenai pengembangan ilmu Administrasi Negara.
 - b. Membuka wawasan untuk mempertegas penggunaan Teori.
2. Bagi Lembaga
 - a. Penelitian ini dapat berguna sebagai pengembangan ilmu Administrasi Negara mengenai fungsi manajemen khususnya mengenai koordinasi dan efektivitas pelayanan.
 - b. Sebagai bahan informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan bagi penelitian selanjutnya.

3. Bagi Dinas Kepariwisata, Kebudayaan, Kepemudaan dan Olahraga
 - a. Memberikan masukan dan sumbangan pemikiran dalam perumusan kebijakan.
 - b. Melahirkan sebuah solusi inspiratif bagi disparbudpora dalam setiap pelaksanaan kebijakan.

1.5.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi Penulis
 - a. Memperdalam ilmu, pengalaman, pengetahuan di lapangan terutama mengenai kebijakan publik khususnya mengenai implementasi kebijakan publik.
 - b. Memiliki *frame of thinking* (kerangka berfikir) yang sistematis dan menambah pengalaman mengenai bagaimana membuat suatu laporan penelitian karya tulis ilmiah khususnya pembuatan skripsi yang baik.
2. Bagi kalangan akademis Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung
 - a. Hasil penelitian ini semoga bermanfaat dan memberikan nilai positif bagi perkembangan ilmu pengetahuan baik dalam tataran teoritis maupun praktis.
 - b. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan referensi bagi mereka (mahasiswa) lain yang akan menindaklanjuti penelitian ini dengan mengambil penelitian yang sama dengan informan penelitian yang baik.

3. Bagi kantor Dinas Kepariwisata, kebudayaan, Kepemudaan dan Olahraga (Disparbudpora)
 - a. Menjadi bahan masukan dalam pelaksanaan suatu kebijakan Retribusi Pariwisata terhadap kunjungan wisata dimasa yang akan mendatang.
 - b. Penelitian ini dapat berguna sebagai bahan masukan bagi Disparbudpora sebagai suatu informasi dan bahan evaluasi mengenai pelaksanaan kebijakan retribusi pariwisata.

1.6 Kerangka Pemikiran

Kebijakan Publik menurut Thomas R. Dye yang menyatakan bahwa kebijakan public adalah “*whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Selanjutnya Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektifnya) dan kebijaksanaan Negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijaksanaan Negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” akan mempunyai pengaruh atau (dampak) yang sama besarnya dengan” sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah.²

David Easton merumuskan kebijakan publik sebagai alokasi nilai-nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat, tetapi hanya pemerintah yang dapat berbuat

²Islamy M. Irfan. 2004. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika

secara otoritatif, dan semua yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut.³

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan oleh legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan benar. Dengan kata lain implementasi merupakan tahap dimana suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan itu sendiri.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn seperti yang dikutip oleh budi winaro terdiri dari sejumlah factor yang saling berkaitan yaitu:

1. Standar dan tujuan kebijakan (*Standard dan Objectiveness*)
2. Sumber-sumber kebijakan (*Policy Resources*)
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan (*Inter-Organization Communication and Enforcement Activities*)
4. Karakteristik badan-badan pelaksana (*The Characteristic of Implementing Agen*)
5. Sikap para pelaksana (*The Disposition of Implementor*)

³Thoa, M. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara (Jilid III)*. Jakarta: PT Grasindo Persada

6. Lingkungan ekonomi, social, dan politik (*Economic, Social, and Political Condition*)⁴

Dwiyanto Indiahono mengemukakan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi (*communication*)
2. Sumber Daya (*resources*)
3. Disposisi (*disposition*)
4. Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*)”.⁵

Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Retribusi daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.⁶

Menurut Peraturan Daerah kabupaten Sukabumi nomor 01 Tahun 2011 Retribusi Tempat Rekreasi dan Pariwisata adalah retribusi yang dikenakan kepada pengunjung yang memasuki tempat yang disediakan untuk kegiatan wisata di

⁴ Utomo, Widodo Wahyu. 2000. *Pengantar Kebijakan Publik*. LAN. Bandung hal -55

⁵ Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Perbandingan Administrasi Negara*. Yogyakarta. PT. Gava Media Hal 47-50

⁶ Undang-undang no. 34 Tahun 2000 tentang Retribusi Daerah

Cinumpang, Perbawati, Pondok Halimun, Cipanas Cisolok dan wisata pantai Palabuhanratu, Ujung Genteng dan Minajaya serta objek wisata lainnya.⁷

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan.

Sedangkan Duncan yang dikutip Richard M. Steers mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

1. Pencapaian Tujuan

Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses.

2. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

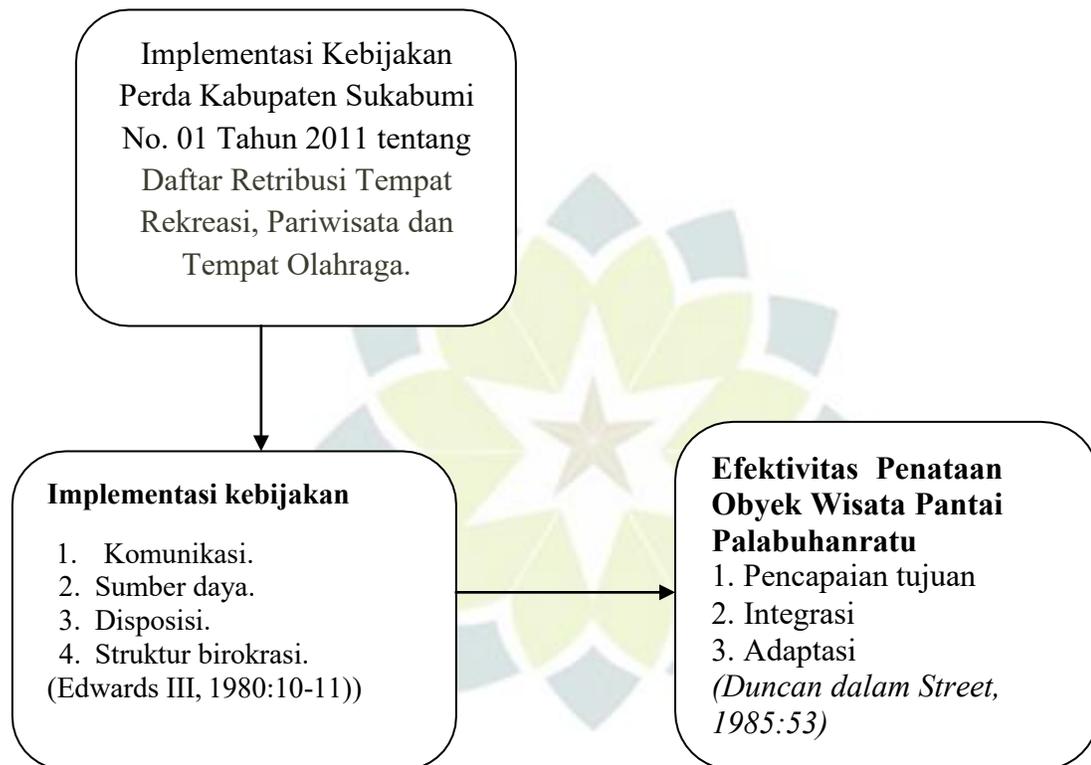
3. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.⁸

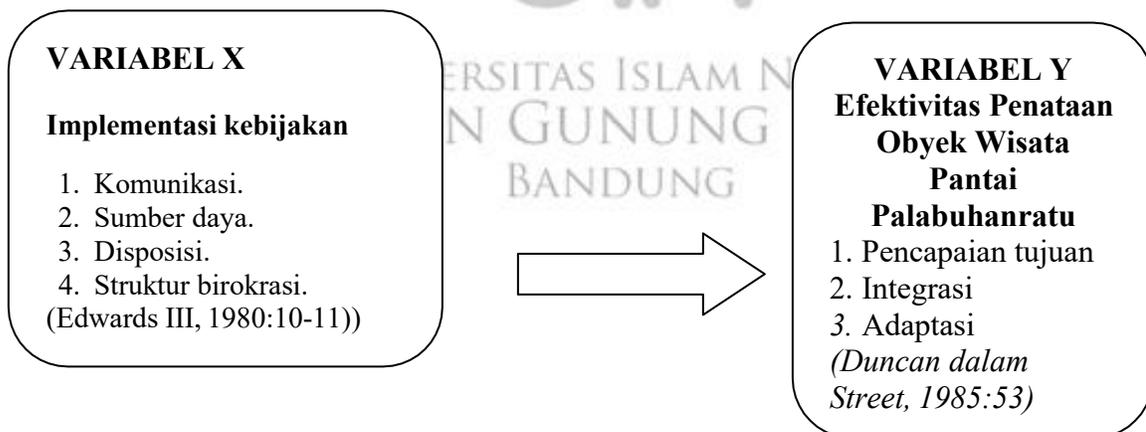
⁷Perda Kab. Sukabumi No. 01 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi, Pariwisata dan Tempat Olahraga di Kabupaten Sukabumi

⁸Steers, Richard M. 1985. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga hal- 53

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, penulis mengemukakan kerangka berpikir, sebagaimana pada gambar berikut :



Gambar 1.1 Kerangka berpikir



Gambar 1.2 Paradigma Penelitian

1.7 Hipotesis

Menurut Sugiyono Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, oleh karena itu rumusan masalah penelitian biasanya disusun dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Hipotesis merupakan suatu pernyataan yang penting kedudukannya dalam penelitian. Jadi hipotesis juga dapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban empirik.⁹Sedangkan menurut Suharsimi Arikunto Hipotesis adalah suatu jawaban yang bersifat sementara terhadap permasalahan penelitian sampai terbukti melalui data yang terkumpul.¹⁰

Jadi hipotesis merupakan kesimpulan atau pendapat yang masih kurang dan yang masih perlu di uji kebenarannya. Berdasarkan pemaparan teori yang telah dijelaskan dan berdasarkan pada kerangka pemikiran yang telah dibuat di atas maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut:

Skala pengukuran untuk kedua variable adalah Skala likert, dan dicari korelasinya dengan menggunakan koefisien Rank Spearman, adapun hipotesis statistiknya sebagai berikut :

⁹ Sugiyono, 2010, *Metode Penelitian Bisnis*, Bandung Alfa Beta hal-93

¹⁰ Suharsimi, Arikunto. 2010. *Prosedur Penelitian suatu pendekatan praktek*. Jakarta: PT Rineka Cipta Hal-112

1. H1 = Terdapat pengaruh yang signifikan antara komunikasi terhadap efektivitas penataan obyek wisata Pantai Palabuhanratu oleh Disparbudpora Kabupaten Sukabumi.
2. H2 = Terdapat pengaruh yang signifikan antara sumber daya terhadap efektivitas penataan obyek wisata Pantai Palabuhanratu oleh Disparbudpora Kabupaten Sukabumi.
3. H3 = Terdapat pengaruh yang signifikan antara Disposisi terhadap efektivitas penataan obyek wisata Pantai Palabuhanratu oleh Disparbudpora Kabupaten Sukabumi.
4. H4 = Terdapat pengaruh yang signifikan antara struktur birokrasi terhadap efektivitas penataan obyek wisata Pantai Palabuhanratu oleh Disparbudpora Kabupaten Sukabumi.
5. H = Terdapat pengaruh yang signifikan antara komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi terhadap efektivitas penataan obyek wisata Pantai Palabuhanratu oleh Disparbudpora Kabupaten Sukabumi.



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG