

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENGELOLAAN RETRIBUSI PARIWISATA DI
KABUPATEN MINAHASA UTARA¹
Oleh : Trevina Dumanauw²**

ABSTRACT

The purpose of this study is to determine how the tourism levy based management regulations minahasa northern district No. 6 of 2011 on levies and how the local authorities in the north Minahasa district management with tourism levy. With normative methods concluded that; 1. Regional Regulation No. 6 of 2011 on Levies force in North Minahasa Regency sinkroon until now no longer with the application of the levy rates in the field of tourism. Need to change and revision back law No. 6 of 2011 is. 2. Management of the tourism levy in North Minahasa Regency should bring a clear impact for the community. When the government appealing to the community levy of course there are services that are provided directly. They should benefit society is to be able to enjoy the services provided by the government for what has been paid community. Management of tourism levy be entirely local authority should be seen fully from the area of financial management. Is the overall financial management activities including planning, implementation, administration, reporting, accountability, and oversight of local finance.

Kata Kunci : Retribusi Pariwisata

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).³ Salah satu upaya pemerintah untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur yaitu dengan memungut pajak dan retribusi kepada masyarakat. Pasal 23 A UUD 1945 menyebutkan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara

diatur dengan Undang-Undang.⁴ Pungutan lain yang dimaksud dalam pasal 23 A UUD 1945 adalah retribusi. Pungutan retribusi daerah yang berkembang selama ini didasarkan pada Undang-Undang Darurat Nomor 12 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Berdasarkan perintah pasal 23 A UUD 1945, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai undang-undang organik.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.⁵ Undang-undang Pemerintahan daerah seiring berjalannya waktu mengalami banyak perubahan sampai pada yang terakhir Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan 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.

Sebagai daerah otonom pemungutan retribusi menjadi kewenangan daerah. Daerah otonom berhak mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Pasal 279 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan hubungan keuangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah meliputi:

- a) Pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
- b) Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah;
- c) Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk pemerintahan daerah tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang;

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ralfie Pinasang, SH, MH; Dr. Donna O. Setiabudhi, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi. NIM 13202108028

³ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 23A

⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18

d) Pemberian pinjaman dan atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal)⁶

Kabupaten Minahasa Utara terbentuk menjadi daerah otonom pada tahun 2003, berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Minahasa Utara di Provinsi Sulawesi Utara, yang telah diresmikan oleh Menteri dalam negeri Republik Indonesia atas nama Presiden Republik Indonesia pada tanggal 7 Januari 2004. Kabupaten Minahasa Utara (Kab Minut) merupakan hasil dari pemekaran Kabupaten Minahasa. Kabupaten Minahasa Utara terbentuk dan berhasil dimekarkan karena telah memenuhi kriteria sebagai daerah otonom yaitu dilihat dari kemampuan ekonomi, potensi daerah, kondisi sosial budaya, kondisi sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lainnya. Hal ini dapat mendorong peningkatan pelayanan dibidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta memberikan kesempatan untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi daerah. Kabupaten Minahasa Utara atau yang sering disingkat minut dengan pusat pemerintahan dan ibukota di Airmadidi. Daerah otonom berhak mengatur urusan pemerintahannya sendiri yang dasar hukumnya dibuat dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Perda yang menyangkut retribusi daerah di Kab Minut diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah.

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.⁷ Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, perlu dilakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif.

Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di Kabupaten Minahasa Utara sebagai bukti perwujudan kemandirian daerah maka diperlukan sumber pembiayaan daerah yang sesuai dengan potensi daerah. Salah satu potensi daerah yang menjadi salah satu pendapatan asli daerah Kab Minut yaitu di bidang pariwisata.

Pariwisata merupakan salah satu objek dari retribusi daerah yang diatur dalam Pasal 126 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (UU No 28/2009) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD).

Salah satu jenis retribusi jasa usaha yaitu retribusi tempat rekreasi dan olahraga yang didalamnya termasuk pariwisata. Retribusi jasa usaha didalamnya yaitu pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah. Seperti halnya Kabupaten Minahasa Utara kekayaan daerah yang banyak menghasilkan yaitu di bidang pariwisata. Salah satu usaha pariwisata yaitu daya tarik wisata. Daya tarik wisata menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata 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. Data yang penulis dapat dari Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Minahasa Utara bahwa ada 53 daya tarik pariwisata dengan berbagai klasifikasi yaitu daya tarik wisata alam, daya tarik wisata alam buatan, daya tarik wisata sejarah dan budaya, daya tarik wisata bahari, daya tarik wisata kuliner, daya tarik wisata ekowisata, daya tarik wisata religi, daya tarik wisata minat khusus.

Berbagai tempat daya tarik wisata di Kabupaten Minahasa Utara telah menarik tarif retribusi dengan menetapkan tarif masing-masing pihak pengelola. Untuk penetapan jumlah tarif retribusi terlebih khusus di tempat daya tarik wisata telah diatur tarif besar pungutan retribusi di Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah. Namun penerapan tarif retribusi dilapangan tidak sesuai dengan tarif di dalam Perda Retribusi Daerah yang ada di Kab Minut.

⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 279

⁷ Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 1

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Pengelolaan Retribusi Pariwisata berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah?
2. Bagaimana Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Minahasa Utara Dalam Pengelolaan Retribusi Pariwisata ?

TINJAUAN PUSTAKA

A. PENGERTIAN PARIWISATA

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Pariwisata berkembang karena adanya gerakan manusia di dalam mencari sesuatu yang belum diketahuinya, menjelajahi wilayah yang baru (Robinson dan Murphy).⁸

Menurut Kodhyat pariwisata adalah perjalanan dari suatu tempat ketempat lain, bersifat sementara, dilakukan perorangan atau kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan dalam dimensi sosial, budaya, alam dan ilmu. Sedangkan Gamal, pariwisata didefinisikan sebagai bentuk, suatu proses kepergian sementara dari seorang, lebih menuju ketempat lain diluar tempat tinggalnya. Dorongan kepergiannya adalah karena berbagai kepentingan baik karena kepentingan lain. Selanjutnya Burkart dan Melik menjelaskan pariwisata sebagai suatu transformasi orang untuk sementara dan dalam waktu jangka pendek ketujuan-tujuan di luar tempat di mana mereka biasanya hidup dan bekerja, dan kegiatan-kegiatan mereka selama tinggal di tempat-tempat tujuan itu.⁹

Menurut WTO , yang dimaksud dengan pariwisata adalah kegiatan manusia yang melakukan perjalanan ke dan tinggal di daerah tujuan di luar lingkungan kesehariannya. Wisata menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata 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.

Wisatawan adalah orang yang melakukan wisata. 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. Daya tarik wisata 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 wisata. Daerah tujuan pariwisata yang selanjutnya disebut Destinasi pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang didalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.¹⁰

B. PERATURAN DAERAH

Dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2003 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Indonesia, diatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan susunan:11

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR-RI
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Selanjutnya, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sesuai Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No 12 Tahun 2011) adalah:12

⁸ I Gde Pitana & Putu Gayatri, 2005, *Sosiologi Pariwisata*, Denpasar, C.V Andi Offset, Hal 40

⁹ elib.unikom.ac.id/download.php?id=175886.com
diunduh Sabtu 16 Mei 2015

¹⁰ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata

¹¹ Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2003 tentang Tata Urutan Perundang-undangan Indonesia

¹² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten

Hans Kelsen menjelaskan bahwa tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda. Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaiannya proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang, karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum.¹³

Pembentukan suatu aturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, dalam hal ini UUD 1945. Sebelum mengeluarkan suatu aturan perundang-undanganpun harus melalui proses pengujian terlebih dahulu, ketika didapati dalam isi rancangan peraturan perundang-undangan bertentangan dengan aturan yang lebih di atas maka rancangan peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat diberlakukan karena akan di koreksi kembali dengan menghapus pasal-pasal yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus meliputi asas-asas berikut:¹⁴

¹³ Hans Kelsen, 2014, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan IX, Bandung, Nusa Media, Hal 179

¹⁴ Ida Zuraida, 2011, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, Hal 9-10

1. Kejelasan Tujuan
2. Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat
3. Kesesuaian antara Jenis
4. Dapat Dilaksanakan
5. Kedayagunaan
6. Kejelasan Rumusan
7. Keterbukaan

Selanjutnya, Pasal 6 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya diatur mengenai asas yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut:¹⁵

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantaraan
6. Bhineka Tunggal Ika
7. Keadilan
8. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
9. Ketertiban dan Kepastian Hukum
10. Keseimbangan, Keresasian, dan Keselarasan

Selanjutnya dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus memiliki 3 (tiga) landasan yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kerangka peraturan perundang-undangan menurut UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya terdiri dari:¹⁶

- A. Judul
- B. Pembukaan
 1. Frase dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-Undangannya
 3. Konsiderans
 4. Dasar Hukum
 5. Diktum
- C. Batang Tubuh

¹⁵ *ibid*

¹⁶ *ibid*, hal 17

1. Ketentuan Umum
 2. Materi Pokok yang Diatur
 3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
 4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
 5. Ketentuan Penutup
- D. Penutup
- E. Penjelasan (jika diperlukan)
- F. Lampiran (jika diperlukan)

C. KONSEP PAJAK DAN RETRIBUSI

Dalam memahami mengapa seseorang harus membayar pajak untuk membiayai pembangunan yang terus dilaksanakan, maka perlu dipahami terlebih dahulu pengertian dari pajak itu sendiri. Seperti yang diketahui bahwa negara dalam menyelenggarakan pemerintahan mempunyai kewajiban untuk menjaga kepentingan rakyatnya, baik dalam kesejahteraan, keamanan, pertahanan, maupun kecerdasan kehidupannya. Hal ini sesuai dengan tujuan negara yang dicantumkan di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat yang berbunyi melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Pengertian pajak menurut Rochmat Soemitro adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan Undang-Undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Dijelaskan bahwa "dapat dipaksakan" berarti bahwa bila utang pajak tidak dibayar maka utang itu dapat ditagih dengan menggunakan kekerasan, seperti surat paksa dan sita, dan juga penyanderaan terhadap pembayaran pajak, tidak dapat ditunjukkan adanya jasa timbal balik tertentu seperti halnya di dalam retribusi. Akan tetapi pendapat itu kemudian dikoreksi kembali dan dalam bukunya *Pajak dan Pembangunan* menjadi Pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk *public saving* yang merupakan

sumber utama untuk membiayai *public investment*.¹⁷

Dalam praktik di masyarakat, pungutan pajak daerah seringkali disamakan dengan retribusi daerah. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa keduanya merupakan pembayaran kepada pemerintah. Pandangan ini tidak sepenuhnya benar karena pada dasarnya terdapat perbedaan yang besar antara pajak dan retribusi. Oleh sebab itu, sebelum membahas pajak daerah dan retribusi daerah yang dipungut di Indonesia, perlu kiranya diketahui pengertian kedua jenis pungutan ini secara lebih jelas lagi. Pungutan yang diberlakukan pemerintah merupakan penarikan sumber daya ekonomi (secara umum dalam bentuk uang) oleh pemerintah kepada masyarakat guna membiayai pengeluaran yang dilakukan pemerintah untuk melakukan tugas pemerintahan atau melayani kepentingan masyarakat. Penarikan pungutan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya, harus memenuhi syarat, yaitu harus ditetapkan dengan undang-undang atau peraturan lainnya, dapat dipaksakan, mempunyai kepastian hukum, dan adanya jaminan kejujuran dan integritas si pemungut (petugas yang ditunjuk oleh pemerintah) serta jaminan bahwa pungutan tersebut akan dikembalikan lagi kepada masyarakat. Dengan adanya jaminan tersebut pungutan dapat dilaksanakan kepada masyarakat. Saat ini Indonesia khususnya di daerah, penarikan sumber daya ekonomi melalui pajak daerah dan retribusi daerah dilakukan dengan aturan hukum yang jelas, yaitu dengan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah sehingga dapat diterapkan sebagai salah satu sumber penerimaan daerah. Hal ini menunjukkan adanya persamaan antara pajak dan retribusi, yaitu pungutan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat yang didasarkan pada aturan hukum yang jelas dan kuat.¹⁸ Aturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah telah diterapkan sejak dahulu sebelum adanya

¹⁷ Y.Sri Pudyatmoko, 2009, *Hukum Pajak*, Yogyakarta, C.V Andi Offset, Ha1,2

¹⁸ Marihot Pahala, 2013, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Berdasarkan Undang-Undang No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Cetakan Ke 3, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, Hal 4-5

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

D. TEORI OTONOMI DAERAH

Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan mengandung makna bahwa pemerintahan daerah di Indonesia diselenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan adanya ketentuan pasal 18 UUD 1945 tersebut semakin meneguhkan bahwa sistem pemerintahan daerah Indonesia mengadopsi prinsip otonomi atau desentralisasi.¹⁹ Secara umum, otonomi daerah dapat dikatakan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu *outonomos*, yang berarti pengaturan sendiri/keputusan sendiri (*self ruling*). Otonomi sebenarnya tidak hanya merupakan hak melainkan juga kewajiban yang harus dijalankan²⁰. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *its actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Menurut Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Namun demikian, walaupun otonomi ini sebagai *self government*, *self sufficiency*, dan *actual independence*, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah. Otonomi menurut Manan mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri. Kemandirian menurut Syahfrudin, bukan berarti kesendirian, bukan

pula sendiri-sendiri karena tetap bhineka tunggal ika, melainkan untuk memecahkan masalah-masalah daerahnya sendiri tidak selalu dan terlalu menggantungkan diri kepada pemerintah pusat.²¹

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah:²²

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah; penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang member, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;

Titik keberangkatan otonomi daerah adalah kondisi yang benar-benar riil, di daerah yang bersangkutan. Maknanya bahwa otonomi daerah itu secara konkret dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat. Juga kondisi dan aspek sosiokultural masyarakat setempat. Jadi semuanya atas dasar kenyataan yang konkret, empiris dan sesuai dengan orientasi yang benar-benar ada dan diinginkan oleh rakyat setempat. Mengenai otonomi daerah sendiri bahwa hak dan kewajiban dan ditengah-tengahnya ada tanggungjawab harus dikelola oleh daerah secara benar²³.

¹⁹ Rusdianto Sesung, 2013, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan Daerah Istimewa, dan Daerah Otonomi Khusus*, Surabaya, PT Refika Aditama, Hal 46-47

²⁰ Paul Tirayoh, 2005, *Manajemen Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Otonomi dan Globalisasi*, Cetakan Pertama, Manado, Media Pustaka, Hal 49

²¹ Nyoman Sumardi, 2005, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta, CV. Citra Utama, Hal 39

²² Ibid Hal 40-41

²³ Samsul Wahidin, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa ke Masa*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Hal 5

E. TEORI DESENTRALISASI

Secara Etimologis, menurut Koesoemahatmadja (1973:16), pengertian desentralisasi berasal dari bahasa latin, *de*=lepas, dan *centrum*=pusat; desentralisasi ialah melepaskan dari pusat. Dalam *Encyclopedia of the social Sciences* disebutkan bahwa *the process of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to alower.* (Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif).²⁴ Philipus M. Hadjon mengemukakan desentralisasi mengandung makna bahwa urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.²⁵

Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Tujuan desentralisasi menurut penulis yaitu untuk meringankan tugas dari pemerintah pusat dengan diberikannya penyerahan wewenang kepada pemerintah daerah maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah bisa disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah.

PEMBAHASAN

A. PENGELOLAAN RETRIBUSI PARIWISATA DI KABUPATEN MINAHASA UTARA BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2011 TENTANG RETRIBUSI DAERAH

²⁴ I. Nyoman Sumardi, 2005, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta, Citra Utama, Hal 24

²⁵ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Surabaya, Prestasi Pustaka, Hal 122

Kabupaten Minahasa Utara berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah mengatur beberapa jenis retribusi yaitu:

- a. Retribusi pelayanan kesehatan
- b. Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan
- c. Retribusi penggantian biaya cetak Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akta Pencatatan Sipi
- d. Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum
- e. Retribusi pengujian kendaraan bermotor
- f. Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran
- g. Retribusi penggantian biaya cetak peta
- h. Retribusi penyediaan dan/atau penyedotan kaskus
- i. Retribusi pelayanan tera/tera ulang
- j. Retribusi pengendalian menara dan telekomunikasi
- k. Retribusi pemakaian kekayaan daerah
- l. Retribusi terminal
- m. Retribusi rumah potong hewan
- n. Retribusi pelayanan kepelabuhan
- o. Retribusi tempat rekreasi dan olahraga
- p. Retribusi ijin mendirikan bangunan
- q. Retribusi ijin tempat penjualan minuman beralkohol
- r. Retribusi ijin gangguan
- s. Retribusi ijin trayek
- t. Retribusi ijin usaha perikanan

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan sebelumnya dan menjawab perumusan masalah yang ada tentang bagaimana pengaturan khusus retribusi pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara berdasarkan Perda No 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah, dijelaskan bahwa retribusi tempat rekreasi dan olahragalah yang berkaitan dengan pariwisata. Retribusi tempat rekreasi dan olahraga adalah pembayaran atas pelayanan tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga yang disediakan, dimiliki atau dikelola oleh pemerintah daerah. Objek retribusi tempat rekreasi dan olahraga yang disediakan, dimiliki dan atau dikelola oleh pemerintah daerah. Dikecualikan dari objek retribusi adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga yang disediakan, dimiliki dan/atau

dikelola oleh pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.²⁶

Subjek retribusi tempat rekreasi dan olahraga adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan tempat rekreasi dan olahraga. Wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan tempat rekreasi dan olahraga termasuk pemungut atau pemotong retribusi. Retribusi tempat rekreasi dan olahraga digolongkan sebagai retribusi jasa usaha. Tingkat penggunaan jasa diukur berdasarkan jenis tempat rekreasi dan olahraga, klasifikasi pengunjung dan jangka waktu pemakaian fasilitas tempat rekreasi dan olahraga. Prinsip dan sasaran dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak, sebagaimana usaha yang dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar. Struktur dan besarnya tarif retribusi tempat rekreasi dan olahraga telah dijelaskan sebelumnya. Retribusi yang terutang dipungut diwilayah daerah tempat pelayanan penyediaan tempat rekreasi dan olahraga diberikan.²⁷

B. KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN MINAHASA UTARA DALAM PENGELOLAAN RETRIBUSI PARIWISATA

Berdasarkan kepustakaan hukum administrasi terdapat tiga cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Delegasi ialah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru

maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain. Dengan kata lain pejabat penerima mandat (mandataris) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans).²⁸ Pariwisata secara khusus diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah. Pariwisata berkembang karena adanya gerakan manusia di dalam mencari sesuatu yang belum diketahuinya, menjelajahi wilayah yang baru (Robinson dan Murphy).²⁹

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membagi tiga urusan pemerintahan yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren menjadi kewenangan daerah yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Pariwisata merupakan salah satu urusan pemerintahan pilihan yang merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk mengaturnya. Pengelolaan pariwisata menjadi tanggung jawab sepenuhnya oleh pemerintah daerah masing-masing.

Pendanaan pariwisata menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, pengusaha, dan masyarakat. Pengelolaan dana kepariwisataan dilakukan berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi,

²⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah, Pasal 145-146

²⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah, Pasal 147-154

²⁸ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Surabaya, Prestasi Pustakaraya, Hal 193-196

²⁹ I Gde Pitana & Putu Gayatri, 2005, *Sosiologi Pariwisata*, Denpasar, C.V Andi Offset, Hal 40

transparansi, dan akuntabilitas publik. Pemerintah daerah mengalokasikan sebagian dari pendapatan yang diperoleh dari penyelenggaraan pariwisata untuk kepentingan pelestarian alam dan budaya.³⁰ Pemerintah daerah berperan penting dalam pengelolaan pariwisata dan dalam hal pendanaan terhadap kebutuhan-kebutuhan pariwisata yang ada di daerahnya masing-masing.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Perencanaan terlebih khusus dalam bidang pariwisata berkaitan dengan berapa besar tarif pajak daerah dan retribusi daerah yang menjadi sumber pendapatan asli daerah dan berapa besar biaya belanja daerah di bidang pariwisata yang akan menjadi salah satu urusan pilihan dari pemerintah daerah. Tujuan belanja daerah di bidang pariwisata yaitu untuk mengembangkan fasilitas-fasilitas yang menunjang terlaksananya kegiatan pariwisata di daerah masing-masing. Perencanaan di bidang keuangan pariwisata dalam hal ini Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata daerah menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA SKPD). Berdasarkan prioritas dan plafon anggaran sementara dilaksanakan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Menentukan skala prioritas dalam urusan wajib dan urusan pilihan;
- b. Menentukan urutan program dalam masing-masing urusan;
- c. Menyusun plafon anggaran sementara untuk masing-masing program.

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah yang berlaku di Kabupaten Minahasa Utara sampai sekarang sudah tidak sinkron lagi dengan penerapan tarif retribusi pariwisata dilapangan. Perlu di rubah dan di revisi kembali Perda Nomor 6 Tahun 2011 tersebut.

2. Pengelolaan retribusi pariwisata di Kabupaten Minahasa Utara seharusnya membawa dampak yang jelas bagi masyarakat. Ketika pemerintah menarik retribusi kepada masyarakat tentunya ada jasa yang disediakan langsung. Jasa tersebut harus menguntungkan masyarakat yaitu dengan dapat menikmati jasa yang disediakan pemerintah atas apa yang sudah dibayarkan masyarakat. Pengelolaan retribusi pariwisata menjadi kewenangan sepenuhnya daerah yang harus dilihat sepenuhnya dari pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

B. SARAN

1. Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Utara Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah yang didalamnya secara khusus mengatur tentang Retribusi Pariwisata, struktur dan tarif retribusi pariwisata sudah tidak sesuai dengan penerapan retribusi pariwisata di beberapa tempat daya tarik wisata di Kabupaten Minahasa Utara. Karena itu menurut penulis Perda No 6 Tahun 2011 di cabut dan diganti dengan Perda Retribusi Daerah yang lebih terbaru
2. Saran dari penulis mengenai kewenangan dalam hal ini kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Minahasa Utara dalam pengelolaan Retribusi Pariwisata seharusnya di buat Peraturan Daerah tentang Pariwisata yang didalamnya secara lengkap mengatur mengenai Pariwisata secara keseluruhan di Kabupaten Minahasa Utara yang termasuk didalamnya yaitu Retribusi Pariwisata agar menjadi satu tanggung jawab dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam hal ini SKPD Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Minahasa Utara.

³⁰ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan, Pasal 57-59