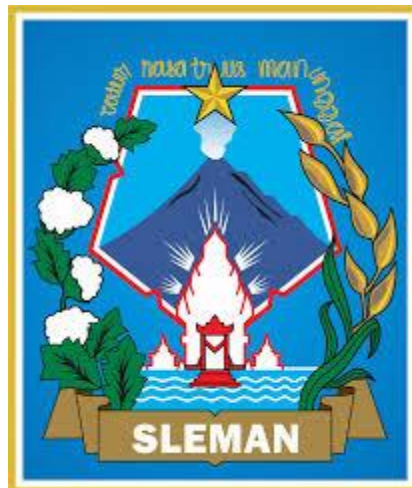


NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SLEMAN
TENTANG
RETRIBUSI TEMPAT REKREASI DAN OLAHRAGA



DINAS PARIWISATA
PEMERINTAH KABUPATEN SLEMAN



KATA PENGANTAR

Kabupaten Sleman sebagai bagian dari wilayah Pemerintah DIY, memiliki perkembangan pariwisata mengalami kemajuan yang cukup pesat. Dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional 2015 – 2025, ditetapkan adanya Kawasan Strategis Pariwisata Nasional. Dari 88 KSPN tersebut 5 KSPN berada di DIY dan dari 5 KSPN DIY, 2 diantaranya berada di Sleman yaitu 1. KSPN Prambanan – Kalasan dan sekitarnya dan 2. KSPN Merapi Merbabu dan sekitarnya. Dengan penetapan kawasan tersebut maka Pemerintah DIY dan Kabupaten Sleman memberikan perhatian yang lebih besar pada kawasan tersebut. Dan hal ini juga kemudian menjadi *trigger* munculnya objek rekreasi baru maupun destinasi wisata unik seperti geoheritage Tebing Breksi, Lava Bantal, maupun pengembangan desa wisata di lereng Merapi yang menjadi magnet daya tarik kunjungan wisatawan ke Kabupaten Sleman.

Pemerintah Kabupaten Sleman telah menetapkan Perda Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagaimana telah diubah dengan Perda Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Perda Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagai instrumen hukum dalam hal Retribusi khususnya tempat rekreasi dan olahraga. Akan tetapi, dengan perubahan waktu dan perkembangan masyarakat dewasa ini, maka perlu dilakukan review atas Peraturan Daerah ini.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga merupakan bentuk pertanggungjawaban ilmiah mengenai pengaturan substansi tertentu dalam Rancangan Peraturan Daerah. Kami berharap naskah ini akan dapat bermanfaat dalam proses-proses pembentukan Rancangan Peraturan Daerah pada khususnya dan pengembangan pariwisata di Kabupaten Sleman pada umumnya. Oleh karena itu kritikan, masukan



dan saran dari berbagai pihak masih tetap dibutuhkan untuk perbaikan ke depannya. Dengan telah selesainya Naskah Akademik ini, kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah bekerja dengan keras menyusun dan menyelaraskan Naskah Akademik mengenai Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga ini.

Sleman, Desember 2018

Tim Penyusun



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii	
DAFTAR ISI	iv	
BAB I PENDAHULUAN		
A. Latar Belakang.....	1	
B. Identifikasi Masalah.....	6	
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik.....	7	
D. Metode Penelitian.....	7	
BAB II KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIK		8
A. Kajian Teoretis	8	
B. Kajian terhadap Asas/ Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.....	11	
B.1 Cara Mengukur Tingkat Penggunaan Jasa	12	
B.2 Cara Menghitung Retribusi.....	16	
C. Kajian Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.....	17	
C.1 Perhitungan Tarif Retribusi Berdasar Konsep Biaya	17	
C.2 Perhitungan tarif Retribusi Berdasar <i>Willingness To Pay</i> (WTP).....	22	
C.3 Perhitungan Tarif Retribusi Untuk Objek Wisata Baru	27	
C.4 Potensi Pemungutan Retribusi Dan Permasalahannya	29	
D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang kan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	30	
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT		32
A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ..	32	
B. Undang-Udang.....	33	
1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 44)	33	
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11) ..	34	
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130).....	35	



4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82).....	44
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7)	46
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58).....	47
C. Peraturan Menteri.....	52
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 2016 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2080	Error! Bookmark n
D. Peraturan Daerah	57
1. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Tahun 2015-2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2015 Nomor 4 Seri E	57
2. Peraturan Daerah Kab. Sleman Nomor 12 tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga (Lembaran Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2016 Nomor 3)	61
 BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	64
A. Landasan Filosofis	64
B. Landasan Yuridis	66
C. Landasan Sosiologis.....	70
 BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....	72
A. Sasaran yang Ingin Dicapai.....	72
B. Jangkauan dan Arah Pengaturan	72
C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	72
1. Ketentuan perubahan mengenai penambahan objek retribusi tempat rekreasi	73



2. Ketentuan perubahan mengenai besarnya tarif objek retribusi tempat rekreasi	73
BAB VI PENUTUP	76
A. Kesimpulan.....	76
B. Saran.....	77



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang¹

Pemerintah Indonesia telah menetapkan 10 destinasi pariwisata menjadi prioritas pembangunan sejak 2016. Pengembangan kawasan wisata ini ditargetkan untuk meningkatkan devisa negara dari sektor pariwisata menjadi US \$ 20 miliar dalam lima tahun ke depan, dari kisaran saat ini sebesar US \$ 10 miliar. Sepuluh daerah ini adalah Danau Toba - Sumatra Utara, Mandalika - Nusa Tenggara Barat (NTB), Morotai- Maluku Utara, Tanjung Lesung -Banten, Labuan Bajo -NTB, Kepulauan Seribu -DKI Jakarta, Wakatobi-Sulawesi Tenggara, Kepulauan Belitung, Bromo- Jawa Timur dan Jogjakarta

Kabupaten Sleman sebagai bagian dari wilayah Pemerintah DIY, memiliki perkembangan pariwisata mengalami kemajuan yang cukup pesat. Dalam Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Nasional (RIPPARNAS) 2015 – 2025, ditetapkan adanya Kawasan Strategis Pariwisata Nasional. Dari 88 KSPN tersebut 5 KSPN berada di DIY dan dari 5 KSPN DIY, 2 diantaranya berada di Sleman yaitu 1. KSPN Prambanan – Kalasan dan sekitarnya dan 2. KSPN Merapi Merbabu dan sekitarnya. Dengan penetapan kawasan tersebut maka Pemerintah DIY dan Kabupaten Sleman memberikan perhatian yang lebih besar pada kawasan tersebut. Dan hal ini juga kemudian menjadi *trigger* munculnya objek rekreasi baru maupun destinasi wisata unik seperti geoheritage Tebing Breksi, Lava Bantal, maupun pengembangan desa wisata di lereng Merapi yang menjadi magnet daya tarik kunjungan wisatawan ke Kabupaten Sleman.

¹ Bagian ini sebagian diadaptasi dari *Pelengkap Buku Pegangan - Kebijakan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah (HKPD) dalam Rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014



Hal tersebut pada gilirannya membuka peluang bagi Pemerintah Kabupaten Sleman untuk mengoptimalkan penerimaan PAD dari aktivitas rekreasi yang terjadi. Agar peluang ini dapat direalisasikan, maka syarat pertama Pemerintah Kabupaten Sleman harus mempunyai regulasi yang mampu menjadi dasar hukum untuk melakukan pemungutan retribusi di tempat rekreasi tersebut sesuai dinamika ekonomi dan sosial yang faktual di masyarakat. Syarat inilah yang mendorong adanya keinginan untuk menelaah kembali ketentuan formil dan materiil yang ada di Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga yang telah ada, agar mampu disusun perubahan/pencabutan regulasi yang selaras dengan dinamika dunia pariwisata yang tengah terjadi dengan tujuan optimalisasi penerimaan PAD tanpa mengurangi hak masyarakat untuk menikmati dan melakukan aktivitas kepariwisataan.

Pemberian kewenangan yang semakin besar kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat diikuti pula dengan pemberian kewenangan yang besar dalam perpajakan dan retribusi daerah. Basis pajak kabupaten dan kota yang sangat terbatas mengakibatkan daerah selalu mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pengeluarannya. Ketergantungan daerah yang sangat besar terhadap dana perimbangan dari pusat dalam banyak hal kurang mencerminkan akuntabilitas daerah. Pemerintah Daerah tidak terdorong untuk mengalokasikan anggaran secara efisien dan masyarakat setempat tidak ingin mengontrol anggaran daerah karena merasa tidak dibebani dengan pajak dan retribusi. Oleh karena itu, untuk meningkatkan akuntabilitas penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang lebih besar dalam perpajakan dan retribusi. Berkaitan dengan pemberian kewenangan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang 23 Tahun 2014 (UU 23/2014) tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 (UU



28/2009) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), maka perluasan kewenangan perpajakan dilakukan dengan memperluas basis pajak daerah dan memberikan kewenangan kepada daerah dalam penetapan tarif.

Pengaturan PDRD di dalam UU 28/2009 didasarkan pada prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat dan akuntabilitas, serta dengan memperhatikan potensi daerah. Penerbitan UU 28/2009 merupakan langkah yang strategis dan monumental dalam memantapkan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya dalam rangka membangun hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang lebih ideal. Sebagai salah satu bagian dari perbaikan yang berkelanjutan, UU 28/2009 memiliki 3 (tiga) hal utama, yaitu penyempurnaan sistem pemungutan PDRD, pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah di bidang perpajakan dan retribusi, dan peningkatan efektifitas pengawasan.

Penyempurnaan sistem pemungutan PDRD dilakukan dengan mengubah sistem daftar terbuka (open-list) menjadi daftar tertutup (closed-list), sehingga jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah adalah hanya jenis pajak dan retribusi yang telah ditetapkan berdasarkan UU 28/2009 dimaksud. Daerah tidak diberikan kewenangan dan tidak diperbolehkan untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi baru di luar yang telah ditentukan undang-undang (UU). Hal yang demikian akan memberikan kepastian bagi masyarakat dan dunia usaha dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Sedangkan penguatan kemampuan pemungutan pajak dan retribusi dilakukan dengan cara antara lain, menambah jenis PDRD, memperluas basis PDRD yang sudah ada, menaikkan tarif maksimum beberapa jenis pajak dan retribusi daerah, mengalihkan beberapa jenis pajak pusat menjadi pajak daerah, serta memberikan kewenangan



penetapan tarif PDRD kepada daerah sesuai batasan yang ditetapkan dalam UU. Perluasan basis pajak dan retribusi dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip pemungutan pajak dan retribusi yang baik. Pajak dan retribusi yang diterapkan tidak akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan/atau menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan ekspor impor.

Berkaitan dengan pemberian kewenangan dalam penetapan tarif untuk menghindari penetapan tarif yang tinggi yang dapat menambah beban bagi masyarakat secara berlebihan, daerah hanya diberi kewenangan untuk menetapkan tarif dalam batas maksimum yang ditetapkan dalam UU 28/2009. Oleh karena itu, khususnya dalam pemungutan retribusi, harus diperhatikan hal-hal berikut : (i) dapat mewujudkan rasa keadilan; (ii) menjamin efisiensi dalam penggunaan sumber daya ekonomi; (iii) mendukung perluasan kapasitas produksi; (iv) meniadakan beban defisit anggaran dan (v) lebih memudahkan dalam pengelolaannya. Hal demikian karena adanya berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, terutama keterbatasan sumber keuangan/pembiayaan dalam hal menyediakan jasa pelayanan kepada masyarakat, termasuk dalam penyediaan prasarana perhubungan. Di lain pihak dengan keterbatasan tadi Pemerintah Daerah juga dituntut untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Supaya dengan keterbatasan tadi, Pemerintah Daerah tetap dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat, maka dalam penyediaan jasa/pelayanan berupa prasarana perhubungan, Pemerintah Daerah mengenakan pungutan retribusi. Selanjutnya penerimaan dari hasil pungutan retribusi ini menjadi salah satu sumber pendapatan bagi Daerah.

Selanjutnya untuk meningkatkan akuntabilitas pengenaan pungutan, dalam UU 28/2009 diatur bahwa sebagian hasil penerimaan



pajak dialokasikan untuk membiayai kegiatan yang berkaitan dengan pajak tersebut. Adapun untuk meningkatkan efektivitas pengawasan, di dalam UU 28/2009 juga telah diatur instrumen pengawasan yang cukup efektif yang dilakukan secara preventif dan korektif. Setiap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pajak dan retribusi sebelum dilaksanakan harus dievaluasi terlebih dahulu secara berjenjang sesuai ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dengan diberlakukannya UU 28/2009 maka kemampuan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya semakin besar, karena Daerah dapat dengan mudah menyesuaikan pendapatannya sejalan dengan adanya peningkatan basis pajak dan retribusi daerah dan diskresi dalam penetapan tarif. Sedangkan di sisi lain, dengan tidak diberikannya kewenangan kepada Daerah untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi baru selain yang telah ditetapkan dalam UU 28/2009, maka hal tersebut akan memberikan kepastian bagi masyarakat dan dunia usaha yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dalam memenuhi kewajibannya.

Salah satu jenis PDRD yang selama ini menjadi salah satu item penyumbang PAD bagi Pemerintah Kabupaten Sleman dengan perolehan yang cukup besar adalah retribusi di bidang pariwisata. Pemungutan retribusi ini diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga dan telah mengalami perubahan dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016.

Kontribusi pariwisata ini dari masa ke masa semakin signifikan. Kondisi seperti ini pada dasarnya sejalan dengan kondisi global bahwa industri pariwisata telah menunjukkan pertumbuhan yang berkelanjutan baik dalam pendapatan dan jumlah wisatawan, dan telah meninggalkan jejak ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan yang luas menjangkau hampir setiap bagian dari dunia. Faktor-faktor yang



mendukung pertumbuhan ini termasuk pertumbuhan pendapatan dan kekayaan, peningkatan transportasi, perubahan gaya hidup dan nilai-nilai konsumen, peningkatan waktu luang, keterbukaan internasional dan globalisasi, imigrasi, acara khusus, pendidikan, teknologi informasi dan komunikasi, pemasaran dan promosi tujuan, peningkatan umum dan infrastruktur pariwisata dan sebagainya “(Matias et al., 2007)². Aktivitas wisata menghasilkan manfaat ekonomi yang signifikan baik bagi negara tuan rumah maupun negara asal turis. Terutama di negara-negara berkembang, salah satu motivasi utama bagi suatu negara untuk mempromosikan dirinya sebagai tujuan pariwisata adalah peningkatan ekonomi yang diharapkan, terutama melalui pendapatan devisa, kontribusi terhadap pendapatan pemerintah, dan penciptaan lapangan kerja dan peluang bisnis.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diungkapkan di atas, rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana sistem administrasi retribusi memastikan bahwa semua wajib retribusi telah terjangkau mekanisme pemungutan yang diciptakan dan memastikan pelaksanaan pemungutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku ?
2. Bagaimana upaya untuk meluaskan objek pemungutan retribusi dan sekaligus perubahan tarif retribusi yang didasarkan atas kondisi objektif yang tengah terjadi dari sisi ekonomi dan sosial dapat diselaraskan dengan ketentuan material retribusi yang mengatur tentang subjek, objek, tarif dan saat terutang pajak ?

² Matias, A., Nijkamp, P. Neto, P. (2007) *Advances in Modern Tourism Research: Economic Perspectives*, Heidleberg, Physica- Verlag



C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Merujuk kepada latar belakang dan rumusan masalah sebagaimana telah diungkapkan di atas, tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah memberikan paparan konseptual sesuai landasan filosofis, sosiologis dan yuridis sehingga dapat digunakan menjadi salah satu bahan pertimbangan dalam rangka meninjau kembali obyek dan besaran tariff retribusi tempat rekreasi serta sebagai dasar pembahasan rancangan peraturan daerah tentang retribusi tempat rekreasi dan tempat olahraga untuk mengubah atau mencabut Peraturan Daerah yang telah ada sebelumnya.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (focus group discussion), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.



BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIK

A. Kajian Teoretis

Retribusi menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan. Berbeda dengan pajak pusat seperti Pajak Penghasilan dan Pajak Pertambahan Nilai yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak, retribusi dikelola oleh Dinas atau Badan yang mempunyai tugas dan fungsi mengelola pendapatan daerah. Retribusi daerah 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 badan³. Selain itu menurut Munawir (1997), retribusi merupakan iuran kepada pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan disini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah dia tidak akan dikenakan iuran itu.

Menurut Mardiasmo (2009), jika pemerintah hendak membebaskan biaya pelayanannya kepada konsumennya, maka pemerintah harus memutuskan berapa beban yang pantas dan wajar, atau dengan kata lain berapa harga pelayanan yang akan ditetapkan. Aturan yang biasa dipakai adalah bahwa beban dihitung sebesar total biaya untuk menyediakan pelayanan tersebut (*full cost recovery*). Biaya apa saja yang harus diperhitungkan: apakah hanya biaya operasi langsung (*current operation cost*), atau perlu juga diperhitungkan biaya modal (*capital cost*). Aturan umumnya adalah bahwa kita harus

³ Pasal 1 angka 64 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.



memasukkan bukan saja biaya operasi dan pemeliharaan, akan tetapi juga biaya penggantian barang modal yang sudah usang (kadaluwarsa), dan biaya penambahan kapasitas.

Perhitungan biaya satuan (*unit cost*) akan sangat membantu dalam menentukan besarnya tarif atau besarnya anggaran suatu program layanan atau penyediaan fasilitas. Penentuan *unit cost* dalam analisis biaya diperlukan untuk mengetahui besarnya biaya yang benar-benar dibutuhkan untuk menghasilkan suatu produk baik berupa barang ataupun jasa, disamping tujuan lainnya seperti menilai efisiensi dalam anggaran. Unit cost adalah penghitungan yang didasarkan pada biaya-biaya yang dikeluarkan secara nyata dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Struktur tarif yang dapat dipakai untuk mengatasi keterbatasan subsidi dan harga pasaran yang berlaku adalah dengan pendekatan *unit cost*. Biaya satuan (*unit cost*) sangat penting artinya karena merupakan salah satu dasar dalam menentukan tarif pelayanan disamping faktor kemampuan dan kemauan membayar dari masyarakat. (Gani Ascobat, dkk, 2002). Meskipun demikian, masalah penetapan tarif sering menjadi titik konflik antara masyarakat dan penyediaan layanan/fasilitas/barang. Di satu pihak masyarakat menghendaki tarif pada tingkat yang paling rendah sesuai kemampuan dengan pelayanan yang memuaskan sebaliknya pihak penyelenggara menghendaki tarif yang tinggi yang dapat menghasilkan laba yang memuaskan. Pemerintah daerah sebagai entitas yang bersifat *not-for-profit* dalam aktivitasnya, menjadikan laba sebagai hal yang jarang ditemui dalam manajemen operasionalnya. Jika laba merupakan hal yang tidak patut maka diperlukan subsidi pemerintah serta perhitungan yang sesuai dalam pengelolaan dana yang tersedia. Penentuan besaran tarif sangat menentukan kemampuan Pemerintah memberikan layanan atau penyediaan fasilitas dengan melakukan pengelolaan dana yang baik tanpa harus tergantung pada subsidi.

Penentuan tarif secara umum pada dasarnya adalah sama dengan aktivitas penentuan harga (*pricing activities*) di dunia usaha. Sehingga



tidak berlebihan jika salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah pendekatan berbasis biaya sebagaimana yang sudah dipaparkan secara ringkas di atas. Dalam penyelenggaraan aktivitasnya, Pemerintah daerah diperkenankan untuk melakukan penyediaan jasa, yaitu kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.⁴ Salah satu jenis jasa yang diselenggarakan adalah jasa pariwisata atau jasa tempat rekreasi dan olah raga. Jasa pariwisata ini dimasukkan pada golongan jenis jasa usaha yaitu jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.⁵ Dengan karakteristik jasa semacam ini, maka penetapan tarif berbasis pada biaya adalah sebuah keniscayaan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Di samping penetapan tarif dengan berbasis biaya, dalam penentuan tarif di dunia pariwisata mengenal suatu pendekatan dengan berbasis pada teori *Willingness To Pay* (WTP) yaitu besaran rata-rata rupiah yang bersedia dikeluarkan oleh pengunjung sebagai pembayaran objek wisata yang dinikmatinya. Secara teori, beberapa peneliti memberikan definisi terhadap istilah *Willingness To Pay* (WTP) ini. *WTP* atau keinginan untuk membayar didefinisikan sebagai jumlah yang dapat dibayarkan seorang konsumen untuk memperoleh suatu barang dan jasa. Zhao dan Kling (2005) menyatakan bahwa *WTP* adalah harga maksimum dari suatu barang yang ingin dibeli oleh konsumen pada waktu tertentu. Sedangkan, Horowitz dan McConnell (2001) menekankan pengertian *WTP* pada berapa kesanggupan konsumen untuk membeli suatu barang. *WTP* itu sebenarnya adalah harga pada tingkat konsumen yang merefleksikan

⁴ Pasal 1 angka 65 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

⁵ Pasal 1 angka 67 UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah



nilai barang atau jasa dan pengorbanan untuk memperolehnya (Simonson dan Drolet, 2003). Disisi lain, *WTP* ditujukan untuk mengetahui daya beli konsumen berdasarkan persepsi konsumen (Dinauli, 1999).

B. Kajian Terhadap Asas/ Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2010 Pasal 1 angka 9 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2016, Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah retribusi yang dikenakan kepada pengunjung yang menerima pelayanan dan/atau pemanfaatan fasilitas tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga yang disediakan dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Definisi ini mengandung makna yang penting dalam hal retribusi akan dikenakan kepada masyarakat karena adanya objek retribusi, yaitu:

1. Adanya layanan atau fasilitas yang disediakan oleh Pemerintah Daerah; dan/atau
2. Adanya layanan atau fasilitas yang disediakan dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 memperluas definisi objek retribusi dengan menambahkan satu syarat sebagaimana bunyi pasal tersebut bahwa objek retribusi adalah pelayanan dan/atau pemanfaatan fasilitas tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga yang disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah. Maka dapat ditarik satu pemahaman bahwa hak Pemerintah Daerah untuk menarik retribusi muncul jika syarat berikut terpenuhi:

1. Pemerintah Daerah menyediakan layanan dan/atau fasilitas kepada para pengunjung; dan



2. Pemerintah Daerah memiliki dan mengelola layanan dan/atau fasilitas tersebut.

B.1 Cara Mengukur Tingkat Penggunaan Jasa

Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 mengatur tentang rumusan dan prinsip yang dianut oleh Pemerintah Daerah dalam rangka menetapkan besaran tarif retribusi. Pengaturan ini seharusnya menjadi pedoman yang mengikat bagi Pemerintah Daerah untuk menghitung tarif retribusi. Berikut kutipan bunyi pasal-pasal tersebut:

Pasal 7 berbunyi:

“ Tingkat penggunaan jasa pelayanan dihitung berdasarkan alokasi beban biaya yang dipikul oleh Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan jasa pelayanan fasilitas tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga”

Pasal 8 berbunyi:

“ Prinsip yang dianut dengan penetapan besarnya tarif retribusi didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak”

Dalam penjelasan pasal-pasal di Peraturan Daerah tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan keuntungan yang pantas diperoleh apabila pelayanan jasa usaha tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.

Berdasar isi Pasal 7 dan Pasal 8 serta penjelasan Pasal 8 Peraturan Daerah tersebut dapat diketahui bahwa rumusan dan prinsip penetapan tarif retribusi menggunakan pendekatan biaya ditambah dengan keuntungan dengan mengacu pada harga pasar. Metode pendekatan pooling cost sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan ditambah dengan keuntungan yang secara keseluruhan akan dibandingkan dengan harga pasar pada hakikatnya sama dengan cara penetapan harga pada badan-badan usaha di sektor swasta yang berorientasi pada profit.



Menurut studi pustaka komparatif beberapa Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Tempat Olahraga didapatkan data sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Kota Medan No 3 Tahun 2016 mengatur rumusan dan prinsip penetapan tarif retribusi sebagai berikut:
 - a. Pasal 11 berbunyi:

“Tingkat penggunaan jasa pemakaian tempat rekreasi dan olahraga diukur berdasarkan jenis, jangka waktu dan frekuensi pemakaian tempat rekreasi dan olahraga”
 - b. Pasal 12 berbunyi:
 - 1) “Prinsip yang dianut dengan penetapan besarnya tarif retribusi didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak”
 - 2) “Keuntungan yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah keuntungan yang diperoleh apabila pelayanan jasa pemakaian tempat rekreasi dan tempat olahraga tersebut dilakukan secara efisien dan berorientasi pada harga pasar”
2. Peraturan Daerah Kabupaten Gunung Kidul Nomor 6 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gunung Kidul Nomor 5 Tahun 2017 mengatur cara dan prinsip penetapan tarif sebagai berikut:
 - a. Pasal 6 berbunyi:

“Tingkat penggunaan jasa dihitung berdasarkan lokasi, jenis pelayanan dan jangka waktu penggunaan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga”
 - b. Pasal 7 berbunyi:

“Prinsip dan sasaran dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak”.



- c. Pasal 8 ayat 1 berbunyi:

“Struktur dan besarnya tarif retribusi digolongkan berdasarkan lokasi, jenis pelayanan, dan jangka waktu pemakaian serta kemampuan masyarakat”
- 3. Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 4 Tahun 2016 mengatur cara mengukur tingkat penggunaan jasa sebagai berikut:
 - a. Pasal 7 berbunyi:

“Besar Retribusi dan tingkat penggunaan jasa diukur berdasarkan : a. potensi pendukung alam; b. fasilitas tempat rekreasi, pariwisata dan/atau sarana olahraga; dan/atau c. jangka waktu penggunaan fasilitas tempat rekreasi, pariwisata dan/atau sarana olahraga yang dinikmati dan/atau digunakan oleh Wajib Retribusi”
 - b. Sedangkan prinsip yang dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi diatur di Pasal 8 berbunyi:

“ (1) Prinsip dan sasaran dalam penetapan struktur dan besarnya tarif Retribusi didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak.

(2) Dalam menerapkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperhatikan kemampuan masyarakat, aspek keadilan dan efektivitas pengendalian atas pelayanan”
 - c. Selain dua pasal di atas, Peraturan Daerah sudah mengatur juga ketentuan tentang peninjauan harga dan faktor yang perlu diperhatikan sebagaimana bunyi Pasal 10 yaitu:

“(1) Tarif Retribusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ditinjau kembali paling lama 3 (tiga) tahun sekali.



(2) Peninjauan tarif Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan perekonomian”

Dari perbandingan regulasi daerah tersebut, terlihat bahwa setiap Pemerintah Kabupaten melakukan penetapan tarif dengan pendekatan yang beragam:

1. Pemerintah Kabupaten Sleman menggunakan konsep “alokasi beban biaya yang dipikul oleh Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan jasa pelayanan fasilitas tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga” untuk mengukur tingkat penggunaan jasa layanan.
2. Pemerintah Kota Medan menggunakan konsep “jenis, jangka waktu dan frekwensi pemakaian tempat rekreasi dan olahraga” untuk mengukur tingkat penggunaan jasa pemakaian tempat rekreasi.
3. Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul menggunakan konsep “lokasi, jenis pelayanan dan jangka waktu penggunaan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga” untuk mengukur tingkat penggunaan jasa pemakaian tempat rekreasi.
4. Pemerintah Kabupaten Kulon Progo menggunakan konsep “a. potensi pendukung alam; b. fasilitas tempat rekreasi, pariwisata dan/atau sarana olahraga; dan/atau c. jangka waktu penggunaan fasilitas tempat rekreasi, pariwisata dan/atau sarana olahraga yang dinikmati dan/atau digunakan oleh Wajib Retribusi” untuk mengukur tingkat penggunaan jasa pemakaian tempat rekreasi. Peraturan Daerah Pemkab Kulon Progo juga cukup lengkap dengan mengatur tentang peninjauan tarif. Yang menarik, Peraturan Daerah tersebut menyebutkan dengan jelas bah peninjauan tarif dilakukan paling lama 3 tahun sekali dengan memperhatikan indeks harga dan perkembangan ekonomi. Namun tidak dijelaskan lebih jauh tentang maksud dari



indeks harga dan perkembangan ekonomi. Setidaknya hal ini menjadi panduan yang dapat digunakan untuk meninjau besaran tarif jika indeks harga dan perkembangan ekonomi berubah, Misalnya: naiknya pendapatan per kapita masyarakat di Kulon Progo atau naik/turunnya daya beli masyarakat seiring naik/turunnya inflasi dalam kurun waktu yang diukur dalam Peraturan Daerah tersebut setidaknya 3 tahun.

Berdasarkan komparasi ketentuan antar peraturan daerah diatas, Peraturan Daerah Kabupaten Sleman mempunyai rumusan yang lebih operasional sebagai dasar mengukur tingkat layanan dengan mendasarkan pada biaya yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dalam memberikan jasa layanan fasilitas rekreasi tersebut.

B.2 Cara Menghitung Retribusi

Retribusi tempat rekreasi menurut Pasal 9 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013 dipungut setiap kali masuk tempat rekreasi dengan jumlah yang sudah ditetapkan oleh Peraturan Daerah tersebut. Maka penghitungan retribusi dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui mekanisme penetapan melalui Peraturan Daerah.

Selain mengatur tentang tarif dengan mekanisme penetapan melalui Peraturan Daerah, pemerintah daerah juga mempunyai kewenangan untuk membuat pengecualian atas pengenaan tarif retribusi untuk jenis retribusi tertentu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016.



C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.

C.1 Perhitungan Tarif Retribusi Berdasar Konsep Biaya

Ketentuan materiil yang tercantum dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Daerah mengatur tentang rumusan dan prinsip yang dianut oleh Pemda dalam rangka menetapkan besaran tarif retribusi. Pengaturan ini seharusnya menjadi pedoman yang mengikat bagi Pemerintah Daerah untuk menghitung tarif retribusi. Berikut kutipan bunyi pasal-pasal tersebut:

a. Pasal 7 berbunyi:

“ Tingkat penggunaan jasa pelayanan dihitung berdasarkan alokasi beban biaya yang dipikul oleh Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan jasa pelayanan fasilitas tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga”

b. Pasal 8 berbunyi:

“Prinsip yang dianut dengan penetapan besarnya tarif retribusi didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak”

Data-data yang dapat digunakan untuk menghitung tarif retribusi adalah sebagai berikut:

Tabel Beban Biaya

Nama Destinasi	Biaya Perencanaan (Rp) dan Sumber dana	Biaya Pembangunan (Rp) dan Sumber dana	Biaya Operasional per tahun (Rp)* dan Sumber dana	Biaya Rehabilitasi/ Pemeliharaan Fasilitas (Rp)** dan Sumber dana	Biaya Lainnya (Rp)** * dan Sumber dana
1. Kawasan	Sekitar Rp	Rp	Listrik =	Pengecatan	



Nama Destinasi	Biaya Perencanaan (Rp) dan Sumber dana	Biaya Pembangunan (Rp) dan Sumber dana	Biaya Operasional per tahun (Rp)* dan Sumber dana	Biaya Rehabilitasi/ Pemeliharaan Fasilitas (Rp)** dan Sumber dana	Biaya Lainnya (Rp)** * dan Sumber dana
Wisata Kaliurang	50 juta/tahun (APBN / DAK)	900.000.000 (2017-APBN DAK) Rp 100.000.000 (APBD) Rp 1.900.000.000 (APBN DAK) Rp 300.000.000 (APBD)	Rp 2.000.000 / bulan Gaji Petugas kebersihan = Rp 192.000.000 / tahun	, perbaikan, servis, peremajaan fasilitas = Rp 50.000.000 / tahun	
2. Kawasan Wisata Kaliadem	Sekitar Rp 20 Juta / tahun	APBD Kabupaten Sleman = Rp 190 juta/tahun (Tahun 2017)	Bagi hasil 60% ke Desa dari total pendapatan retribusi	Data di masing masing desa (Kepuharjo, Umbulharjo, Glagaharjo	



Nama Destinasi	Biaya Perencanaan (Rp) dan Sumber dana	Biaya Pembangunan (Rp) dan Sumber dana	Biaya Operasional per tahun (Rp)* dan Sumber dana	Biaya Rehabilitasi/ Pemeliharaan Fasilitas (Rp)** dan Sumber dana	Biaya Lainnya (Rp)** * dan Sumber dana
				)	
3. Candi – Candi Kecil (Candi Ijo, Candi Sari, Candi Sambisari, Candi Gebang, Candi Kalasan, Candi Banyunibo, dan Candi Barong)	Data di BPCB DIY Perencanaan fisik dari APBD Sleman sekitar Rp 20 juta/tahun	Data di BPCB DIY Pembangunan fisik dari APBD Kab. Sleman Rp 100 Juta - 190 Juta/tahun	Data di BPCB DIY	Data di BPCB DIY Pemeliharaan Lampu Candi Sambisari bantuan Pemda Sleman = Rp 6 juta/thn	

Sumber: Dinas Pariwisata (diolah)

Berdasar data di atas dan pendekatan biaya yang ditetapkan dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016, maka penentuan tarif retribusi dengan metode tarif dasar setinggi-tingginya biaya rata-rata ($P = AC$) dapat dihitung sebagai berikut:



Tabel Perhitungan Biaya (Cost Pooling)

	By Perencanaan	By Pembangunan	By Operasional	By Pemeliharaan	Total Biaya
Kawasan Wisata Kaliurang	200.000.000	3.200.000.000	864.000.000	200.000.000	4.464.000.000
Kawasan Wisata Kaliadem	20.000.000	190.000.000	997.050.000		1.207.050.000
Candi-candi kecil	80.000.000	580.000.000		288.000.000	948.000.000

Perhitungan matematis atas biaya-biaya tersebut dilakukan dengan basis tahunan selama 4 tahun, kecuali untuk Kawasan Wisata Kaliadem. Dari data Dinas Pariwisata, penerimaan retribusi yang tercatat di Kawasan Kaliadem adalah tahun 2017 saja. Oleh karena itu, total biaya yang tercantum di tabel untuk kawasan Kaliadem adalah total biaya tahun 2017.

Berdasar catatan dari Dinas Pariwisata selama kurun waktu 2014 – 2017, masing-masing tempat wisata mencatat jumlah pengunjung sebagai berikut:

1. Kawasan wisata Kaliurang sebanyak 2.745.881 orang
2. Kawasan wisata Kaliadem sebanyak 280.291 orang
3. Kawasan wisata candi-candi kecil sebanyak 471.935 orang

Jumlah pengunjung yang terjadi selama kurun waktu 2014-2017 tersebut dapat dianalogikan sebagai frekwensi layanan/fasilitas tempat rekreasi digunakan atau jika diasosiasikan dengan produksi barang/jasa maka jumlah pengunjung adalah jumlah output yang direncanakan akan diperoleh atau ditargetkan untuk mendapat layanan/fasilitas tertentu pada suatu periode yang diukur. Dalam kajian ini, jumlah output yang direncanakan menggunakan data jumlah pengunjung aktual yang mengakses layanan/fasilitas masing-masing tempat rekreasi.

Berdasarkan pendekatan biaya dan data-data di atas, maka perbandingan tarif aktual dengan rata-rata biaya yang telah dibelanjakan Pemerintah Kabupaten Sleman atas layanan/fasilitas di tempat rekreasi Kawasan Wisata Kaliurang, Kawasan Wisata Kaliadem dan Kawasan Wisata candi-candi kecil adalah sebagai berikut:



Tabel Perhitungan Biaya Satuan (Unit Cost)

	Total Biaya	Total Pengunjung	Cost per unit	Tarif Faktual 2010-2017					
				Anak	Dewasa	Mobil	Bis	Motor	Wisman
Kawasan Wisata Kaliurang	4.464.000.000	2.745.881	1.626	1.500	3.000	4.000	5.000	2.000	
Kawasan Wisata Kaliadem	1.207.050.000	280.291	4.306	1.500	3.000	4.000	5.000	2.000	
Candi-candi kecil	948.000.000	471.935	2.009	5.000	5.000				10.000

Dari tabel di atas, harga per unit atas layanan/fasilitas tempat rekreasi merupakan jumlah total biaya yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman selama periode yang diukur untuk menghasilkan jasa berupa layanan/fasilitas untuk sejumlah kuantitas yang direncanakan akan memanfaatkan jasa tersebut. Dalam hal ini, jumlah kuantitas atau frekwensi pemanfaatan jasa menggunakan proksi jumlah pengunjung aktual pada tahun biaya tersebut dialokasikan. Dengan demikian angka unit cost menunjukkan rata-rata biaya investasi yang dapat dipulihkan sehingga layanan/fasilitas yang ada selama ini dapat dipergunakan oleh masyarakat di dalam periode tahun terjadinya biaya-biaya tersebut.

Untuk kawasan wisata Kaliurang, tarif faktual untuk anak-anak masih mempunyai ruang untuk dinaikkan, sedangkan tarif untuk dewasa dapat saja dinaikkan dalam rangka menjaga kualitas layanan di tahun-tahun berikutnya. Berbeda di kawasan wisata Kaliadem, tarif faktual layak untuk dinaikkan karena masih lebih rendah dibanding unit cost pada tahun pertama biaya investasi dikeluarkan. Untuk itu di kawasan wisata Kaliadem, tarif dapat dinaikkan maksimal agar dapat memulihkan biaya investasi tahun pertama layanan/fasilitas tersebut dimanfaatkan. Sementara di kawasan wisata candi-candi kecil, unit cost atas biaya investasi lebih kecil dibanding harga tiket saat ini. Maka, tarif retribusi di kawasan wisata candi-candi kecil belum mendesak untuk dinaikkan.



C.2 Perhitungan Tarif Retribusi Berdasar *Willingness To Pay* (WTP)

Penentuan tarif retribusi berdasar WTP dapat menjadi pembanding yang relevan bagi penetapan tarif berdasar alokasi biaya sebagaimana ketentuan yang termaktub di Pasal 7 Peraturan Daerah. Penentuan tarif berdasar alokasi biaya merupakan besaran tarif dari perspektif produsen, yang dalam hal ini produsen jasanya adalah Pemerintah Kabupaten. Sementara itu, penentuan tarif retribusi berdasar metode WTP merupakan besaran tarif dari perspektif konsumen.

Konsep WTP mengungkapkan nilai preferensi responden yang berbasis kepada perilaku serta kepentingan responden, apakah bersedia membayar sejumlah uang sebagai bentuk bersedia atau tidaknya wisatawan mempertimbangan untung rugi (trade-offs) dan kesanggupan membayar harga komoditas lingkungan maupun non lingkungan yang dapat berupa aspek sumber daya alam, termasuk keindahan, keberadaan, serta upaya konservasi dan pemeliharannya maupun aspek pemanfaatan atas layanan/fasilitas yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman.

Dalam kajian ini profil responden yang menjadi sampel kuisioner adalah sebagai berikut:

- a) Kuisioner offline (mengisi di lokasi wisata secara langsung/on the spot)

Jumlah kuisioner yang disebar adalah 100 buah di 5 titik tempat rekreasi yaitu Kaliurang, Kaliadem, Menara Pandang, Museum Gunung Api Merapi dan Candi Ijo dengan responden 55% laki-laki dan 45% perempuan. Variabel karakteristik sampel yang diukur sebagai berikut:



Tabel Karakteristik Responden n = 100

	Variabel Profil	Jumlah Total	%
1	Umur		
	≤ 17 tahun	9	9%
	18-30 tahun	46	46%
	30-50 tahun	32	32%
	≥ 51 tahun	13	13%
2	Asal kabupaten		
	Sleman	17	17%
	Luar Sleman	83	83%
3	Asal Provinsi		
	DIY	27	27%
	Luar DIY	73	73%
4	Jumlah kunjungan (rincian disamakan yg google form)		
	1x	48	48%
	2-5	30	30%
	>5	22	22%

Sumber: data diolah dari kuisioner

Terlihat dari data diatas bahwa 78% responden adalah usia produktif yang diasumsikan mempunyai kemauan dan kemampuan daya beli yang cukup untuk melakukan konsumsi terhadap kebutuhan non primer seperti melakukan perjalanan untuk rekreasi atau wisata. Data lain yang menarik adalah dari 100 responden ada 52% yang mengakses layanan/fasilitas tempat rekreasi tersebut lebih dari 1x. Hal ini memberikan dugaan bahwa responden mempunyai pengalaman yang memadai untuk mempersepsikan batas kewajaran harga yang ditetapkan antara tingkat layanan/fasilitas yang diterima dengan tingkat harga yang bersedia dibayarkan pada kurun waktu kunjungan yang dilakukannya.

Berdasar kuisioner yang telah dibagikan, profil konsumen di atas mempunyai kemampuan yang baik untuk memberikan pilihan atas tingkat harga yang bersedia mereka bayarkan. Baik berdasarkan pengalaman yang diperoleh saat melakukan kunjungan maupun berdasar pada pertimbangan kemauan untuk membayar pada tingkat layanan/ fasilitas yang telah mereka manfaatkan pada kunjungan tersebut. Distribusi besaran kenaikan yang dipersepsikan wajar adalah sebagai berikut:



Tabel Variabel yang Diukur

	Variabel	Jumlah Total	%
1	Kepuasan layanan wisata		
	Sangat puas	6	6%
	Puas	53	53%
	Biasa	25	25%
	Tidak puas	14	14%
	Sangat tidak puas		
2	Kesediaan kenaikan tarif		
	Bersedia	71	71%
	Keberatan	29	29%
	Lainnya		
3	Usulan kenaikan tarif		
	Naik Rp 1.000	16	16%
	Naik sampai Rp 2.000	44	44%
	Naik Rp 2.000 - Rp 4.000	35	35%
	Naik Rp 4.000	2	2%
	Naik berapapun sepatutnya	3	3%

Sumber: data diolah dari kuisioner

Data pada tabel diatas memperlihatkan kecenderungan yang kuat untuk memberikan persetujuan atas kenaikan tarif retribusi. 71% responden setuju menyatakan kesediaannya terhadap kebijakan naiknya tarif retribusi dengan distribusi yang beragam untuk besarnya tingkat kenaikan yang disetujui. 44% responden setuju tarif naik maksimal Rp. 2.000,-. Sedangkan 35% responden memilih range kenaikan dari Rp. 2.000,- s.d Rp. 4.000,- Distribusi yang dominan pada



cluster ini setidaknya mempunyai kecenderungan yang sama dengan hasil yang diperoleh dari metode biaya yaitu menaikkan tarif retribusi khususnya di Kaliurang dan Kaliadem.

b) Kuisioner online

Kuisioner online didistribusikan kepada 80 responden untuk seluruh objek tempat wisata yang diukur, sehingga setiap responden akan menjawab sebanyak 5 kali untuk tiap-tiap objek tempat wisata tersebut. Dari total 80 responden, 65% laki-laki dan 35% perempuan. Variabel karakteristik sampel yang diukur sebagai berikut:

Tabel Karakteristik Responden n = 80

	Variabel Profil	Jumlah	%
1	Umur		
	≤ 17 tahun	0	
	18-30 tahun	22	27,5%
	30-50 tahun	50	62,5%
	≥ 51 tahun	8	10,0%
2	Asal kabupaten		
	Sleman	39	48,8%
	Luar Sleman	41	51,3%
3	Asal Provinsi		
	DIY	49	61,3%
	Luar DIY	31	38,8%

Sumber: data diolah dari kuisioner

Sebagaimana yang tampak pada tabel di atas, 90% responden adalah usia produktif yang diasumsikan mempunyai kemauan dan kemampuan daya beli yang cukup untuk melakukan konsumsi terhadap kebutuhan non primer seperti melakukan perjalanan untuk rekreasi atau wisata. Analisis karakteristik responden yang lebih detil memberikan gambaran yang menarik sebagai berikut:

Tabel Frekwensi Kunjungan Tiap Obyek Wisata n = 80

Obyek Wisata	Kaliurang	%	kaliadem	%	Menara pandang	%	Museum Merapi	%	Candi ijo	%
Jumlah kunjungan										
Belum pernah	3	3,8%	11	13,8%	34	42,5%	31	38,8%	33	41,3%
1 kali	6	7,5%	16	20,0%	16	20,0%	28	35,0%	20	25,0%
2-5 kali	22	27,5%	26	32,5%	22	27,5%	16	20,0%	18	22,5%
di atas 5 kali	49	61,3%	27	33,8%	8	10,0%	5	6,3%	9	11,3%

Sumber: data diolah dari kuisioner



Sebagian besar dari 80 responden melakukan kunjungan yang berulang pada setiap objek wisata. Perilaku konsumen yang mengakses layanan/fasilitas tempat rekreasi secara repetitif memberikan gambaran bahwa responden mempunyai pengalaman yang memadai untuk mempersepsikan batas kewajaran harga yang ditetapkan antara tingkat layanan/fasilitas yang diterima dengan tingkat harga yang bersedia dibayarkan pada kurun waktu kunjungan yang dilakukannya.

Berdasarkan hasil kuisioner, preferensi responden dalam merespon kebijakan kenaikan tarif retribusi adalah sebagai berikut:

Tabel Preferensi Kenaikan Tarif Retribusi n = 80

Kesediaan kenaikan tarif	Kaliurang	%	Kaliadem	%	Menara Pandang	%	Museum Merapi	%	Candi Ijo	%
Bersedia	41	51,3%	40	50,0%	40	50,0%	40	50,0%	42	52,5%
Keberatan	39	48,8%	40	50,0%	40	50,0%	40	50,0%	38	47,5%
Usulan kenaikan tarif	67		68		64		64		65	
Naik 1 ribu	1	1,49%	1	1,47%	1	1,56%	1	1,6%	1	1,5%
s/d 2 ribu	49	73,13%	50	73,53%	47	73,44%	43	67,2%	50	76,9%
2-4 ribu	11	16,42%	13	19,12%	12	18,75%	15	23,4%	8	12,3%
di atas 4 ribu	4	5,97%	4	5,88%	4	6,25%	5	7,8%	5	7,7%
Berapapun sepakat	2	2,99%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,0%	1	1,5%

Sumber: data diolah dari kuisioner

Rata-rata responden setuju adanya kenaikan tarif retribusi dengan usulan kenaikan tarif yang terdistribusi dari nilai kenaikan yang beragam. Berdasar persepsi responden, lebih dari 60% responden yang setuju kenaikan menyatakan batasan naiknya tarif adalah sampai dengan Rp. 2.000,-. Respon yang menarik justru diberikan oleh responden yang mempersepsikan kenaikan tarif untuk objek wisata Candi Ijo. Tingkat kebersediaan responden untuk kenaikan tarif di Candi Ijo paling tinggi persentasenya dibanding persepsi kebersediaan untuk objek wisata yang lain. Demikian pula 76,9% responden setuju tarif di Candi Ijo naik sampai Rp. 2.000,-. Angka ini adalah prosentase



tertinggi di antara lainnya sebagai gambaran preferensi dominan responden terhadap tingkat kenaikan harga yang diinginkan.

C.3. Perhitungan Tarif Retribusi Untuk Objek Wisata Baru

Perhitungan tarif retribusi objek wisata baru yang dimaksud adalah Tebing Breksi dan Lava Bantal. Kedua tempat rekreasi/wisata ini belum menjadi objek retribusi yang ditetapkan pemungutannya di dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2012. Kajian ini berupaya melakukan perhitungan estimasian untuk menentukan tarif yang akan diberlakukan. Metode yang digunakan tetap mengacu pada ketentuan Peraturan Daerah yaitu alokasi biaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dan sebagai alternatifnya adalah metode Willingness To Pay (WTP).

Berikut data alokasi biaya yang telah dilakukan Pemerintah daerah berdasar basis data yang ada di Dinas Pariwisata:

Tabel Biaya Satuan (Unit Cost) Obyek Wisata Baru

Obyek	Jenis Biaya				Total Biaya	Total Pengunjung	Cost per unit
	By Perencanaan	By Pembangunan	By Operasional	By Pemeliharaan			
Tebing Breksi	-	3.010.000.000	1.440.000.000	780.000.000	5.230.000.000	2.084.880	2.509
Lava Bantal	-	1.270.000.000	36.000.000	2.500.000	1.308.500.000	580.000	2.256

Sumber: data diolah dari Dinas Pariwisata

Pendekatan dengan metode WTP melalui kuisioner menghasilkan data sebagai berikut:

- a) Berdasar kuisioner offline



Tabel Preferensi Konsumen Terhadap Penarifan

Kesediaan kenaikan tarif	Breksi (n=20)	%	Lava Bantal (n=20)	%
Bersedia	19	95%	15	75%
Keberatan	1	5%	5	25%
Usulan kenaikan tarif	Breksi (n=20)	%	Lava Bantal (n=20)	%
Naik Rp 1.000	5	25%	5	25%
Naik sampai Rp 2.000	4	20%	13	65%
Naik Rp 2.000 - Rp 4.000	5	25%	2	10%
Naik Rp 4.000	4	20%	0	0%
Naik berapapun sepakat	2	10%	0	0%

zzzzz Sumber: data diolah dari kuisisioner offline

b) Berdasar kuisisioner online

Tabel Preferensi Konsumen Terhadap Penarifan

Kesediaan membayar tarif	Breksi	%	Lava Bantal	%
Bersedia	80	100%	80	100%
Keberatan	0	0%	0	0%
Usulan tarif				
s/d 5 ribu	48	60%	53	66%
5-10 ribu	30	38%	26	33%
di atas 10 ribu	2	3%	1	1%
Berapapun sepakat	0	0%	0	0%

Sumber: data diolah dari kuisisioner offline

Dari data di atas dapat diketahui bahwa mayoritas responden bersedia menanggung retribusi yang akan dikenakan di kedua tempat wisata baru tersebut. Besaran tarif retribusi yang bersedia ditanggung terdistribusi merata 20-25% dari responden yang mengisi kuisisioner secara offline untuk Tebing Breksi dengan besaran tarif mulai dari Rp. 1.000,- sampai maksimal Rp. 4.000,- Hal yang menarik dapat diketahui dari responden kuisisioner online yang terlihat mempunyai preferensi yang besar untuk bersedia menanggung tarif angka maksimal Rp. 5.000,- Maka kedua data ini memberikan kecenderungan yang kuat bahwa tarif yang menurut persepsi responden layak dibebankan adalah berkisar dari Rp. 2.000 – Rp. 5.000,-.

Data berdasar metode WTP tersebut selaras dengan hasil pengukuran berdasar unit cost. Agar biaya yang telah dialokasikan oleh Pemda selama 5 tahun terakhir dapat dipulihkan maka tarif retribusi



yang dapat dialokasikan kepada konsumen adalah Rp. 2,509 untuk Tebing Breksi dan Rp. 2.256 untuk Lava Bantal. Sehingga persepsi yang diukur dari kuisioner dengan preferensi tarif retribusi yang dominan pada kisaran Rp. 2.000,- s.d Rp. 5.000,- dapat menjadi acuan untuk kebijakan penerapan tarif retribusi di Tebing Breksi dan Lava Bantal.

C.4 Potensi Pemungutan Retribusi Dan Permasalahannya

Sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku saat ini yaitu Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016, objek pungutan retribusi tempat rekreasi telah diidentifikasi sebagaimana yang ada di Lampiran I Peraturan Daerah tersebut. Analisis terhadap Peraturan Daerah memunculkan potensi penambahan retribusi yang bisa dipungut. Beberapa hal yang secara materiil dapat diusulkan untuk dirubah agar potensi tersebut dapat direalisasikan adalah:

1. Memperbanyak objek retribusi.

Lampiran I hanya memasukkan wisata alam yaitu Kaliurang dan Kaliadem; Wisata Candi selain Candi Prambanan dan Situs Ratu Boko; Wisata Menara Pandang; Museum Gunungapi Merapi. Selain objek-objek yang disebutkan tersebut maka Dinas terkait dituntut untuk lebih mampu menggali atau menciptakan area-area yang menyimpan potensi untuk menjadi tempat tujuan rekreasi/wisata. Penciptaan area-area baru ini tentu mempunyai konsekuensi bahwa Pemerintah Daerah Sleman harus memberikan lebih dahulu stimulan agar tempat rekreasi/wisata baru tersebut menarik minat wisatawan untuk berkunjung. Tebing Breksi dan Lava Bantal adalah contoh tempat rekreasi baru yang kemudian mendapat alokasi dana dari Pemerintah Daerah baik provinsi maupun kabupaten sehingga mampu menyediakan layanan/fasilitas yang dapat diterima manfaatnya oleh wisatawan sebagai konsumennya. Selain itu,



identifikasi terhadap desa wisata perlu dilakukan, sehingga apabila desa wisata tersebut dapat direkayasa untuk dikembangkan dengan dana yang berasal dari APBD maka akan muncul potensi retribusi. Contoh lain misalnya wisata budaya; wisata lingkungan; wisata agro serta wisata sejarah.

2. Menyederhanakan struktur tarif retribusi

Penyederhanaan yang dimaksud adalah menggunakan tarif tunggal baik untuk anak-anak ataupun orang dewasa maupun di hari libur atau non hari libur. Penyederhanaan struktur tarif ini juga disertai dengan pengecualian misalnya tarif khusus untuk rombongan pelajar/mahasiswa; pembebasan tarif untuk balita dan lansia ataupun penerapan tarif khusus bagi wisatawan yang berasal dari mancanegara.

3. Penyesuaian tarif secara berkala

Penyesuaian tarif seharusnya dilakukan secara berkala dengan memperhatikan besaran alokasi dana setiap tahunnya dan kinerja penerimaan retribusi. Juga memperhatikan perkembangan variabel lain yang dapat dijadikan perbandingan untuk penyesuaian tarif retribusi misalnya melakukan perbandingan ke objek retribusi lain di daerah tertentu yang sejenis atau yang mendekati jenis dan karakteristik objeknya.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang kan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.

Pemungutan retribusi tempat rekreasi hingga saat ini mengacu pada ketentuan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016. Perubahan paling penting yang terjadi dalam



Peraturan Daerah tersebut adalah perubahan tarif berikut pengecualiannya yang tercantum dalam Pasal 9 dan penambahan obyek retribusi baru yaitu Tebing Breksi dan Lava Bantal..

Peraturan yang menjadi dasar hukum untuk aktivitas pemungutan oleh Pemerintah ke masyarakat akan terdiri dari dua bagian yaitu pasal-pasal yang mengatur ketentuan formil dan pasal-pasal yang mengatur ketentuan materiil. Berdasar hasil telaah terhadap pasal-pasal yang ada di Peraturan Daerah tersebut, ada beberapa pasal yang perlu dikaji lebih lanjut terkait penerapannya, yaitu:

1. Pasal 1 perlu ditambahkan definisi tentang Badan dan Pemungut atau Pemotong retribusi. Definsi ini penting sebab Pasal 4 dan Pasal 5 memuat kata “Badan”.
2. Pasal 9 ayat 1. Pasal ini mengatur tentang besaran dan klasifikasi tarif. Diusulkan untuk melakukan penyederhanaan struktur tarif dan klasifikasi tarif. Misalnya menyatukan tarif untuk Kawasan Wisata Kaliurang dan Menara Pandang atau menyatukan tarif candi-candi. Penyederhaana klasifikasi tarif juga diusulkan untuk menerapkan tarif tunggal atas anak dan dewasa serta satu tarif untuk weekdays maupun weekend.
3. Pasal 9 ayat 1 huruf a angka 3,4, dan 5 terkait kendaraan sebagai Wajib Retribusi sebaiknya dihapus. Penetapan retribusi tempat rekreasi atas kendaraan sebagai wajib retribusi pada dasarnya tidak tepat karena kendaraan bukan termasuk dalam definisi Wajib Retribusi yang diatur di Pasal 5 yaitu “Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau badan yang”. Sedangkan kendaraan pada dasarnya bukan Orang dan bukan Badan. Lebih tepat jika kendaraan diatur pemungutannya dengan jenis retribusi park



BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada. Seperti telah dibahas dalam Bab-Bab sebelumnya, pengaturan tentang retribusi tempat rekreasi dan olahraga di Kabupaten Sleman telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 yang telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga. Untuk itu, perlu dibahas lebih lanjut tentang peraturan perundang-undangan apa saja yang terkait, baik yang secara vertikal maupun horizontal. Pembahasan lebih lanjut tersebut dalam rangka harmonisasi peraturan perundang-undangan agar pada akhirnya Peraturan Daerah yang akan dibentuk tidak bertentangan dengan produk hukum lain.

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 18 ayat (6) konstitusi Negara kita menjadi dasar hukum utama dalam pembentukan semua Peraturan Daerah di Indonesia. Ketentuan Pasal 18 ayat (6), yang merupakan hasil dari amandemen kedua, menjadi “pintu masuk” bagi seluruh Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Secara jelas ketentuan Pasal 18 ayat (6) adalah sebagai berikut:

“Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”



B. Undang-Undang

1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 44)

Semua Daerah di Indonesia pembentukannya melalui instrumen hukum berupa Undang-Undang. Kabupaten Sleman yang merupakan salah satu Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950. Jika merujuk pada Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan (lampiran II angka 39), maka salah satu yang menjadi dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah.

a. Pasal 1

Daerah-daerah yang meliputi daerah kabupaten 1. Bantul, 2. Sleman, 3. Gunung-kidul, 4. Kulon Progo dan Adikarto ditetapkan menjadi kabupaten: 1. Bantul, 2. Sleman, 3. Gunung-kidul, 4. Kulon Progo dan Adikarto.

b. Pasal 2 ayat (1)

Pemerintah daerah kabupaten tersebut berkedudukan tersebut dalam pasal 1 diatas berkedudukan di kota Bantul, Sleman, Wonosari, Sentolo, dan Wates.

Jadi, secara formal Pemerintah Kabupaten Sleman berhak untuk membentuk Peraturan Daerah (dalam hal ini Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga).



2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11)

Meskipun tidak secara jelas mengatur tentang retribusi tempat rekreasi dan olahraga, namun secara implisit Undang-Undang ini berhubungan dengan tema Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Secara umum Undang-Undang tentang Kepariwisata membahas kewenangan Daerah dalam mengatur dan mengembangkan kepariwisataan di wilayahnya masing-masing yang kemudian didelegasikan secara tegas dalam ketentuan Pasal 9 ayat (3) yang menyatakan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata daitur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota. Oleh karena itu, sebaiknya dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga perlu memperhatikan Undang-Undang ini beserta Peraturan Daerah yang merupakan pendelegasian langsungnya.

Beberapa ketentuan yang bersifat umum dalam Undang-Undang ini antara lain:

a. Pasal 1 angka 1

“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.”

Kata “rekreasi” dalam ketentuan diatas menjadi dasar dalam penentuan objek retribusi dalam pembahasan-pembahasan selanjutnya.

b. Pasal 1 angka 3

“Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang



disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah.”

Ketentuan Pasal ini memberikan pihak yang berhak memberikan layanan dalam kegiatan wisata yang salah satunya adalah Pemerintah Daerah (dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah kabupaten Sleman).

3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130)

Meskipun dalam Konsiderans Undang-Undang ini terlihat bahwa masih mempertimbangkan bahkan mendasarkan pengaturan kepada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang lama (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), akan tetapi Undang-Undang ini masih menjadi “referensi utama” dalam mengatur dan membentuk Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Ketentuan Penutup Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang baru (Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014) salah satunya hanya mencabut dan menyatakan tidak berlaku Pasal 157, Pasal 158 ayat (2) sampai dengan ayat (9), dan Pasal 159 Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Oleh karena itu, masih sangat relevan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 ini dijadikan “referensi utama” dalam membentuk Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.

Beberapa ketentuan yang menjadi “*guidance*” dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga antara lain sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 64



“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.”

Merupakan definisi tentang apa itu retribusi yang kemudian dijadikan sebagai batasan atau ruang lingkup pengaturan tentang retribusi.

b. Pasal 108 ayat (1)

“Objek Retribusi adalah; Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perizinan Tertentu.”

Ketentuan tentang pembagian objek dan golongan Retribusi secara umum.

c. Pasal 126

“Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- 1) pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- 2) pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.”

Pasal 126 memberikan karakteristik objek Retribusi Jasa Usaha. Hal ini yang membedakan dengan objek Retribusi Jasa Umum yang tercantum dalam Pasal 109 yang menyatakan “Objek Retribusi Jasa Umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan.”



Kata kunci sekaligus karakteristik yang dapat disimpulkan adalah bahwa frasa “prinsip komersial” yang ada dalam Objek Retribusi Jasa Usaha.

d. Pasal 127

Pasal ini menyebutkan jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha, yang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga merupakan salah satu di dalamnya. Secara lengkap Pasal ini adalah sebagai berikut:

Jenis Retribusi Jasa Usaha adalah:

- 1) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- 2) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- 3) Retribusi Tempat Pelelangan;
- 4) Retribusi Terminal;
- 5) Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- 6) Retribusi Tempat Penginapan/Pesangrahan/Villa;
- 7) Retribusi Rumah Potong Hewan;
- 8) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- 9) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
- 10) Retribusi Penyeberangan di Air; dan
- 11) Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

e. Pasal 136

- 1) Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf i adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.
- 2) Dikecualikan dari objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan,



dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD, dan pihak swasta.

Pasal ini mengatur dan menjelaskan tentang Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.

f. Pasal 156

Pasal ini merupakan satu-satunya Pasal yang ada dalam Bab VII Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yaitu Bab tentang Penetapan dan Muatan yang Diatur dalam Peraturan Daerah Tentang Retribusi. Sesuai dengan judul bab tersebut, maka ketentuan Pasal ini dapat dikatakan merupakan isi dalam Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Secara lengkap Pasal 156 adalah sebagai berikut:

Pasal 156

- (1) Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah tentang Retribusi tidak dapat berlaku surut.
- (3) Peraturan Daerah tentang Retribusi paling sedikit mengatur ketentuan mengenai:
 - a. nama, objek, dan Subjek Retribusi;
 - b. golongan Retribusi;
 - c. cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
 - d. prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif Retribusi;
 - e. struktur dan besarnya tarif Retribusi;
 - f. wilayah pemungutan;



- g. penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran, dan penundaan pembayaran;
 - h. sanksi administratif;
 - i. penagihan;
 - j. penghapusan piutang Retribusi yang kedaluwarsa; dan
 - k. tanggal mulai berlakunya.
- (4) Peraturan Daerah tentang Retribusi dapat juga mengatur ketentuan mengenai:
- a. Masa Retribusi;
 - b. pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok Retribusi dan/atau sanksinya; dan/atau
 - c. tata cara penghapusan piutang Retribusi yang kedaluwarsa.
- (5) Pengurangan dan keringanan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b diberikan dengan melihat kemampuan Wajib Retribusi.
- (6) Pembebasan Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b diberikan dengan melihat fungsi objek Retribusi.
- (7) Peraturan Daerah untuk jenis Retribusi yang tergolong dalam Retribusi Perizinan Tertentu harus terlebih dahulu disosialisasikan dengan masyarakat sebelum ditetapkan.
- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan mekanisme pelaksanaan penyebarluasan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (7) diatur dengan Peraturan Kepala Daerah



g. Pasal 160

Retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah atau dokumen lain yang dipersamakan. Dokumen lain yang dipersamakan dapat berupa karcis, kupon, dan kartu langganan. Dalam hal Wajib Retribusi tertentu tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administratif berupa bunga sebesar 2% (dua persen) setiap bulan dari Retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah. Penagihan Retribusi terutang didahului dengan Surat Teguran.

Pasal ini mengatur dalam hal Retribusi tertentu dan dokumen lain yang dipersamakan tidak membayar tepat pada waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administratif berupa bunga sebesar 2% (dua persen) setiap bulan dari Retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah

h. Pasal 162

Wajib Retribusi tertentu dapat mengajukan keberatan hanya kepada Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk atas Surat Ketetapan Retribusi Daerah atau dokumen lain yang dipersamakan. Keberatan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan disertai alasan-alasan yang jelas. Keberatan harus diajukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan sejak tanggal Surat Ketetapan Retribusi Daerah diterbitkan, kecuali jika Wajib Retribusi tertentu dapat



menunjukkan bahwa jangka waktu itu tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaannya. Keadaan di luar kekuasaannya adalah suatu keadaan yang terjadi di luar kehendak atau kekuasaan Wajib Retribusi. Pengajuan keberatan tidak menunda kewajiban membayar Retribusi dan pelaksanaan penagihan Retribusi.

Wajib Retribusi tertentu dapat mengajukan keberatan dengan cara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan disertai alasan-alasan yang jelas, paling lama 3 (tiga) bulan sejak tanggal Surat Ketetapan Retribusi Daerah diterbitkan kecuali jika Wajib Retribusi tertentu dapat menunjukkan bahwa jangka waktu itu tidak dapat dipenuhi karena keadaan di luar kekuasaannya.

i. Pasal 163

Kepala Daerah dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak tanggal Surat Keberatan diterima harus memberi keputusan atas keberatan yang diajukan dengan menerbitkan Surat Keputusan Keberatan. Untuk memberikan kepastian hukum bagi Wajib Retribusi, bahwa keberatan yang diajukan harus diberi keputusan oleh Kepala Daerah. Keputusan Kepala Daerah atas keberatan dapat berupa menerima seluruhnya atau sebagian, menolak, atau menambah besarnya Retribusi yang terutang. Apabila jangka waktu telah lewat dan Kepala Daerah tidak memberi suatu keputusan, keberatan yang diajukan tersebut dianggap dikabulkan.

Pasal ini menjelaskan bahwa paling lama 6 (enam) bulan sejak tanggal Surat Keberatan diterima maka



Kepala Daerah harus memberikan Keputusan terhadap permohonan keberatan tersebut, apabila dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan surat permohonan keberatan tersebut belum mendapat keputusan dari Kepala Daerah, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan.

j. Pasal 164

Jika pengajuan keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, kelebihan pembayaran Retribusi dikembalikan dengan ditambah imbalan bunga sebesar 2% (dua persen) sebulan untuk paling lama 12 (dua belas) bulan. Imbalan bunga dihitung sejak bulan pelunasan sampai dengan diterbitkannya Surat Ketetapan Retribusi Daerah Lebih Bayar.

k. Pasal 165

Atas kelebihan pembayaran Retribusi, Wajib Retribusi dapat mengajukan permohonan pengembalian kepada Kepala Daerah. Kepala Daerah dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak diterimanya permohonan pengembalian kelebihan pembayaran Retribusi harus memberikan keputusan. Apabila jangka waktu telah dilampaui dan Kepala Daerah tidak memberikan suatu keputusan, permohonan pengembalian pembayaran Retribusi dianggap dikabulkan dan Surat Ketetapan Retribusi Daerah Lebih Bayar harus diterbitkan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan. Apabila Wajib Retribusi mempunyai utang Retribusi lainnya, kelebihan pembayaran Retribusi



langsung diperhitungkan untuk melunasi terlebih dahulu utang Retribusi tersebut.

Pasal ini menjelaskan bahwa Wajib Retribusi dapat mengajukan permohonan pengembalian kepada Kepala Daerah atas kelebihan pembayaran Retribusi dan Kepala Daerah harus memberikan keputusan tentang permohonan pengembalian yang diajukan oleh wajib retribusi dalam jangka waktu paling lama (enam) bulan. Apabila jangka waktu telah dilampaui dan Kepala Daerah tidak memberikan suatu keputusan, permohonan pengembalian pembayaran Retribusi dianggap dikabulkan dan Surat Ketetapan Retribusi Daerah Lebih Bayar harus diterbitkan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan. Apabila Wajib Retribusi mempunyai utang Retribusi lainnya, kelebihan pembayaran Retribusi langsung diperhitungkan untuk melunasi terlebih dahulu utang Retribusi tersebut.

1. Pasal 167

Hak untuk melakukan penagihan Retribusi menjadi kedaluwarsa setelah melampaui waktu 3 (tiga) tahun terhitung sejak saat terutangnya Retribusi, kecuali jika Wajib Retribusi melakukan tindak pidana di bidang Retribusi.

Kedaluwarsa penagihan Retribusi tertangguh jika:

- a. diterbitkan Surat Teguran; atau*
- b. ada pengakuan utang Retribusi dari Wajib Retribusi, baik langsung maupun tidak langsung.*

Dalam hal diterbitkan Surat Teguran kedaluwarsa penagihan dihitung sejak tanggal diterimanya Surat Teguran tersebut. Pengakuan utang Retribusi secara



langsung dalah Wajib Retribusi dengan kesadarannya menyatakan masih mempunyai utang Retribusi dan belum melunasinya kepada Pemerintah Daerah. Pengakuan utang Retribusi secara tidak langsung dapat diketahui dari pengajuan permohonan angsuran atau penundaan pembayaran.

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)

Sesuai nama Undang-Undang ini, dalam membentuk semua jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (termasuk Peraturan Daerah). Undang-Undang ini merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang



ditambahkan dalam Undang-Undang ini (dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah), yaitu antara lain:

- a. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
- b. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan peraturan perundang-undangan; penyusunan peraturan perundang-undangan; teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan peraturan perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan di daerah. Oleh karena itu, Rancangan



Peraturan Daerah yang akan dibentuk harus berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang ini.

5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7)

Undang-Undang tentang Desa ini menjadi penting karena beberapa destinasi pariwisata yang ada di Kabupaten Sleman lokasinya merupakan Tanah Kas Desa. Sehingga sangat relevan apabila Undang-Undang tentang Desa ini dianalisis dalam Bab III. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara umum semua Pasal dalam Undang-Undang ini harus dicermati dalam membentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi tempat rekreasi dan olahraga. Akan tetapi yang paling penting adalah ketentuan Pasal 72 terutama ayat (1) dan ayat (3). Ayat (1) menjelaskan pendapatan desa yang salah satunya bersumber dari bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota. Kemudian ayat (3) menjelaskan apa yang tercantum pada ayat (1) yaitu bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah.



6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58).

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah merupakan salah satu Undang-Undang yang menjadi dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah. Undang-Undang ini mengatur dan membagi Urusan Pemerintahan (baik antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota). Dalam konteks Retribusi Daerah, sebenarnya terdapat ketentuan dalam Pasal Undang-Undang ini yang mendelegasikan pengaturan tentang Retribusi Daerah ke dalam Peraturan Daerah.

a. Pasal 5

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kekuasaan pemerintahan tersebut diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.



b. Pasal 9

Urusan Pemerintahan terdiri atas:

- 1) Urusan Pemerintah Absolut, yaitu Urusan Pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 2) Urusan Pemerintahan Konkuren, yaitu Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- 3) Urusan pemerintahan umum, yaitu Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dari ketentuan Pasal diatas, maka Pasal 9 inilah yang menjadi entry point dalam hal pembagian Urusan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

c. Pasal 20 ayat (3)

Pengaturan tentang retribusi tempat rekreasi secara khusus berada di wilayah Desa. Apabila lokasi tempat rekreasi tersebut berada pada tanah milik Desa, maka Pasal ini sangat penting dalam memberikan pengaturan tentang hal tersebut. Pasal 20 ayat (3) ini adalah sebagai berikut:

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh Daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa.



Kemudian penjelasan ketentuan ini adalah yang dimaksud dengan “ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa” dalam ketentuan ini adalah pemberian tugas dari bupati/wali kota kepada Desa yang bukan merupakan penerapan asas Tugas Pembantuan, sehingga tugas yang diserahkan kepada Desa tidak menjadi kewenangan yang dikelola sendiri oleh pemerintah desa. Pemerintah desa bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui camat terhadap tugas yang diserahkan kepadanya.

d. Pasal 236

Pasal ini membahas tentang pembentukan Peraturan Daerah. Selain Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang inilah yang menjadi sumber referensi utama Daerah dalam membentuk sebuah Peraturan Daerah.

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah (dalam hal ini Bupati). Peraturan Daerah tersebut memuat materi muatan; penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



e. Pasal 245 ayat (3) sampai dengan ayat (5)

Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan.

Hasil rancangan Peraturan Daerah jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

f. Pasal 285

Ketentuan dalam Pasal ini menyebutkan tentang sumber pendapatan Daerah, yang salah satunya adalah retribusi daerah, yang selengkapanya terdiri atas:

- 1) pendapatan asli Daerah meliputi:
 - a) pajak daerah;
 - b) retribusi daerah;
 - c) hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 - d) lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
- 2) pendapatan transfer; dan
- 3) lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Kemudian, pada ayat selanjutnya menyatakan bahwa pendapatan transfer salah satunya adalah dana Desa.



Penjelasan ketentuan ini menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “dana Desa” adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukan bagi Desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Desa yang mencakup pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.

Artinya, bahwa Desa harus tetap “membutuhkan” pemerintah Daerah Kabupaten untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di Desa.

g. Pasal 286

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, Pasal inilah yang merupakan pendelegasian pengaturan tentang Retribusi Daerah ke dalam Peraturan Daerah. Secara jelas Pasal 286 menyatakan ”Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaan di Daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah.”

Selain itu, Pasal ini juga memberikan pembatasan pada ayat berikutnya dengan ketentuan bahwa Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang diatur dalam undang-undang.

h. Pasal 324, Pasal 325 dan Pasal 326

Ketiga Pasal ini merupakan masuk dalam Paragraf 8 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pasal 324 dan Pasal 325 menjelaskan secara umum tentang tata cara evaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang pajak



daerah dan rancangan Peraturan Daerah tentang retribusi daerah yang kemudian dalam Pasal 326 didelegasikan dengan peraturan Menteri.

Oleh karena itu, dalam melakukan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait perlu juga memperhatikan Peraturan Menteri yang sifatnya lebih teknis.

C. Peraturan Menteri

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 2016 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2080).

Peraturan Menteri ini merupakan pendelegasian dari Pasal 326 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Secara umum, dari nama Peraturan Menteri ini sudah dapat diketahui bahwa instrumen hukum ini mengatur tentang evaluasi Rancangan Peraturan daerah tentang Retribusi (termasuk Raperda tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga) oleh Kementeraian Dalam Negeri.

Ketentuan yang berhubungan langsung dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga tercantum dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 22 sebagai berikut:

a. Pasal 15

Rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi yang telah disetujui bersama



antara Bupati/Walikota dan DPRD, sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dilakukan evaluasi. Penyampaian rancangan perda tersebut melalui surat permohonan evaluasi dari Bupati/Walikota yang dilengkapi dengan dokumen pendukung yang terdiri atas:

- 1) berita acara/naskah persetujuan DPRD, yang memuat risalah persetujuan bersama antara Bupati/Walikota dan DPRD dalam sidang paripurna perihal pembahasan rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi;
- 2) rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi, yang memuat batang tubuh, penjelasan dan lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rancangan perda dalam bentuk hard copy dicetak rapi dan dibuat dalam rangkap 2 (dua; dan
- 3) arsip data komputer (ADK) dalam format teks, yang berupa dokumen dan rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi beserta penjelasan yang disampaikan dalam bentuk *soft copy* dalam format teks *Microsoft Word*.

b. Pasal 16

Dalam pelaksanaan evaluasi rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi dibentuk Tim evaluasi rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi. Tim



evaluasi tersebut anggotanya terdiri atas komponen lingkup Satuan Kerja Perangkat Daerah dan instansi terkait sesuai kebutuhan. Tim evaluasi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

c. Pasal 17

Evaluasi terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi dilakukan untuk menguji kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Evaluasi tersebut dilaksanakan terhitung sejak diterimanya rancangan perda oleh Gubernur. Selanjutnya Gubernur melalui Tim Evaluasi berkonsultasi kepada Menteri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah dalam melakukan evaluasi rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi.

Konsultasi dilakukan melalui surat Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri c.q Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah, yang dilengkapi dengan dokumen pendukung yang terdiri dari:

- 1) hasil evaluasi gubernur atas rancangan perda;
 - 2) berita acara/naskah persetujuan DPRD;
 - 3) rancangan perda beserta lampirannya; dan
 - 4) arsip data komputer (ADK) dalam format teks.
- dalam hal rancangan perda perubahan, dilengkapi dengan dokumen tersebut diatas dan perda induk.

d. Pasal 18

Menteri Dalam Negeri dalam melakukan konsultasi atas rancangan perda kabupaten/kota



tentang pajak dan retribusi berkoordinasi dengan Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan. Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah menyampaikan hasil konsultasi atas evaluasi rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi kepada Gubernur melalui surat Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah.

Hasil konsultasi diatas sebagai bahan Gubernur menetapkan Keputusan Gubernur tentang evaluasi rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi. Keputusan Gubernur tersebut disampaikan kepada Bupati/ Walikota paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi diterima Gubernur.

e. Pasal 19

Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum bupati/wali kota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda Kabupaten/Kota.

Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, bupati/wali kota bersama



DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari sejak hasil evaluasi diterima.

Bupati/Walikota menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi yang telah disempurnakan.

f. Pasal 20

Dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota menetapkan rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi menjadi perda, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat membatalkan seluruh atau sebagian isi Perda dimaksud. Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota masih memberlakukan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi yang dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dikenakan sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH.

g. Pasal 21

Gubernur memberikan noreg rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi yang telah disempurnakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19. Gubernur menyampaikan kembali rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi yang telah diberikan noreg kepada Bupati/Walikota untuk ditetapkan.

Rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi diatas ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak



rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota. Perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi yang telah ditetapkan paling lama 7 (tujuh) hari disampaikan kepada Gubernur dan Menteri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah. Ketentuan terakhir dalam Pasal ini menyatakan Bupati/Walikota yang tidak menyampaikan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi dikenai sanksi administratif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. Pasal 22

Bupati/Walikota bersama DPRD menindaklanjuti Keputusan Gubernur tentang evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, paling lama 7 (tujuh) hari sebagai dasar untuk penyempurnaan rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi. Bupati/Walikota menyampaikan rancangan perda kabupaten/kota tentang pajak dan retribusi yang telah disempurnakan kepada Gubernur.

D. Peraturan Daerah

1. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Tahun 2015-2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2015 Nomor 4 Seri E).

Peraturan Daerah ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun



2009 tentang Kepariwisata. Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata merupakan “*guidance*” dalam mengatur kepariwisataan di Kabupaten Sleman.

a. Pasal 8

“Visi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a adalah terwujudnya Daerah sebagai Destinasi Pariwisata yang berdaya saing global, berbasis potensi lokal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan.” Daerah sebagai destinasi wisata berbasis potensi lokal, merupakan destinasi wisata yang memanfaatkan dan mengembangkan secara selektif, terencana dan terprogram berbagai aset budaya masyarakat sebagai daya tarik wisata yang meliputi, antara lain:

- 1) potensi yang bersumber pada keberadaan Gunungapi Merapi yang mempengaruhi perilaku masyarakatnya dalam mengembangkan kegiatan kebudayaan dan ekonominya;
- 2) potensi yang bersumber pada keberadaan candi yang tersebar di kawasan timur Sleman, yang mempengaruhi perilaku masyarakatnya dalam mengembangkan kegiatan kebudayaan dan ekonominya.

b. Pasal 16

Pasal ini merinci Pembangunan Daya Tarik Wisata dalam lingkup Pembangunan Destinasi Pariwisata yang berbasis kawasan, meliputi:

- 1) kawasan Turi dan sekitarnya;
- 2) kawasan Pakem dan sekitarnya;
- 3) kawasan Prambanan dan sekitarnya;



- 4) kawasan Ngaglik dan sekitarnya;
- 5) kawasan Depok dan sekitarnya;
- 6) kawasan Minggir dan sekitarnya; dan
- 7) kawasan Desa Budaya dan/atau Desa Wisata;

kemudian pada ayat selanjutnya menyatakan pembangunan kawasan daya tarik meliputi pengembangan; daya tarik wisata alam, daya tarik wisata budaya, dan daya tarik wisata hasil buatan manusia. Ayat ini diberi penjelasan mengenai “daya tarik wisata alam” adalah Daya Tarik Wisata yang berupa keanekaragaman dan keunikan lingkungan alam. Daya Tarik Wisata alam yang ada di Daerah adalah Daya Tarik Wisata yang berbasis potensi keanekaragaman dan keunikan lingkungan alam di wilayah daratan, yang berupa antara lain:

- 1) Gunung dan hutan alam/taman wisata alam/taman wisata alam/taman hutan raya, contoh: Gunungapi Merapi, Taman Nasional Gunung Merapi, dan sebagainya;
- 2) Bentang alam khusus, contoh: kawasan lava bantal dan sebagainya.

sesuai yang dijabarkan dalam Bab sebelumnya (BAB II), bahwa Kawasan Wisata Kaliurang dan kawasan lava bantal merupakan objek wisata dan objek wisata baru yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini.

c. Pasal 17

Pasal ini merupakan kelanjutan dari Pasal sebelumnya yang menjelaskan pengembangan masing-masing kawasan (dalam Pasal 16). Kawasan



dimaksud adalah kawasan Pakem dan kawasan Prambanan yang dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pengembangan kawasan Pakem dan sekitarnya sebagai kawasan wisata alam lereng Merapi bagian selatan dan sekitarnya, dengan cara:
 - a) mengembangkan kawasan Kaliurang sebagai kawasan wisata berbasis rekreatif;
 - b) mengembangkan kawasan Turgo sebagai kawasan wisata berbasis lingkungan (ekowisata);
 - c) mengembangkan kawasan Kaliadem sebagai kawasan wisata berbasis minat khusus;
 - d) mengembangkan kawasan minapolis di Ngemplak sebagai kawasan wisata berbasis perikanan air tawar; dan
 - e) mengembangkan Museum Gunungapi Merapi dan lokasi erupsi kawasan lereng Merapi sebagai kawasan wisata berbasis pendidikan kegunungapian.
- 2) Pengembangan kawasan Prambanan dan sekitarnya sebagai kawasan wisata budaya dan kuliner, dengan cara:
 - a) mengembangkan kawasan situs endapan gunung api purba Candi Ijo sebagai kawasan wisata berbasis budaya dan pendidikan;
 - b) mengembangkan kawasan Geoheritage Lava Bantal di Berbah sebagai kawasan wisata berbasis pendidikan dan minat khusus;
 - c) mengembangkan kawasan sekitar Candi Sari, Candi Kalasan, Candi Sambisari,



Candi Banyunibo, Candi Ijo, dan Candi Barong, sebagai kawasan wisata berbasis budaya, dan pendidikan;

- d) mengembangkan kawasan Kalasan sebagai kawasan wisata berbasis kuliner ayam goreng;
- e) mengembangkan kawasan pendukung di sekitar candi Prambanan dan situs Boko sebagai kawasan wisata berbasis ekonomi kreatif; dan
- f) mengembangkan kawasan minapolis di Berbah sebagai kawasan wisata berbasis perikanan air tawar.

2. Peraturan Daerah Kab. Sleman Nomor 12 tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga (Lembaran Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2016 Nomor 3)

Peraturan Daerah ini merupakan *ius constitutum* yang ada dan menjadi dasar bagi Pemerintah Kabupaten Sleman dalam mengatur mengenai Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga. Peraturan Daerah ini dalam perkembangannya sudah mengalami perubahan dari yang pertama tahun 2010 kemudian dilakukan perubahan pada tahun 2016. Dalam konsiderans perubahan Peraturan Daerah ini menyatakan bahwa hasil peninjauan kembali menunjukkan beberapa tarif



retribusi tempat rekreasi dan olahraga sudah tidak sesuai dengan indeks harga dan perkembangan perekonomian serta terdapat penambahan objek retribusi tempat rekreasi dan olahraga.

Dalam konteks *review* peraturan perundang-undangan, terdapat 2 (dua) opsi yang dapat dilakukan, yaitu dengan perubahan atau pencabutan. Sesuai dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka ketentuan mengenai perubahan dan pencabutan adalah sebagai berikut:

- 1) Jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan:
 - a. sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah;
 - b. materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau
 - c. esensinya berubah.

Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.

- 2) Jika suatu Peraturan Perundang-undangan telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna Peraturan Perundang-undangan, sebaiknya Peraturan Perundang-undangan tersebut disusun kembali dalam naskah sesuai dengan perubahan yang telah dilakukan, dengan mengadakan penyesuaian pada:



- a. urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka, atau butir;
- b. penyebutan-penyebutan; dan
- c. ejaan, jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

Melihat 2 (dua) ketentuan diatas, maka Pemerintah Kabupaten Sleman mengambil kesimpulan bahwa terhadap Peraturan Daerah yang berlaku ini dapat dilakukan pencabutan dengan argumentasi bahwa Peraturan Daerah ini sudah mengalami perubahan dan agar lebih memudahkan dalam “membaca dan menegakkan” Peraturan Daerah maka dapat dicabut dan digantikan dengan Peraturan Daerah yang baru. Mengenai materi muatan tentang Peraturan daerah yang baru sudah dibahas dalam Bab sebelumnya.

Selain itu perlu juga dilihat ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa apabila materi dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, di dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh Peraturan Perundang-undangan yang lama.



BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Wilayah Kabupaten Sleman mempunyai karakteristik yang unik dengan kondisi geografis, nilai sejarah dan kompleksitas budaya yang tumbuh dan berkembang di dalamnya. Bagi dunia pariwisata, kondisi ini menjadi faktor yang sangat dinamis dan potensial bagi pengembangan sumber daya pariwisata daerah.

Ditinjau Kabupaten Sleman terbagi dalam 4 wilayah, sebagai berikut:

- a. Kawasan Gunungapi Merapi, diawali dari jalan yang menghubungkan Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan (ring belt) sampai dengan Puncak Merapi. Wilayah ini merupakan kawasan sumber daya air dan ekowisata yang berorientasi pada kegiatan Gunung Merapi dan potensi ekosistemnya.
- b. Kawasan Timur yang meliputi Kecamatan Prambanan, sebagian Kecamatan Kalasan dan Kecamatan Berbah. Wilayah ini merupakan tempat pusat wisata sejarah dan budaya dengan banyaknya peninggalan purbakala (candi).
- c. Wilayah Tengah, yaitu wilayah aglomerasi Kota Yogyakarta yang meliputi wilayah Kecamatan Mlati, Sleman, Ngeglik, Ngemplak, Depok dan Gamping. Wilayah ini merupakan pusat pengembangan pendidikan dan jasa.
- d. Wilayah Barat, meliputi Kecamatan Godean, Minggir, Seyegan, dan Moyudan merupakan daerah pertanian lahan basah yang tersedia cukup air dan dukungan sumber bahan baku industri mendong, bambo dan gerabah.

Kondisi geografis tersebut, menjadi faktor yang mendasari pola perencanaan dan pengembangan pariwisata Kabupaten Sleman.



Pemerintah Kabupaten Sleman, melalui Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Tahun 2015-2025 menetapkan visi dan misi perencanaan dan pengembangan pariwisata daerah. Visi yang dibangun adalah “terwujudnya Daerah sebagai Destinasi Pariwisata yang berdaya saing global, berbasis potensi lokal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan”.

Untuk mendukung Visi tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman menetapkan misi sebagai berikut:

- a. mengembangkan Destinasi Pariwisata Daerah yang berdaya saing, inovatif, variatif, aman dan nyaman, serta ditunjang dengan sarana prasarana berkualitas, layanan profesional serta dukungan masyarakat untuk menjadi tuan rumah yang baik;
- b. mengembangkan pariwisata Daerah sebagai Industri Pariwisata yang berbasis pada karakter budaya, pendidikan, lingkungan dan mengedepankan kekuatan ekonomi lokal untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan daerah;
- c. mengembangkan kelembagaan dan sumber daya manusia pariwisata yang kredibel, handal, kompeten, dan profesional baik di kalangan Pemerintah Daerah, pelaku usaha dan masyarakat serta mendorong berjalannya regulasi yang efektif dan efisien menuju terwujudnya kepariwisataan berkelanjutan;
- d. mengembangkan pemasaran pariwisata terpadu, sinergis, efektif, dan efisien untuk meningkatkan kunjungan wisatawan ke Daerah.

Berkembangnya Kawasan Tebing Breksi di Prambanan dan Lava Bantal di Berbah merupakan salah satu bentuk keberhasilan



perencanaan dan pengembangan destinasi wisata sebagai operasionalisasi dari visi dan misi perencanaan dan pengembangan kepariwisataan daerah.

Kedua destinasi tersebut mengalami perkembangan yang sangat pesat. Hal ini dapat dilihat dari tingkat kunjungan wisatawan. Dari sektor perekonomian masyarakat, juga memberikan dampak yang sangat positif dengan meningkatnya pemberdayaan ekonomi setempat. Pemerintah Desa melalui lembaga BUMDesa berkoordinasi Pemerintah Daerah dapat bersinergi dalam mengelola dan mengembangkan destinasi tersebut sehingga mempunyai potensi sebagai sumber pendapatan daerah dan pendapatan desa.

Melalui mekanisme kerjasama pengelolaan obyek wisata, Pemerintah Desa dan Pemerintah Kabupaten Sleman dengan kesadaran Bersama menghilangkan ego sektoral dalam pengelolaan dan pengembangan obyek wisata. Hal ini sejalan dengan semangat dalam slogan pembangunan “Sleman Sembada”, yang bermakna suatu sikap dan perilaku yang berwatak satria, bertanggung jawab, taat azas, setia menepati janji, pantang menyerah, tabu berkeluh kesah, bulad tekad, kukuh mempertahankan kebenaran, menghindari dari perbuatan tercela, mampu menangkal dan mengatasi segala masalah, tantangan dan ancaman yang datang dari luar dan dari dalam dirinya sendiri, rela berkorban, dan mengabdikan bagi kepentingan dan kesejahteraan bersama.

B. Landasan Yuridis

Pariwisata merupakan urusan pemerintahan pilihan sebagai bagian dari urusan pemerintah konkuren. Hal ini telah ditetapkan dalam ketentuan Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Atas pembagian urusan pariwisata tersebut, Pemerintah menetapkan urusan



pariwisata di Kabupaten ke dalam 4 (empat) sub urusan sebagai berikut:

- a. Destinasi Pariwisata:
 1. Pengelolaan daya tarik wisata kabupaten.
 2. Pengelolaan kawasan strategis pariwisata kabupaten.
 3. Pengelolaan destinasi pariwisata kabupaten/kota.
 4. Penetapan tanda daftar usaha pariwisata kabupaten/kota.
- b. Pemasaran Pariwisata
Pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri daya tarik, destinasi dan kawasan strategis pariwisata kabupaten.
- c. Pengembangan Ekonomi Kreatif melalui Pemanfaatan dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual
Penyediaan prasarana (zona kreatif/ruang kreatif/kota kreatif) sebagai ruang berekspresi, berpromosi dan berinteraksi bagi insan kreatif di Daerah kabupaten.
- d. Pengembangan Sumber Daya Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
Pelaksanaan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat dasar.

Ketika sebuah urusan diserahkan ke Pemerintah Daerah, maka banyak aspek yang kemudian dapat dikembangkan sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Terkait dengan pengembangan pariwisata daerah, maka harus merujuk pada definisi operasional yang terkait.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan disebutkan bahwa pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah. Selanjutnya disebutkan bahwa kepariwisataan adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin



yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang dan negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan pengusaha.

Dari kedua definisi operasional tersebut, jelas bahwa pengembangan pariwisata daerah akan terkait dengan banyak aspek, antara lain aspek sosial, aspek budaya, aspek ekonomi, aspek regulasi, aspek lingkungan.

Rancangan peraturan daerah ini membahas terkait dengan retribusi daerah, maka aspek ekonomi dan regulasi menjadi dua elemen yang menjadi fokus pembahasan. Bahwa kegiatan pengembangan pariwisata, ada 2 (dua) elemen utama yang terlibat didalamnya. Penyelenggara pariwisata dan masyarakat/badan yang mendapatkan layanan atau fasilitas wisata yang didalamnya terdapat nilai ekonomi dalam bentuk kontribusi.

Dalam penyelenggaraan pariwisata yang dikelola oleh pemerintah daerah, maka kontribusi yang nomenklatur yang diatur secara normatif adalah dalam bentuk retribusi. Apabila Pemerintah Daerah berperan serta dalam penyediaan fasilitas pariwisata maka pemerintah daerah dapat memungut retribusi atas layanan atau fasilitas yang diakses oleh masyarakat.

Dalam kegiatan wisata maka didalamnya berkaitan erat dengan lokasi wisata dengan segala fasilitasnya, yang secara normatif disebut dengan destinasi pariwisata. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Destinasi Pariwisata adalah kawasan geografis yang berada dalam satu atau lebih wilayah administratif yang di dalamnya terdapat daya tarik wisata, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas, serta masyarakat yang saling terkait dan melengkapi terwujudnya kepariwisataan.



Berdasarkan ketentuan Pasal 285 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, diatur bahwa sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. pendapatan asli Daerah meliputi:
 - 1. pajak daerah;
 - 2. retribusi daerah;
 - 3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan;
dan
 - 4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
- b. pendapatan transfer; dan
- c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah

Retribusi Daerah 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.

Dari lingkup pengertian tersebut, maka Pemerintah Daerah mempunyai landasan hukum untuk mengembangkan potensi pendapatan daerahnya sepanjang menyediakan atau memberikan layanan jasa bagi masyarakat. Terkait dengan kegiatan pariwisata, maka berdasarkan ketentuan Pasal 127 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi daerah yang dapat dipungut dan dikelola adalah retribusi tempat rekreasi dan olahraga.

Retribusi tempat rekreasi dan olahraga termasuk dalam lingkup retribusi jasa usaha. Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- a. pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- b. pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.



Dalam ketentuan Pasal 136 ayat (1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 127 huruf i adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

Rancangan peraturan daerah ini mengatur mengenai retribusi tempat rekreasi dan olahraga. Kebijakan ini merupakan bentuk peninjauan kembali terhadap obyek dan tarif retribusi khususnya tarif retribusi tempat rekreasi yang sudah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga.

C. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga yang dibentuk selain sebagai dasar hukum Pemerintah Daerah dalam meningkatkan sumber pendapatan daerah juga sebagai bagian dari peran serta dan koordinasi dalam pengelolaan pariwisata daerah.

Melalui peraturan daerah ini, Pemerintah Daerah melaksanakan fungsi pemberdayaan ekonomi di tingkat desa. Melalui pengelolaan bersama obyek wisata Kawasan Tebing Breksi dan Lava Bantal, sebagaimana obyek wisata pada kawasan lain yang sudah ditetapkan, Pemerintah Daerah memberikan bagi hasil dengan Pemerintah Desa atas pungutan retribusi yang diperoleh.



Dengan komposisi bagi hasil yang lebih besar diberikan kepada Pemerintah Desa, Pemerintah Daerah berupaya membangun sinergitas yang berkesinambungan dengan Pemerintah Daerah dalam membangun dan mengelola pariwisata daerah. Sesuai dengan kewenangan masing-masing, kedua belah pihak saling mendukung dengan prinsip mutualisme demi kemajuan pembangunan dan pariwisata Kabupaten Sleman.

Landasan sosiologis tersebut sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan kepariwisataan di Kawasan Tebing Breksi dan Lava Bantal. Bahwa dari tingkat kunjungan wisatawan di kedua lokasi tersebut telah mengalami perkembangan yang signifikan.

Data kunjungan wisatawan Kawasan Breksi pada Tahun 2016 sebanyak 315.423 pengunjung dan pada Tahun 2017 meningkat menjadi 869.457 pengunjung. Kunjungan wisatawan di Lava Bantal pada Tahun 2016 sebanyak 180.000 dan pada tahun 2017 meningkat menjadi 200.000 pengunjung.

Dalam kurun waktu tersebut, Pemerintah Desa dan Pemerintah Kabupaten belum melakukan pungutan terkait akses bagi pengunjung. Hal ini karena semua pihak menerapkan prinsip kehati-hatian dan bersepakat untuk melaksanakan semua nya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan adanya pungutan retribusi pada dua obyek wisata tersebut, pendapatan yang diperoleh bersama akan dimanfaatkan untuk mengembangkan sarana dan prasarana di lokasi guna meningkatkan kenyamanan pengunjung.



BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Sasaran yang Ingin Dicapai

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga dimaksudkan untuk menambah objek retribusi tempat rekreasi sekaligus perubahan tarif retribusi yang didasarkan atas kondisi objektif yang tengah terjadi dari sisi ekonomi dan sosial.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Arah pengaturan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah:

1. memberikan pengaturan mengenai penambahan objek retribusi tempat rekreasi yang sudah ada dalam Peraturan Daerah sebelumnya sehingga dapat menjadi dasar Pemerintah Daerah untuk memungut retribusi;
2. memberikan pengaturan mengenai perubahan tarif beberapa objek retribusi agar sesuai dengan kondisi objektif yang tengah terjadi dari sisi ekonomi dan sosial;

selain itu, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini juga dapat menyelesaikan permasalahan sosial yang timbul atau yang mungkin akan timbul apabila tidak dilakukan penyesuaian terhadap Peraturan Daerah yang sudah ada.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

Adapun ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Nomor 12



Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan perubahan mengenai penambahan objek retribusi tempat rekreasi

Penambahan objek wisata baru yang berdampak pada objek retribusi yang dimaksud adalah Tebing Breksi dan Lava Bantal. Kedua tempat rekreasi/wisata ini belum menjadi objek retribusi yang ditetapkan pemungutannya di dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2012. Rancangan Peraturan Daerah ini berupaya melakukan perhitungan estimasian untuk menentukan tarif yang akan diberlakukan. Metode yang digunakan tetap mengacu pada ketentuan Peraturan Daerah yaitu alokasi biaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dan sebagai alternatifnya adalah metode Willingness To Pay (WTP).

2. Ketentuan perubahan mengenai besarnya tarif objek retribusi tempat rekreasi

Perhitungan biaya satuan (unit cost) akan sangat membantu dalam menentukan besarnya tarif atau besarnya anggaran suatu program layanan atau penyediaan fasilitas. Penentuan unit cost dalam analisis biaya diperlukan untuk mengetahui besarnya biaya yang benar-benar dibutuhkan untuk menghasilkan suatu produk baik berupa barang ataupun jasa, disamping tujuan lainnya seperti menilai efisiensi dalam anggaran. Unit cost adalah penghitungan yang didasarkan pada biaya-biaya yang dikeluarkan secara nyata dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Struktur tarif yang dapat dipakai untuk mengatasi keterbatasan subsidi dan harga pasaran yang berlaku adalah dengan pendekatan unit cost.



Biaya satuan (unit cost) sangat penting artinya karena merupakan salah satu dasar dalam menentukan tarif pelayanan disamping faktor kemampuan dan kemauan membayar dari masyarakat. Meskipun demikian, masalah penetapan tarif sering menjadi titik konflik antara masyarakat dan penyedia layanan/fasilitas/barang. Di satu pihak masyarakat menghendaki tarif pada tingkat yang paling rendah sesuai kemampuan dengan pelayanan yang memuaskan sebaliknya pihak penyelenggara menghendaki tarif yang tinggi yang dapat menghasilkan laba yang memuaskan. Pemerintah daerah sebagai entitas yang bersifat not-for-profit dalam aktivitasnya, menjadikan laba sebagai hal yang jarang ditemui dalam manajemen operasionalnya. Jika laba merupakan hal yang tidak patut maka diperlukan subsidi pemerintah serta perhitungan yang sesuai dalam pengelolaan dana yang tersedia. Penentuan besaran tarif sangat menentukan kemampuan Pemerintah memberikan layanan atau penyediaan fasilitas dengan melakukan pengelolaan dana yang baik tanpa harus tergantung pada subsidi.

Penentuan tarif secara umum pada dasarnya adalah sama dengan aktivitas penentuan harga (pricing activities) di dunia usaha. Sehingga tidak berlebihan jika salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah pendekatan berbasis biaya sebagaimana yang sudah dipaparkan secara ringkas di atas. Dalam penyelenggaraan aktivitasnya, Pemerintah daerah diperkenankan untuk melakukan penyediaan jasa, yaitu kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan. Salah satu jenis jasa yang diselenggarakan adalah jasa pariwisata atau jasa tempat rekreasi dan olah raga. Jasa pariwisata ini dimasukkan pada golongan jenis jasa usaha yaitu jasa yang disediakan oleh



Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Dengan karakteristik jasa semacam ini, maka penetapan tarif berbasis pada biaya adalah sebuah keniscayaan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Di samping penetapan tarif dengan berbasis biaya, dalam penentuan tarif di dunia pariwisata mengenal suatu pendekatan dengan berbasis pada teori Willingness To Pay (WTP) yaitu besaran rata-rata rupiah yang bersedia dikeluarkan oleh pengunjung sebagai pembayaran objek wisata yang dinikmatinya. Secara teori, beberapa peneliti memberikan definisi terhadap istilah Willingness To Pay (WTP) ini. WTP atau keinginan untuk membayar didefinisikan sebagai jumlah yang dapat dibayarkan seorang konsumen untuk memperoleh suatu barang dan jasa.



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan proses penyusunan dan hasil dari Naskah Akademik ini, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Penyusunan Naskah Akademik dapat memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai bagaimana Pemerintah Daerah menetapkan kebijakan mengenai retribusi daerah, baik dari aspek regulasi yang terkait, penentuan besaran retribusinya dan hal-hal yang harus dilakukan atau ditindaklanjuti apabila kebijakan tersebut telah disahkan.
- b. Metode biaya adalah metode yang diamanatkan oleh Perda sebelumnya untuk menghitung tarif terhadap layanan yang diberikan. Untuk melengkapi metode biaya tersebut, kajian ini juga menggunakan Willingness To Pay (WTP) sebagai metodologi untuk mengukur persepsi konsumen dalam penentuan harga sehingga penggunaan dua metode tersebut tepat untuk saat ini dalam menghitung besaran tarif retribusi yang akan diterapkan. Namun demikian dalam perkembangannya dapat dimungkinkan menggunakan metodologi lain untuk menaikkan tarif retribusi dengan memperhitungkan aktivitas para wisatawan di suatu obyek wisata. Hal ini mengingat, wisatawan tidak hanya sekedar menikmati obyek wisata yang ada namun juga melakukan aktivitas lainnya dalam obyek wisata.
- c. Besaran retribusi yang disajikan dalam rancangan peraturan daerah ini telah melalui evaluasi atas penerapannya selama ini dan juga berdasarkan penelitian akademis dengan memperhitungkan biaya yang dapat



dipulihkan dari setiap jenis biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Selain itu, penelitian ini juga telah memperhitungkan asumsi tingkat kemampuan membayar para pengunjung di lokasi obyek wisata dengan menggunakan survey secara sampling.

B. Saran

- a. Mengingat cukup tingginya pengunjung pada Tebing Breksi dan Lava Bantal serta peran serta Pemerintah Daerah pada kedua lokasi tersebut, maka perlu untuk segera disusun Peraturan Daerah dalam rangka memberikan landasan hukum bagi upaya pemungutan retribusi tempat rekreasi di kedua lokasi baru tersebut. Peraturan Daerah tersebut dapat saja berupa perubahan kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga, atau dapat juga diadakan Peraturan Daerah yang mencabut Peraturan Daerah sebelumnya.
- b. Rancangan peraturan daerah ini perlu diprioritaskan pembahasannya dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2019, mengingat regulasi ini menjadi legalitas pemungutan retribusi, khususnya retribusi tempat rekreasi.

