

**OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH DI SEKTOR
PARIWISATA UNTUK MENINGKATKAN PEMBANGUNAN DI
KABUPATEN MADIUN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN MADIUN NOMOR 17 TAHUN 2017 TENTANG
RENCANA INDUK PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN
KABUPATEN MADIUN TAHUN 2018-2025**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



DELLA PRABANINGSIWI

No. Mahasiswa : 14410492

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

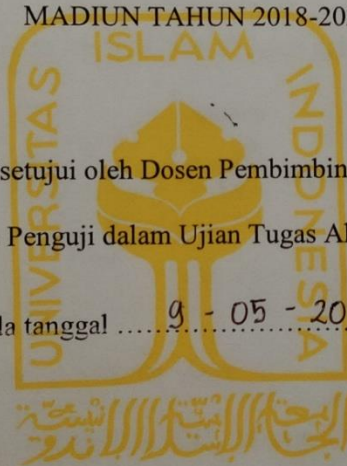
2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PARIWISATA UNTUK MENINGKATKAN PEMBANGUNAN DI
KABUPATEN MADIUN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN MADIUN NOMOR 17 TAHUN 2017 TENTANG
RENCANA INDUK PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN KABUPATEN
MADIUN TAHUN 2018-2025

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada tanggal 9 - 05 - 2018



Yogyakarta, 16 - 8 - 2018
Dosen Pembimbing Skripsi,

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
NIP : 864100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PARIWISATA UNTUK MENINGKATKAN PEMBANGUNAN DI
KABUPATEN MADIUN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN MADIUN NOMOR 17 TAHUN 2017 TENTANG
RENCANA INDUK PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN KABUPATEN
MADIUN TAHUN 2018-2025

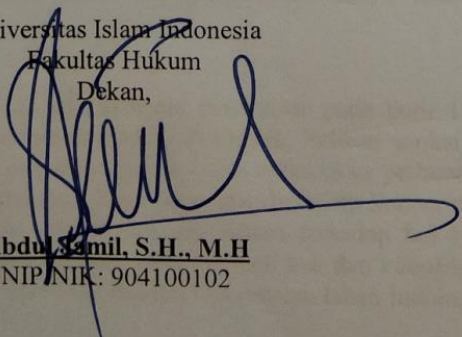
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir /

Pendadaran
Pada Tanggal 14/2018 dan Dinyatakan **LULUS**

	Tim Penguji	Tanda Tangan
1. Ketua	: Dr. Saifudin, S.H., M. Hum.
2. Anggota	: Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M. Ag.
3. Anggota	: Dr. H. Ridwan, S.H., M. Hum.

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,


Dr. Abdul Samil, S.H., M.H
NIP/NIK: 904100102

SURAT PERNYATAAN
ORISINILITAS KARYA TULIS/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bissmillahirohmannirohim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **DELLA PRABANINGSIWI**

No. Mahasiswa : **14410492**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah/Tugas Akhir berupa skripsi dengan judul :

“OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH DI SEKTOR PARIWISATA UNTUK MENINGKATKAN PEMBANGUNAN DI KABUPATEN MADIUN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN MADIUN NOMOR 17 TAHUN 2017 TENTANG RENCANA INDUK PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN KABUPATEN MADIUN TAHUN 2018-2025”

Karya tulis ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal ini (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang

ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini .

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, ... 9 - 05 - 2018

Yang membuat pernyataan,



6000
ENAM RIBURUPIAH
(Della Prabaningsiwi)



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Della Prabaningsiwi
2. Tempat Lahir : Magetan
3. Tanggal Lahir : 25 Juli 1995
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jalan Tuntungan Baru 3/1179, RT 41/RW 02, Umbulharjo, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Desa Kiringan, RT 09/RW 02, Kecamatan Takeran, Magetan
8. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Didik Heri Mulyadi
 - Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Bibit Sundari
 - Pekerjaan Ibu : Wiraswasta
9. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SD Negeri Kiringan 1
 - b. SMP : SMP Negeri 2 Madiun
 - c. SLTA : SMA Negeri 1 Madiun
10. Organisasi : FKPH
11. Prestasi : -
12. Hobby : Mendengarkan Musik, Menonton Film

Yogyakarta,.....

Yang Bersangkutan,

(Della Prabaningsiwi)

NIM. 1441049

MOTTO

Karunia Allah yang paling lengkap adalah kehidupan yang didasarkan pada ilmu pengetahuan.

(Ali bin Abi Thalib)

Fa Inna ma'al usri yusroo

Karena sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan.

(Q.S. Al-Insyiroh:5)

Banyak kegagalan dalam hidup ini dikarenakan orang-orang tidak menyadari betapa dekatnya mereka dengan keberhasilan saat mereka menyerah.

(Thomas Alva Edison)

Alhamdulillah.

PERSEMBAHAN

Ku persembahkan pemikiran sederhana ini khusus

Kepada :

Ayah dan Bunda Tercinta,

Selita Tersayang,

Mas Eka Sakti Tercinta,

Sahabat dan Teman Tersayang,

*Almamater Universitas Islam Indonesia khususnya Fakultas Hukum yang saya
cintai,*

Semua Intelektual muda Indonesia yang Berintegritas.

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb

Dengan mengucap puji syukur kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH DI SEKTOR PARIWISATA UNTUK MENINGKATKAN PEMBANGUNAN DI KABUPATEN MADIUN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN MADIUN NOMOR 17 TAHUN 2017 TENTANG RENCANA INDUK PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN KABUPATEN MADIUN TAHUN 2018-2025”.

Adapun yang menjadi tujuan penyusunan skripsi ini untuk mengakhiri studi dan untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis telah banyak dibantu oleh berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Kepada ALLAH SWT, kata terima kasih saja mungkin tidaklah cukup penulis katakan. Karena berkat rahmat, hidayah, dan pertolongan-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;

2. Kepada orang tua saya tercinta, Ayah Didik Heri Mulyadi dan Bunda Bibit Sundari, terima kasih untuk segala hal. Berkat doa tiada henti, motivasi dan bimbingan kepada penulis dengan tulus hati, dan dalam berjuang menuntut ilmu serta meraih pendidikan yang tinggi, yang pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dengan lancar;
3. Kepada sahabat sekaligus tunangan saya, Mas Eka Sakti Widya Pratama yang telah dengan sabar selalu memberi doa dan motivasi tiada henti;
4. Kepada keluarga besar tercinta Papa dan Mama, Kakek dan Nenek, Yang Ti, adik, sepupu-sepupu, tante dan om tercinta, terimakasih atas doa, dan dukungan yang diberikan;
5. Kepada Bapak Dr. Saifudin, SH., M.Hum selaku dosen pembimbing penulis yang dengan sabar membimbing dan memberikan pengarahan kepada penulis dalam mengerjakan tugas akhir, serta sekaligus menjadi orang tua penulis dengan ikhlas dan tulus, memberikan motivasi serta pelajaran baru kepada penulis;
6. Kepada Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Kepada Bapak Bagya Agung Prabowo, SH., M.Hum. sebagai dosen pembimbing akademik penulis;
8. Kepada seluruh dosen dan pegawai Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, berkat dukungan dan bimbingan penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dengan lancar;

9. Kepada sahabat-sahabat tercinta Keluarga Berencana, Retno Widyastuti, Mega Mustika Sitompul, Rachma Rizkina Renanda, Herlambang, Gilang, Nijam Rizky Sitanggung, terima kasih telah menghibur dan memberi motivasi kepada penulis dalam mengerjakan tugas akhir;
10. Kepada sahabat-sahabat terbaik penulis yang telah berjuang bersama-sama dalam suka maupun duka, menghiasi hari-hari penulis selama menjalankan kuliah di Fakultas Hukum, Puspa Ayu, Sarah, Cintya Rimadhini, Maeswadhita, Pinindita Trias Pevita, yang telah memberikan doa, motivasi dan membantu penulis dalam mengerjakan tugas akhir;
11. Kepada Kelas E 2014 terima kasih telah menghiasi hari-hari penulis selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan terima kasih juga atas dukungan, semangat dan bantuannya selama ini;
12. Kepada teman-teman kost penulis Putri Baszlina, Dinda Rahma Sholiha Azizan, Hilda Fahrnis, Dian Ayu Yuhana, Mbak Nadya Putri terima kasih telah menjadi teman yang baik dan menghibur penulis di kostan, terima kasih atas dukungan, motivasi dan doa yang telah kalian berikan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini;
13. Kepada seluruh teman-teman seperjuangan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak bisa disebut penulis satu persatu;
14. Kepada keluarga KKN 56 Dusun Sidotruko, Ibu Umariyatun, Liby Kristianingrum, Alvin Nur Ismail, Wahid Mirza Prabowo, Fachrudin Aditya, Syahrul Arfian, Ahmad Rian Patriansyah, Rohmad Devi Irawan atas kekeluargaan, kebersamaan, pembelajaran, perhatian serta

kenyamanan selama penulis melakukan Kuliah Kerja Nyata sehingga banyak ilmu yang penulis dapatkan;

15. Semua pihak yang ikut berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terima kasih telah membantu dalam menyelesaikan tugas akhir.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta,.....

(Della Prabaningsiwi)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN	v
CURRICULUM VITAE	vii
HALAMAN MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvi
ABSTRAK.....	xvii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Orisinalitas Penelitian	12
E. Definisi Operasional	12
F. Tinjauan Pustaka.....	14
G. Metode Penelitian.....	22
H. Sistematika Penulisan.....	28
BAB II.....	29
TINJAUAN UMUM TERKAIT OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA.....	29

A. Otonomi Daerah.....	29
B. Asas-Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah	36
1. Desentralisasi.....	36
2. Dekonsentrasi	38
3. Tugas Pembantuan	39
C. Hubungan Otonomi dengan Keuangan Daerah	41
D. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Islam	46
BAB III.....	50
TINJAUAN UMUM TERKAIT DENGAN KEUANGAN DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH	50
A. Keuangan Daerah.....	50
B. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	56
C. APBD sebagai Tolok Ukur Keuangan Daerah	68
BAB IV	72
PENGAJIAN DATA DAN ANALISIS	72
A. Gambaran Umum Kabupaten Madiun	72
B. Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Di Sektor Pariwisata Untuk Meningkatkan Pembangunan di Kabupaten Madiun Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025.....	81
C. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Di Sektor Pariwisata Untuk Meningkatkan Pembangunan di Kabupaten Madiun.....	89
BAB V.....	94
PENUTUP.....	94
A. Kesimpulan.....	94
B. Saran.....	95
DAFTAR PUSTAKA	97

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Jumlah Penduduk dan Jenis Kelamin Menurut Kecamatan di Kabupaten Madiun, <i>update</i> Januari 2018.....	74
Tabel 2 Jumlah kunjungan wisata Kabupaten Madiun.....	76
Tabel 3 Kontribusi bidang Pariwisata terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)	82

ABSTRAK

Sektor pariwisata merupakan salah satu potensi dasar daerah yang dapat meningkatkan PAD melalui pajak ataupun retribusi. Sehingga pemerintah daerah dapat mengoptimalkan peningkatan PAD tersebut apabila sektor pariwisata dapat dimanfaatkan secara maksimal. Penulis memusatkan perhatian terhadap peningkatan sektor pariwisata di Kabupaten Madiun yang dalam 4 tahun terakhir mengalami kenaikan yang signifikan dalam PAD. Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, menggunakan metode pendekatan perundang-undangan. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka dan wawancara. Hasil dari studi ini menunjukkan keberadaan desentralisasi yang memberikan kewenangan luas bagi pemerintah daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri sebagai perwujudan daripada otonomi daerah, memberikan pemerintahan daerah kewenangan dalam mengelola keuangan daerah melalui APBD. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Dalam penelitian ini, penulis menganalisis tentang pendapatan daerah bersumber dari PAD yang terdiri dari pajak dan retribusi yang dapat dimaksimalkan melalui pengembangan sektor pariwisata sebagai potensi daerah Kabupaten Madiun. Dikarenakan pada tahun 2017 lahirlah Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025 yang mana pemerintah daerah diharapkan lebih fokus terhadap pembangunan pariwisata yang akan memacu optimalisasi PAD. Terdapat beberapa aspek penting yang dapat dikonsentrasikan oleh Disparpora dalam mengoptimalkan pembangunan sektor pariwisata yaitu, partisipasi masyarakat, keikutsertaan pelaku usaha/*stakeholder involment*, pelatihan sumber daya manusia, perluasan lapangan pekerjaan, pelestarian alam, promosi/strategi pemasaran, dan pengawasan. Pengoptimalisasian pembangunan sektor pariwisata di Kabupaten Madiun dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, dilakukan melalui pengadaan pelatihan, penjabaran pelaksanaan program pembangunan, dan pengawasan terhadap berjalannya program. Berkaitan dengan hal tersebut, Disparpora harus bekerja secara nyata dan profesional, guna memaksimalkan potensi-potensi sektor pariwisata di Kabupaten Madiun. Dalam pengoptimalisasian PAD Kabupaten Madiun sektor pariwisata, secara nyata diperoleh faktor pendukung dan faktor penghambat yang diuraikan sebagai berikut : faktor pendukung antara lain, letak geografis yang strategis, berkembangnya teknologi dan informasi dari segi pemasaran/promosi, budaya yang beragam. Faktor penghambat antar lain, terbatasnya anggaran, pembangunan infrastruktur yang belum maksimal, rendahnya kesadaran dan kepedulian masyarakat di sektor kepariwisataan.

Kata-kata kunci : *Pendapatan Asli Daerah, Pariwisata.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diharapkan akan memicu tercapainya pemerataan pembangunan dengan sebutan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹ Sementara daerah otonom atau yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah dapat mengelola pemerintahan yang disesuaikan dengan kondisi, ciri khas, kemampuan, serta potensi yang dimiliki daerah yang bersangkutan. Melalui otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah dapat mewakili pemerintah pusat dalam melayani, mengakomodasi kebutuhan, dan menyelesaikan persoalan-persoalan daerah masing-masing.

¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah_di_Indonesia diakses pada tanggal 1 April 2018 pukul 20.22 WIB

Dengan adanya otonomi yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah diharapkan akan memicu tercapainya pemerataan pembangunan. Pemerintah daerah dapat mengelola pemerintahan yang disesuaikan dengan kondisi, ciri khas, kemampuan, serta potensi yang dimiliki daerah yang bersangkutan. Melalui otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah dapat mewakili pemerintah pusat dalam melayani, mengakomodasi kebutuhan, dan menyelesaikan persoalan-persoalan. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak-hak sebagai berikut :²

1. Mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya;
2. Memilih pemimpin daerah;
3. Mengelola aparatur daerah;
4. Memungut pajak dan retribusi daerah;
5. Mendapatkan bagi hasil dari pengolahan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berbeda di daerah;
6. Mendapat sumber-sumber pendapatan lain yang sah;
7. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam perundang-undangan.

Setelah menelaah pernyataan di atas, penulis memusatkan konsentrasi kepada hak penyelenggaraan otonomi daerah terkait dengan mendapatkan pendapatan-pendapatan lain yang sah. Dalam hal ini, daerah dapat memaksimalkan potensi-potensi daerah yang nantinya dapat menyejahterakan masyarakat daerah itu sendiri. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, memberikan peluang yang besar bagi daerah untuk mengelola sumber daya alam yang dimiliki agar dapat memberikan hasil

² <http://www.negarahukum.com/hukum/tugas-dan-kewenangan-pemerintahan-daerah.html> diakses pada tanggal 2 April 2018 pukul 07.55 WIB

yang optimal. Setiap pemerintah daerah berupaya keras meningkatkan perekonomian daerahnya sendiri termasuk meningkatkan perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Disamping pengelolaan terhadap sumber Pendapatan Asli Daerah yang sudah ada perlu ditingkatkan dan daerah juga harus selalu kreatif dan inovatif dalam mencari dan mengembangkan potensi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) masing-masing sehingga dengan semakin banyak sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah yang dimiliki, daerah akan semakin banyak memiliki sumber pendapatan yang akan dipergunakan dalam kepentingan membangun daerahnya.

Salah satu upaya untuk meningkatkan penerimaan daerah yaitu dengan mengoptimalkan potensi dalam sektor pariwisata. Keterkaitan industri pariwisata dengan penerimaan daerah dapat diwujudkan melalui jalur Pendapatan Asli Daerah dan bagi hasil pajak atau bukan pajak.

Industri pariwisata yang dapat menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah industri pariwisata milik masyarakat daerah (*Community Tourism Development* atau CTD).³ Dengan mengembangkan CTD pemerintah daerah dapat memperoleh peluang penerimaan pajak dan beragam retribusi resmi dari kegiatan industri pariwisata yang bersifat multisektoral, yang meliputi hotel, restoran, usaha wisata, usaha perjalanan wisata, *profesional convention organizer*, pendidikan formal dan informal, pelatihan dan transportasi.

³ <https://media.neliti.com/media/publications/19576-ID-analisis-penerimaan-daerah-dari-industri-pariwisata-di-provinsi-dki-jakarta-dan.pdf> diakses pada tanggal 2 April 2018 pukul 09.10 WIB

Pariwisata adalah salah satu jenis industri baru yang mampu menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam penyediaan lapangan kerja, standar hidup serta menstimulasi sektor-sektor produktivitas lainnya yang melibatkan peranan masyarakat. Selanjutnya sebagai sektor yang kompleks, ia juga meliputi industri-industri klasik seperti industri kerajinan tangan dan cinderamata. Penginapan dan transportasi secara ekonomis juga dipandang sebagai industri. Peranan pariwisata dalam pembangunan negara pada garis besarnya memiliki tiga segi utama, yaitu segi ekonomis terkait sumber devisa dan pajak-pajak, segi sosial yang dapat menciptakan lapangan kerja, dan segi kebudayaan yang dapat memperkenalkan kebudayaan kita kepada wisatawan-wisatawan domestik maupun internasional.

Terkait hal tersebut, Jawa Timur merupakan salah satu daerah yang merupakan tujuan para wisatawan untuk berwisata. Mulai dari wisata alam yang sudah sangat terkenal di Jawa Timur, seperti Gunung Bromo di Kabupaten Pasuruan yang dihuni oleh Suku Tengger yang mana setiap tahunnya merayakan upacara Kasada. Di kawasan pegunungan Tengger juga terdapat sebuah air terjun yaitu Madakaripura yang merupakan tempat pertapaan terakhir Mahapatih Gajah Mada sebelum mengabdikan diri di Kerajaan Majapahit. Air terjun Madakaripura memiliki ketinggian sekitar 200 meter, yang menjadikan air terjun ini yang tertinggi di Pulau Jawa dan tertinggi kedua di Indonesia. Jawa Timur juga memiliki beberapa daerah wisata pegunungan lainnya di antaranya adalah daerah pegunungan Malang Raya

yang dikenal sebagai kawasan wisata pegunungan alami yang mencakup Malang dan Batu. Daerah pegunungan Tretes dan Trawas, juga dikenal memiliki karakteristik seperti daerah Puncak di provinsi Jawa Barat. Wisata alam lainnya di Jawa Timur adalah Pantai Pasir Putih di Situbondo, Wisata Telaga Sarangan di Kabupaten Magetan, Ranu Kumbolo di Gunung Semeru, Kawah Ijen di Banyuwangi. Di kawasan pesisir utara ini juga terdapat gua-gua yang menarik, yaitu Gua Maharani di Lamongan, dan Gua Akbar di Tuban, serta Gua Gong yang berada di Kabupaten Pacitan yang terkenal sebagai gua terindah di Asia Tenggara.⁴

Wisata budaya, seperti Situs Trowulan di Kabupaten Mojokerto, dulunya merupakan pusat Kerajaan Majapahit, terdapat belasan candi, dan makam raja-raja Majapahit. Candi-candi lainnya menyebar di hampir seluruh wilayah Jawa Timur, di antaranya Candi Penataran di Blitar. Di Madura, Sumenep merupakan pusat kerajaan Madura di mana terdapat Keraton Sumenep, museum, dan makam raja-raja Madura. Kawasan pesisir utara terdapat sejumlah makam para wali, yang menjadi wisata religi para peziarah bagi umat Islam. Lima dari sembilan walisongo dimakamkan di Jawa Timur, yaitu Sunan Ampel di Surabaya, Sunan Giri, dan Sunan Gresik di Gresik, Sunan Drajat di Paciran (Lamongan), dan Sunan Bonang di Tuban.

⁴ <https://tempatwisataseru.com/21-tempat-wisata-di-jawa-timur-yang-wajib-dikunjungi/>
diakses pada tanggal 26 Maret 2018 pukul 22.43 WIB

Wisata sejarah, seperti Monumen Sepuluh November dan Museum Kesehatan Dr. Adhyatma, MPH di Surabaya, terdapat pula makam proklamator yang juga Presiden Republik Indonesia pertama, yaitu Ir. Soekarno yang terdapat di Kota Blitar, serta makam Presiden Republik Indonesia keempat Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang terletak di Kabupaten Jombang.

Wisata buatan, seperti Jawa Timur Park (Jatim Park) 1 di Malang yang merupakan tempat rekreasi keluarga lengkap dengan berbagai macam permainan, Wisata Bahari (WBL) di Lamongan, dan taman wisata Taman Tirta Keplaksari di Jombang. Hingga wisata dengan minat khusus yaitu salah satunya adalah wisata edukasi Kampung Inggris di Pare Kediri yang mana para wisatawan dapat menemukan masyarakat yang aktif berbahasa inggris, sehingga wisatawan khususnya domestik pun secara langsung dapat menambah kemampuan berbahasa inggris aktif.

Berdasarkan ulasan yang tertera di atas, menandakan bahwa Jawa Timur memiliki potensi yang besar di sektor pariwisata. Potensi-potensi wisata tersebut hanya baru beberapa saja, yang sudah dikenal terlebih dahulu oleh masyarakat Indonesia. Padahal faktanya, masih banyak lagi objek-objek wisata di daerah Jawa Timur yang masih belum terjamah dan diketahui oleh masyarakat. Penulis mengambil objek teliti di daerah tempat tinggal penulis sendiri yang merupakan salah satu kabupaten yang berada di Jawa Timur, yaitu Kabupaten Madiun. Di Kabupaten Madiun sendiri banyak sekali wisata-wisata yang sangat menarik namun belum

terencana dan terorganisasi dengan baik, sehingga masyarakat kekurangan informasi terkait objek wisata apa saja yang berada di Kabupaten Madiun.

Di Kabupaten Madiun sendiri, terdapat berbagai macam objek wisata yang memikat hati dan memiliki nilai sejarah yang tinggi. Contohnya adalah Monumen Kresek yang merupakan monumen bersejarah yang merupakan peninggalan dan sebagai saksi atas Peristiwa Madiun. Lokasi peninggalan sejarah dengan luas 2 hektar ini, berada 8 km ke arah timur dari Kota Madiun, tepatnya berada di Desa Kresek, Kecamatan Wungu, Kabupaten Madiun, Jawa Timur.⁵

Wisata bersejarah tersebut terdiri dari monumen dan relief peninggalan sejarah tentang keganasan PKI pada tahun 1948 di Madiun. Adapun fasilitas wisata yang ada di tempat ini, antara lain pendopo tempat istirahat, taman tanaman langka dan dilengkapi pula area parkir. Monumen ini diresmikan pada tanggal 10 Juni 1991 oleh Gubernur Jawa Timur pada masa itu, yaitu Bapak Soelarso. Di dekat monumen ini juga terdapat prasasti batu yang mengukir nama-nama prajurit TNI dan pamong desa yang gugur dalam pertempuran melawan PKI di Desa Kresek maupun karena dibantai oleh PKI. Kolonel Inf. Marhadi adalah prajurit TNI berpangkat tertinggi yang gugur dalam pertempuran Desa Kresek, namanya lalu diabadikan menjadi salah satu nama jalan di Kota Madiun dan didirikan pula patungnya di alun-alun Kota Madiun sebagai bentuk penghormatan. Menurut warga setempat area Monumen Kresek dahulu

⁵ <https://wisatalengkap.com/tempat-wisata-madiun-terbaru/> diakses pada tanggal 25 Maret 2018 pukul 10.11 WIB

adalah bekas rumah warga yang dijadikan PKI sebagai ajang pembantaian, warga sekitar dikurung di dalam rumah tersebut lalu rumah tersebut dibakar bersama warga yang ada di dalamnya. Di sebelah utara Monumen Kresek terdapat pula monumen kecil yang terbuat dari batu kali yang mengukir nama-nama prajurit TNI dan para pamong desa yang dibantai oleh PKI.⁶

Wisata alam selanjutnya yang tidak kalah menarik adalah Wisata Alam Grape yang mengusung pemandangan alam yang indah dan asri, berlokasi juga di Desa Kresek, Kecamatan Wungu, Kabupaten Madiun. Suasana pedesaan yang masih alami dapat kita jumpai di tempat wisata alam ini. Perairan utama daerah ini juga masih bersumber dari pegunungan Dungus yang membuat air tetap jernih dan pastinya menyegarkan. Di Wisata Alam Grape, kita juga dapat bersantai dan menikmati alam yang mempesona bersama dengan keluarga. Tidak hanya bersantai saja, aktivitas lain juga dapat kita lakukan, yaitu berkemah, hiking, dan bersepeda.

Selain dua objek wisata yang telah dijabarkan di atas, terdapat pula wisata budaya yang sangat berpotensi menjadi sebuah wisata budaya berkemaskan seni pertunjukan seperti Tari Kecak yang berasal dari Bali. Seni pertunjukan tersebut adalah Dongkrek yang merupakan kesenian daerah asli dari Desa Mejayan, Kabupaten Madiun. Nama dongkrek sendiri terinspirasi dari suara-suara yang ada dalam seni pertunjukan

⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Monumen_Kresek diakses pada tanggal 22 Maret 2018 pukul 18.57 WIB

Dongkrek tersebut, yaitu suara “Dung” dan “Krek”. Bunyi “Dung” berasal dari beduk yang ada pada kesenian dongkrek. Sedangkan bunyi “Krek” beradal dari suara alat musik khas yang bernama Korek.⁷

Kesenian ini berupa tarian dan iringan musik yang mengkisahkan upaya Raden Ngabei Lo Prawirodipuro yang pada masa itu merupakan seorang palang atau sekarang lebih dikenal dengan nama kepala desa, dalam mengatasi Pageblug Mayang Koro, yang mana saat itu masyarakat Mejayan terkena wabah penyakit dikisahkan pagi harinya sakit dan pada sore harinya meninggal. Begitu pun saat sore hari sakit maka pagi harinya meninggal. Kronologis upaya Raden Ngabei Lo Prawirodipuro dalam mengusir wabah penyakit inilah yang menjadi inti cerita dari kesenian Dongkrek.

Tiga objek wisata yang menarik di atas merupakan sebagian kecil dari wisata di Kabupaten Madiun. Masih terdapat banyak lagi objek wisata lainnya yang belum penulis jabarkan seperti wisata alam air terjun, hutan pinus, dan wisata buatan seperti taman bermain ataupun *outbond*. Terkait hal tersebut, sayang sekali rasanya apabila potensi alam di Kabupaten Madiun ini tidak dimanfaatkan semaksimal mungkin sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pemerintah Kabupaten Madiun bersama DPRD setempat sejak Januari 2018 telah menandatangani rancangan peraturan daerah tentang kepariwisataan, dikarenakan aparat pemerintahan tersebut melihat adanya

WIB ⁷ <https://id.wikipedia.org/wiki/Dongkrek> diakses pada tanggal 22 Maret 2018 pukul 15.55

peningkatan pemasukan keuangan daerah dari sektor pariwisata baik wisata alam, wisata buatan, desa wisata, wisata sejarah, wisata religi, wisata budaya, dan kuliner. Sehingga, raperda tersebut diciptakan untuk mendukung pengembangan dan mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sektor pariwisata di Madiun.

Kedudukan pembangunan melalui sektor pariwisata pun diperkuat dengan adanya visi yang terdapat Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 17 Tahun 2017 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025 yang berbunyi “Pembangunan Kepariwisataan Daerah adalah Kepariwisataan Kabupaten Madiun yang berkelanjutan, berdaya saing dunia, berbasis agro dan budaya, untuk kesejahteraan masyarakat”. Selain itu, pada Pasal 9 huruf d juga menyatakan bahwa salah satu tujuan dan sasaran Perda adalah “Mewujudkan struktur industri pariwisata yang kuat dengan memadukan industri mikro, kecil, dan menengah dengan usaha pariwisata untuk memperkuat rantai distribusi dan nilai produksi berbasis lokal”, yang artinya bahwa pembangunan sektor pariwisata merupakan perpaduan kerja sama antara pemerintah daerah dengan masyarakat.

Bupati Madiun, Muhtarom mengatakan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 17 Tahun 2017 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataan Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025, diharapkan mampu menjadi dasar untuk mengembangkan dan mengoptimalkan potensi wisata yang ada di Kabupaten Madiun dan

keberadaan raperda tersebut sesuai dengan komitmen Pemkab Madiun untuk serius mengembangkan potensi pariwisatanya mulai tahun anggaran 2018.⁸

Atas dasar latar belakang permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk membuat penelitian dengan judul “OPTIMALISASI PENDAPATAN ASLI DAERAH DI SEKTOR PARIWISATA UNTUK MENINGKATKAN PEMBANGUNAN DI KABUPATEN MADIUN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN MADIUN NOMOR 17 TAHUN 2017 TENTANG RENCANA INDUK PEMBANGUNAN KEPARIWISATAAN KABUPATEN MADIUN TAHUN 2018-2025”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di sektor pariwisata untuk meningkatkan pembangunan Kabupaten Madiun?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di sektor pariwisata untuk meningkatkan pembangunan Kabupaten Madiun?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di sektor pariwisata Kabupaten Madiun.

⁸ <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/01/22/p2yn70284-madiun-teken-raperda-kepariwisataan> diakses pada tanggal 11 Maret 2018 pukul 06.53 WIB

2. Untuk mengetahui apa saja faktor pendukung dan penghambat untuk mengoptimalisasikan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di sektor pariwisata untuk meningkatkan pembangunan Kabupaten Madiun.

D. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh Anggi Hermawan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang berjudul “UPAYA PEMERINTAH KABUPATEN KEBUMEN DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH MELALUI PAJAK REKLAME MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 4 TAHUN 2012 TENTANG PAJAK REKLAME”.

Pada penelitian yang dilakukan penulis saat ini memiliki persamaan yaitu sama-sama menganalisa terkait dengan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), namun dengan objek dan permasalahan yang berbeda. Penulis mengkaji Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam sektor pariwisata di Kabupaten Madiun beserta faktor-faktor baik pendukung maupun penghambat yang mempengaruhinya.

E. Definisi Operasional

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu pendapatan daerah yang merupakan semua hak daerah yang diakui

sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.⁹

Berdasarkan Pasal 1 dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber di dalam daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sumber-sumber pendapatan asli daerah antara lain adalah hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, pinjaman daerah, dan pendapatan daerah lain yang sah seperti dana hibah. Pendapatan asli daerah merupakan salah satu komponen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).¹⁰

2. Pariwisata

Hunziker dan Kraft dalam bukunya *Allgemeine Fremdenverkehrslehre*¹¹ memberi batasan yang lebih teknis tentang pariwisata sebagai berikut, “*Tourism is totally the relationships and phenomena arising from the travel and stay of strangers (Ortsfremde), provided the stay does not imply the establishment of a permanent residence and not connected with a remunerated activity*” yang dapat diartikan bahwa pariwisata adalah keseluruhan gejala-gejala yang ditimbulkan

⁹ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan ke-1, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 29

¹⁰ <http://www.ilmudasar.com/2017/08/Pendapatan-Asli-Daerah-PAD-adalah.html> diakses pada tanggal 23 Maret 2018 pukul 07.35 WIB

¹¹ Oka Yoeti, *Dasar-Dasar Pengertian Hospitaliti & Pariwisata*, Penerbit PT Alumni, Bandung, 2010, hlm. 72

oleh perjalanan dan penginapan orang-orang asing untuk sementara waktu, dengan catatan orang asing tersebut tidak tinggal untuk menetap dan tidak mencari nafkah dari aktivitas kunjungan yang bersifat sementara tersebut.

F. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah

Krisis ekonomi dan kepercayaan yang melanda Indonesia memberikan dampak positif dan negatif bagi upaya peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Salah satu dampaknya adalah terbukanya jalan untuk melakukan reformasi total di seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia. Tema sentral reformasi total tersebut adalah mewujudkan masyarakat madani, terciptanya *good governance*, dan mengembangkan model pembangunan yang berkeadilan. Di samping itu, reformasi ini juga telah memunculkan sikap keterbukaan dan fleksibilitas sistem politik dan kelembagaan sosial, sehingga mempermudah proses pengembangan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi untuk pembaharuan paradigma di berbagai bidang kehidupan.¹²

Salah satu bentuk unsur reformasi total tersebut adalah tuntunan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota atau lebih sering disebut dengan Otonomi Daerah.

¹² Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 2004, hlm. 3

Secara etimologi (harfiah), otonomi daerah berasal dari 2 kata yaitu “otonom” dan “daerah”. Kata otonom dalam bahasa Yunani berasal dari kata “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan. Sehingga otonom dapat diartikan sebagai mengatur sendiri atau memerintah sendiri. Sedangkan daerah yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah. Jadi, otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri kepentingan suatu masyarakat atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus daerahnya sendiri.

Hal tersebut dilakukan dengan alasan dikarenakan intervensi pemerintahan pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah.

Terdapat tiga unsur fundamental dari reformasi, yaitu (1) transparansi, (2) akuntabilitas, (3) demokratisasi. Demokratisasi dalam pemerintahan diwujudkan dalam desentralisasi. Desentralisasi adalah pelimpahan tanggung jawab administrasi kebijakan, fiskal, dan politik dari Pemerintahan Pusat kepada Pemerintahan Daerah. Pelaksanaan desentralisasi merupakan upaya untuk mereformasi dan memodernisasi pemerintahan. Secara teoritis, desentralisasi dipahami sebagai penyerahan otoritas kewenangan dan fungsi pemerintah nasional kepada pemerintah sub-nasional. Ide dasar dari desentralisasi

adalah pembagian kewenangan di bidang pengambilan keputusan kepada organisasi pada tingkat yang lebih rendah. Pemahaman ini didasarkan pada asumsi bahwa organisasi pemerintah pada tingkat yang lebih rendah tersebut lebih mengetahui kondisi dan kebutuhan aktual dari masyarakat setempat.¹³

Desentralisasi tidak lepas kaitannya dengan konsepsi *good governance*. Dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan baik (*clean and good governance*) dalam konteks melaksanakan Otonomi Daerah diperlukan kesiapan sumber daya aparatur Pemerintah Daerah yang memiliki kemampuan yang terampil dan tangguh, oleh karena itu diperlukan upaya untuk meningkatkan kualitas kemampuan pemerintahan daerah, yang disebut *Capacity Building For Local Governance*. Reformasi peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah tersebut harus diikuti oleh peningkatan kinerja. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas sumber daya aparat Pemerintah Daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari manajemen pemerintah daerah.¹⁴

2. Keuangan Daerah

Kriteria penting yang lain untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan daerah dalam bidang keuangan. Dengan perkataan

¹³ Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Penerbit Graham Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 15

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 16

lain, faktor keuangan merupakan faktor yang penting dalam mengatur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Sehingga, keuangan daerah menurut peraturan adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.¹⁵

Selain itu ciri utama yang menunjukkan suatu daerah mampu melaksanakan otonomi daerah adalah sebagai berikut :¹⁶

- a. Kemampuan keuangan daerah, artinya daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya;
- b. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar.

Berkaitan dengan hakekat otonomi daerah yaitu berkaitan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat, maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan

¹⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

¹⁶ Natahiddin, *Potensi Dana Perimbangan Pada Pemerintahan Daerah Di Propinsi Jambi*, Manajemen Keuangan Daerah, UPP YKPN, Yogyakarta, 2001, hlm. 167

dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang memberikan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisa terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan/kemandirian daerah.¹⁷

Menurut Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, serta Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2000, sumber-sumber penerimaan dapat diperinci sebagai berikut :

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber keuangan yang digali dari dalam wilayah yang bersangkutan.

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari :

- 1) Pajak Daerah;
- 2) Retribusi Daerah;
- 3) Hasil Perusahaan Milik Daerah;
- 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, antara lain hasil penjualan asset negara dan jasa giro.

b. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka

¹⁷ Yuliati, *Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam Menghadapai Otonomi Daerah*, Manajemen Keuangan Daerah, UPP YKPN, Yogyakarta, hlm. 22

pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Adapun pos-pos dana perimbangan tersebut terdiri dari :¹⁸

- 1) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan dari Sumber Daya Alam seperti : kehutanan, perikanan, pertambangan, minyak dan gas;
- 2) Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;¹⁹
- 3) Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. (UU No. 33 tahun 2004 pasal 1 ayat 23).²⁰

Melihat hal tersebut, dapat diartikan bahwa keuangan daerah merupakan suatu bagian penting bagi pemerintah daerah untuk dapat menggerakkan/melaksanakan otonomi daerah, yang diwujudkan dalam berbagai macam bentuk program yang nyata dan langsung ditujukan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat daerah itu sendiri. Sejatinya, melalui penerimaan keuangan daerah, pemerintah daerah akan mengembalikan secara tidak langsung penerimaan daerah tersebut kepada masyarakat untuk pelayanan yang menunjang kelangsungan hidup.

¹⁸ <http://www.sarjanaku.com/2012/12/pengertian-keuangan-daerah-makalah.html> diakses pada tanggal 09 Maret 2018 pukul 13.30 WIB

¹⁹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah

²⁰ Pasal 1 ayat (23) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah

3. Pembangunan

Secara umum pembangunan dapat diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya. Kemajuan yang dimaksud terutama adalah kemajuan material. Pembangunan sering diartikan sebagai kemajuan yang dicapai oleh sebuah masyarakat di bidang ekonomi.²¹

Pembangunan dapat diartikan pula sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi.²²

Pembangunan sebenarnya memiliki unsur manusia sebagai pengambil inisiatif yang menjadikan manusia tersebut pembangun. Pembicaraan tentang manusia disini lebih menekankan aspek keterampilan. Dengan demikian, masalah manusia dilihat sebagai masalah teknis untuk peningkatan keterampilan. Yang kurang dipersoalkan adalah bagaimana menciptakan kondisi lingkungan, baik lingkungan politik maupun lingkungan budaya yang bisa mendorong lahirnya manusia kreatif.

Pembangunan sangat berkaitan dengan masalah ekonomi. Ilmu ekonomi dianggap paling maju dalam menawarkan pembangunan bagi semua kalangan baik masyarakat maupun negara. Struktur ekonomi dan masyarakat di negara maju dan di negara yang

²¹Arief Budiman, *Teori Pembangunan dunia Ketiga*, PT Gramedia, Jakarta, 1995, hlm. 43

²² Iwan Nugroho dan Rochmin Dahuri, *Pembangunan Wilayah : Perspektif Ekonomi Sosial dan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, 2004, hlm. 187

sedang berkembang sangat berbeda. Perbedaan tersebut menyebabkan masalah pembangunan daerah dan kemampuan masing-masing dalam menghadapi masalah pembangunan daerah yang terdapat di negaranya pun menjadi sangat berbeda. Keadaan yang demikian menyebabkan pula perbedaan dalam corak prioritas dari tujuan maupun kebijaksanaan pembangunan daerah di kedua golongan negara tersebut.²³

Perkembangan ekonomi yang telah berlaku di negara maju bukan saja telah menyebabkan peningkatan di dalam kesejahteraan masyarakat tetapi juga menimbulkan pula perombakan dalam struktur ekonominya. Peran sektor industri dan sektor jasa-jasa, ditinjau dari peranan dalam menciptakan pendapatan nasional dan menyediakan pekerjaan kepada penduduk, menjadi bertambah besar dari masa ke masa.²⁴

Di dalam pembangunan suatu wilayah bukan hanya melakukan program pembangunan yang bergerak dibidang pembangunan fisik saja tetapi juga harus bergerak dibidang pembangunan non fisik atau sosial. Pembangunan hendaknya harus terdapat keseimbangan antara pembangunan fisik ataupun pembangunan non fisiknya²⁵. Yang menjadi bagian dari pembangunan non fisik atau sosial yaitu :

a. Pembangunan manusia;

²³ Sadono Sukirno, *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan Daerah*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 26

²⁴ *Ibid.*, hlm. 27

²⁵ Bachtiar Effendi, *Pembangunan Daerah Otonom Berkeadilan*, Cetakan Pertama, PT. Uhindo dan Offset, Yogyakarta, 2002, hlm. 114

- b. Ekonomi;
- c. Kesehatan;
- d. Pendidikan.

Pembangunan non fisik berkaitan dengan penggunaan sumber daya manusia itu sendiri. Adapun pembangunan antara lain pembangunan di bidang kesehatan, pembangunan di bidang pendidikan, pembangunan di bidang ekonomi dan lain sebagainya. Pembangunan non fisik mengedepankan sumber daya manusia, dikarenakan dengan adanya pembangunan non fisik menjadi dasar untuk melakukan pembangunan fisik. Jangan sampai pembangunan bertumpu pada salah satu aspek saja, tetapi pembangunan tersebut haruslah bersinergi satu sama lain.

Usaha dibidang pembangunan non fisik dapat dijalankan dengan cara membimbing atau *guiding*, cara persuasi melalui telinga dan mata (audio visual), dan dapat dengan cara memberi stimulasi. Ketiga cara tersebut dilakukan agar masyarakat dapat tergugah untuk menimbulkan daya gerak serta dapat memberikan contoh konkrit pembangunan yang sebenarnya, sehingga pembangunan dapat berjalan dengan baik.

G. Metode Penelitian

Metode secara harfiah menggambarkan jalan atau cara totalitas ilmu tersebut dicapai dan dibangun. Pendekatan suatu bidang pengetahuan dapat dikatakan metodis apabila cara mempelajarinya dilakukan sesuai

dengan bidangnya dikerjakan secara tertentu, menyusun segala temuan secara logis dan menghasilkan sebanyak mungkin hubungan.²⁶

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami lebih lanjut mengenai Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Madiun di sektor pariwisata. Penelitian ini bersifat normatif, yang mana fokus pada kajian tertulis yakni menggunakan data sekunder seperti menggunakan peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum dan dapat berupa hasil karya ilmiah para sarjana. Berbagai aspek dikaji pada penelitian jenis normatif ini. Aspek-aspek tersebut seperti aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu perundangan dan bahasa hukum yang digunakan.

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan. Pendekatan perundang undangan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan objek yang akan diteliti. Mengkaji Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-

²⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 265

Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, dan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 6 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan hal-hal yang akan diteliti. Dalam penelitian ini yang menjadi objek kajian yaitu berbagai macam objek di sektor pariwisata Kabupaten Madiun yang dapat mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

4. Sumber Data

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari tokoh-tokoh yang bersangkutan dalam sektor pariwisata di Kabupaten Madiun dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari pemerintah Kabupaten Madiun dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.²⁷

Data dalam penulisan ini adalah data sekunder, yaitu bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku perpustakaan, peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, jurnal hukum, artikel-artikel, serta dokumen yang berkaitan dengan materi

²⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 12

penelitian. Dari bahan hukum sekunder tersebut mencakup tiga bagian, yaitu :²⁸

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, dan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 6 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat mendukung dalam penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 15

Contohnya adalah kamus, ensiklopedia, internet, indeks kumulatif dan seterusnya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara :

a. Studi Pustaka dan Dokumen

Studi pustaka dan dokumen yaitu pengumpulan bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan dan literatur yang terikat dengan permasalahan hukum yang diteliti. Dokumen menjadi hal penting yang dapat mendukung penelitian studi kasus. Dokumen-dokumen yang ada akan dijadikan data sebagai bentuk bukti terhadap fenomena yang diteliti sehingga dapat mendukung informasi dari sumber-sumber lain. Dokumen yang akan dijadikan data untuk mendukung penelitian ini meliputi peraturan-peraturan serta pedoman terkait Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, dan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 6 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

b. Wawancara

Wawancara yang akan dilakukan yaitu tanya jawab langsung dengan narasumber yang dipilih oleh penulis berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Dalam penulisan ini, penulis melakukan wawancara dengan Bapak Isbani sebagai Kepala bidang pengembangan Kepariwisata Kabupaten Madiun.

6. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif artinya data yang diperoleh dari hasil penelitian, kemudian dikaitkan dengan perundang-undangan yang berlaku, dengan cara menguraikan, membahas, menafsirkan temuan-temuan penelitian dengan perspektif atau sudut pandang perundang-undangan yang disajikan dalam bentuk narasi, untuk menjawab permasalahan penelitian dan cenderung menggunakan analisis. Proses dan makna (perspektif subjek) lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan. Selain itu landasan teori juga bermanfaat untuk memberikan gambaran umum tentang latar penelitian dan sebagai bahan pembahasan hasil penelitian.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini peneliti merencanakan akan membahasnya dalam beberapa bagian-bagian yang terbagi dalam :

- I. BAB I merupakan Pendahuluan yang berisi : latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan;
- II. BAB II merupakan Penyajian mengenai Tinjauan Umum terkait Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- III. BAB III merupakan Penyajian mengenai Tinjauan Umum terkait dengan Keuangan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- IV. BAB IV merupakan Penyajian Data mengenai Pengoptimalisasian Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Sektor Pariwisata Kabupaten Madiun, Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Pengoptimalisasian Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Sektor Pariwisata Kabupaten Madiun;
- V. BAB V merupakan Penutup, dalam bab ini akan disampaikan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM TERKAIT OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan perwujudan dari sistem desentralisasi yang membagi wewenang dari pemerintah pusat ke daerah, atau otonomi daerah dapat diartikan sebagai pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik. Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Otonomi daerah berasal dari Bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Sehingga otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) serta mencakup pemerintahan sendiri (*zelfstuur*).²⁹ Konsep otonomi daerah sebagai implementasi dari sistem desentralisasi terdapat pelimpahan wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mencapai tujuan dengan cara yang dikehendaki daerah masing-masing dengan mempertimbangkan segala aspek dan faktor yang ada di daerah. Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi ini adalah di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu

²⁹ Yusnani Hasyimzoem, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*, hlm. 4

dikonsentrasikan penanganannya, seperti urusan domestic. Sehingga pemerintah pusat dapat berkesempatan untuk lebih memahami dan merespon berbagai kecenderungan global dan masalah krusial lainnya. Di lain pihak, dengan adanya otonomi daerah, kewenangan pemerintah daerah ke daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam menghadapi dan mengatasi masalah domestik akan semangat kuat.³⁰

Definisi mengenai otonomi daerah bukanlah definisi yang tunggal, salah satu definisinya menurut Ni'matul Huda adalah otonomi daerah merupakan tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memerhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.³¹ Artinya, otonomi daerah merupakan simbol dari adanya kepercayaan dari pemerintah pusat kepada daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.

Otonomi daerah yang dicanangkan seperti sekarang diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping dapat menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah di Indonesia. Apabila kebijakan pembangunan masih menggunakan asas sentralistik, dikhawatirkan

³⁰ Syaukani, Afan Gaffer, Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cetakan-5, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 172

³¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 84

akan terjadi ketimpangan pembangunan antar daerah, terutama daerah Jawa, Luar Jawa, dan Indonesia Bagian Timur.

Berkaitan dengan hal tersebut, otonomi daerah memiliki beberapa kewenangan penting yang merupakan modal dasar bagi pelaksanaan pembangunan, diantaranya sebagai berikut :³²

1. Fasilitas

Di samping fungsi yang lainnya, fungsi pemerintah daerah yang sangat esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di daerah, terutama dalam bidang perekonomian. Segala bentuk perijinan hendaknya dipermudah, bukan sebaliknya, yaitu dengan menciptakan segala bentuk birokrasi yang akan menyulitkan kalangan pengusaha dan investor untuk menanamkan modalnya di daerah tersebut. Logika yang hendaknya digunakan oleh pemerintah daerah adalah mempersilakan siapapun mengguakan saran dan prasarana serta sumber daya daerah seperti tanah, hutan, dan tambang untuk kegiatan ekonomi daerah. Yang paling utama adalah bagaimana menciptakan lapangan kerja secara maksimal bagi warga masyarakat setempat, sehingga di samping masyarakat dapat memanfaatkan hasil dari perusahaan tersebut, masyarakat juga dapat mengurangi tingkat pengangguran di daerah tersebut. Pemerintah daerah juga dapat menawarkan fasilitas perpajakan yang akan dapat merangsang penanaman modal dan pastinya menambah penerimaan daerah.

2. Pemerintah Daerah harus Kreatif

Pembangunan daerah berkaitan pula dengan inisiatif lokal, dan untuk berinisiatif diperlukan kreatifitas dari para penyelenggara pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah daerah saat ini dituntut benar-benar untuk kreatif agar masyarakat tidak mempertanyakan kapasitas. Kreatifitas tersebut berkaitan dengan bagaimana mengalokasikan dana, apakah yang bersumber dari Dana Alokasi Umum ataukah dari PAD dapat secara adil dan tepat diproporsikan sesuatu dengan tempatnya. Dana untuk gaji/honor, biaya operasional, sarana sosial, sarana dan prasarana fisik, dan lain-lainnya. Kreatifitas tersebut juga menyangkut kapasitas untuk menciptakan keunggulan komparatif bagi daerahnya, sehingga kalangan pemilik modal akan beramai-ramai menanamkan modal di daerah tersebut. Selain itu, menyangkut kemampuan untuk menarik Dana Alokasi Khusus dari pemerintah pusat, sehingga banyak dana yang dapat dimaksimalkan untuk daerah. Untuk itu, pemerintah daerah

³² Syaukani, Afan Gaffer, Ryaas Rasyid, *Op. Cit*, hlm. 218

harus mampu mempersiapkan program-program sosial ekonomi yang menarik sehingga pemerintah pusat tidak ragu untuk memberikan dukungan.

3. Politik Lokal yang Stabil

Masyarakat dan pemerintah daerah harus dapat menciptakan suasana politik yang kondusif bagi dunia usaha dan pembangunan ekonomi. Pengusaha tidak akan mungkin mau menanamkan modal di daerah yang situasi politik lokal yang tidak stabil. Selain itu, pemerintahan daerah juga harus bekerja dengan suasana yang tenang sehingga merangsang kreatifitas. Banyak diketahui bahwa Gubernur/Bupati/Walikota sering merasa terganggu karena sikap anggota DPRD yang arogan dan selalu mengancam untuk setiap waktu meminta pertanggungjawaban, atau pertanggungjawaban tahunan akan ditolak. Orang tidak akan mungkin mau menanamkan modal pada suatu daerah apabila Gubernur/Bupati/Walikota selalu terancam dan bahkan kemudian akan dinonaktifkan oleh DPRD, karena kalangan pengusaha menghendaki adanya kepastian kepada siapa mereka berurusan. Hal itu tidak akan terjadi apabila pemerintah daerah diganti setiap tahun karena alasan-alasan yang sulit untuk dipertanggungjawabkan.

4. Pemerintahan Daerah harus Menjamin Kesiambungan Berusaha

Ada kecenderungan yang mengkhawatirkan berbagai pihak bahwa pemerintah daerah seringkali merusak tatanan yang sudah ada. Apa yang sudah disepakati sebelumnya, baik melalui kontrak dalam negeri atau dengan pihak asing, seringkali diancam untuk ditinjau kembali, bahkan hendak dinafikan oleh pemerintah daerah yang baru dengan alasan otonomi daerah. Kalangan pengusaha asing dan domestic seringkali merasa terganggu dengan sikap kalangan politisi dan birokrasi lokal yang mencoba mengutak-atik apa yang sudah disepakati sebelumnya. Bagi kalangan pengusaha asing, satu kali sebuah kontrak disepakati dan ditanda tangani maka hal tersebut memiliki ikatan hukum yang harus dihormati. Apabila sampai membatalkan sebuah kontrak maka implikasi hukumnya akan sangat besar, terutama dalam dunia bisnis internasional. Karenanya, pemerintah daerah harus meningkatkan kapasitas aparatnya, khususnya yang berhubungan dengan bisnis internasional.

5. Pemerintah Daerah harus Komunikatif dengan LSM/NGO, Terutama dalam Bidang Perburuhan dan Lingkungan Hidup

Pemerintah daerah saat ini dituntut untuk memahami dengan intensif aspirasi yang berkembang di kalangan perburuhan, baik yang menyangkut upah minimum dan jaminan lainnya, hak-hak buruh pada umumnya, perlindungan terhadap buruh wanita, ataupun menyangkut

permasalahan keselamatan kerja dan kesehatan kerja. Dengan demikian, pemerintahan daerah hendaknya menjadi jembatan antara kepentingan dunia usaha dengan aspirasi kalangan pekerja/buruh. Pemerintah daerah juga harus lebih sensitif dengan masalah atau isu lingkungan hidup serta gender. Dengan demikian, sikap-sikap radikal dari kalangan buruh yang didukung LSM/NGO akan dapat diakomodasi, dan pada akhirnya dua kepentingan akan dapat terjembatani.

Semua hal tersebut kembali kepada pemerintah daerah itu sendiri untuk memikirkan langkah-langkah apa yang hendak dilakukan dan mana yang harus didahulukan. Seluruh lapisan pemerintah daerah harus bekerja sama dengan sepenuhnya dikarenakan lembaga tersebut yang paling memahami situasi dan kondisi yang berkembang di daerahnya masing-masing. Tentu saja semua modal dasar yang telah dijabarkan di atas juga memerlukan pejabat pemerintah yang mampu dan kompeten dalam bidangnya. Mereka haruslah terpilih dan merupakan putera terbaik yang dipilih juga oleh rakyat daerah.

Melalui kewenangan penting yang menjadi modal dasar dalam otonomi daerah, pastinya akan membawa dampak positif bagi masyarakat. Secara konseptual ada beberapa alasan otonomi daerah dapat memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah, yaitu :³³

1. Otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah;
2. Melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat;
3. Kepentingan masyarakat lokal akan lebih diperhatikan dan diakomodasi;
4. Nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

³³ A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Buku Kompas, Universitas Michigan, 2002

Meskipun demikian, bukan berarti tidak terdapat hal yang memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah. Berikut terdapat faktor-faktor yang dapat memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah :³⁴

1. Manusia

Manusia adalah subjek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kualitas, serta kapasitasnya karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.

2. Keuangan

Faktor ini adalah tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

3. Peralatan

Faktor ini merupakan pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya serta praktis dalam penggunaannya.

4. Organisasi dan Manajemen

Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif.

Sejatinya, otonomi daerah diterapkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan kelangsungan hidup masyarakat. Namun, dalam melaksanakan otonomi daerah yang tepat sasaran, diperlukan pula beberapa faktor-faktor yang harus bersinergis. Sebagaimana faktor-faktor yang sebelumnya telah dijelaskan, sehingga apabila hal

³⁴ Yusnani Hasyimzoem, Iwan Satriawan, Ade Arif Firmasyah, Siti Khoiriah, *Op.Cit.*, hlm. 17

tersebut dipenuhi, pastilah terciptanya tujuan dan sasaran daripada otonomi daerah akan tercapai.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah dapat menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di lain sisi terbukanya peluang bagi pemerintah daerah untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam hal ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakasra pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih meningkat dari waktu ke waktu.

Selain itu, dapat meningkatkan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian pendapatan dari sumber penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.

B. Asas-Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah awal mula terwujudnya kebijakan pemerintah daerah atau pemerintah daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi.³⁵ Secara harfiah, desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *de* yang artinya lepas dan *centrum* yang berarti pusat. Sehingga desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat atau sebagai penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah. Secara umum desentralisasi mencakup hal-hal seperti distribusi kewenangan dari pusat ke daerah yang di dalamnya mencakup dekonsentrasi yaitu pemberian kewenangan ke organ pemerintah pusat di daerah dan delegasi yaitu delegasi kewenangan dari pemerintah pusat ke organ lokal. Selain distribusi, di dalam desentralisasi terdapat pula devolusi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, devolusi kewenangan diartikan sebagai perpindahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah yang disertai dengan realokasi sumber penerimaan dana dan pembiayaan.³⁶

Secara normatif dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintahan pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai suatu sistem yang berbeda atau kebalikan dari sistem sentralisasi yang terpusat.

³⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Garmedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 7

³⁶ Rudy, *Investment Laws And Politicies In Indonesia Decentralization*, Thesis Kobe University, 2007

Desentralisasi dibutuhkan untuk memperkuat pemerintah daerah untuk menyatukan antara negara dengan masyarakat lokal, selain itu desentralisasi juga dimaksudkan untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, penumbuhan aspirasi dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat lokal dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.³⁷ Negara yang memiliki keadaan geografis yang cukup luas dengan populasi yang besar dengan sistem desentralisasi otonomi daerah ini diharapkan akan lebih cepat mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

The Liang Gie mengemukakan alasan mengapa diperlukan sistem desentralisasi dari beberapa sudut pandang, yaitu :³⁸

1. Dari sudut politik, sebagai permainan kekuasaan desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Dari bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi;
3. Dari sudut teknik organisasi pemerintahan, alasan mengadakan desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada pemerintah daerah;
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diakukan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan daerah seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah;
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Melalui sistem desentralisasi, pemerintah pusat dianggap dapat memberikan kepercayaan terhadap pemerintah daerah. Sehingga, dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga individu di daerah, yang kemudian dapat

³⁷ Hari Subarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Garfika, Jakarta, 2007, hlm. 42

³⁸ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Negara Republik Indonesia* (Jilid I, II, Dan III), Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 21

meningkatkan kemampuan mereka pula untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh pemerintah pusat. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program-program daerah.

2. Dekonsentrasi

Berdasarkan bunyi Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Terdapat dua pandangan mengenai hubungan desentralisasi dan dekonsentrasi. Pertama, pandangan menganggap dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. Kedua, pandangan yang menganggap dekonsentrasi adalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju ke arah desentralisasi.³⁹

Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah dan protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat dengan menjauhkan dari ibukota, sehingga dampaknya dapat dilokalisasi pada daerah-daerah tertentu saja. Aparat-aparat dekonsentrasi juga sering dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah. Melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap peraturan daerah, aparat

³⁹ Josef Mario Monteiro, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2014, hlm. 14

dekonsentrasi dapat mengendalikan pemerintah daerah, terutama manakala terjadi konflik antara pemerintah pusat dan daerah.⁴⁰

Penganggaran pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN. Proses penganggaran pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan bersama perangkat pemerintahan daerah propinsi yang terkait. Anggaran pelaksanaan dekonsentrasi merupakan bagian dari anggaran Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bersangkutan. Ketentuan lebih lanjut tentang penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Menteri teknis terkait.

3. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan (*medebewind* atau *zelfbestuur*) sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut).⁴¹

Adapun tugas pembantuan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 1 angka 11 menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 17-18

⁴¹ Koesoemahatmadja dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 39-40

kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Penyaluran dana pelaksanaan tugas pembantuan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN. Bila pelaksanaan tugas pembantuan menghasilkan penerimaan, maka penerimaan tersebut merupakan penerimaan APBN. Penerimaan sebagaimana dimaksud dalam hal ini merupakan penerimaan APBN yang disetor ke Kas Negara. Ketentuan mengenai pemungutan dan penyetoran penerimaan tersebut disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴²

Semua kegiatan pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh daerah dan desa dalam pelaksanaan tugas pembantuan diselenggarakan secara terpisah dari kegiatan pengelolaan keuangan untuk pelaksanaan desentralisasi dan dekonsentrasi.

Tata cara pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan oleh pemerintah daerah dan desa dalam pelaksanaan tugas pembantuan mengacu kepada peraturan perundang-undangan tentang cara pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan APBN yang berlaku. Apabila terdapat saldo anggaran pelaksanaan tugas pembantuan, saldo tersebut disetor ke Kas Negara.

Pemerintah daerah dan desa menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan atas pelaksanaan tugas pembantuan kepada Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang menugaskannya.

Laporan pertanggungjawaban keuangan atas pelaksanaan tugas pembantuan disampaikan pula kepada DPRD dan Badan Perwakilan dan Desa untuk diketahui.

⁴² Deddy Supriady B, Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Cetakan-3, PT Gramedia, Jakarta, 2002 hlm. 204

Pelaporan pelaksanaan tugas pembantuan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

C. Hubungan Otonomi dengan Keuangan Daerah

Reformasi yang didukung oleh masyarakat dalam menyikapi permasalahan yang terjadi, melahirkan otonomi daerah sebagai salah satu tuntutan reformasi. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Indonesia menganut otonomi daerah. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kalusi, dan nepotisme.⁴³ Penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai sub-sistem pemerintahan negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai wewenang dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan

⁴³ *Ibid.*, hlm. 169

pemerintah pusat yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut.⁴⁴ Selain itu, otonomi dilaksanakan dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip yang menegaskan bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada hakikatnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian utama dari tujuan nasional.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, pemerintahan suatu negara pada hakikatnya mengemban 3 fungsi utama, yaitu :

1. Fungsi alokasi yang meliputi, antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat;
2. Fungsi distribusi yang meliputi, antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan;
3. Dan fungsi stabilisasi yang meliputi, antara lain, pertahanan keamanan, ekonomi, dan moneter.

Fungsi distribusi dan stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah pusat, sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh pemerintah daerah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya perlu diperhatikan kondisi dan situasi yang berbeda-beda dari

⁴⁴ Mulia P. Nasution, *Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah*, Jurnal Forum Inovasi Desember-Februari 2003

masing-masing wilayah. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi tersebut sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan daerah secara jelas dan tegas.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintahan pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sehingga, otonomi daerah diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah, meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat, dan membudayakan serta menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, pimpinan daerah mempunyai tugas untuk mengelola dan terutama mengalokasikan keuangan daerah secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan-tujuan pembangunan daerah.

Agar tugas yang diemban dapat dilakukan secara maksimal dan sesuai dengan tujuan, maka lahirilah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang merupakan

bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, kemudian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah yang kemudian akan diprogramkan melalui APBD untuk kesejahteraan masyarakat daerah tersebut.⁴⁵

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber PAD merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.

Dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari bagian daerah tepatnya dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam, serta dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana perimbangan tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, mengingat tujuan masing-masing jenis sumber tersebut saling mengisi dan melengkapi.

Dana alokasi khusus bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah. Di samping itu untuk menanggulangi keadaan mendesak seperti bencana alam, kepada daerah dapat dialokasikan dana darurat.

⁴⁵ Syaukani Andi, *Otonomi Daerah demi Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, Nuansa Madani, 2004. hlm. 12

Dengan demikian, undang-undang tersebut selain memberikan landasan pengaturan bagi pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, juga memberikan landasan bagi perimbangan keuangan antar-daerah.

Selain hal di atas yang telah dijelaskan, pertanggungjawaban keuangan dalam rangka otonomi daerah dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD. Berbagai laporan keuangan daerah ditempatkan dalam dokumen daerah agar dapat diketahui oleh masyarakat sehingga terwujud keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Pemeriksaan keuangan daerah dilakukan oleh instansi pemeriksa fungsional. Di samping itu, untuk mendukung kelancaran pelaksanaan sistem alokasi kepada daerah, diatur pula sistem informasi keuangan daerah dan menetapkan Secretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang bertugas mempersiapkan rekomendasi mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Diharapkan otonomi daerah yang meletakkan pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan atas urusan di daerahnya sendiri di bidang keuangan dapat memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, dapat menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, yang partisipasif bersama masyarakat, serta pastinya dapat dipertanggungjawabkan penggunaannya bagi masyarakat.

D. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Islam

Sebagai agama yang sesuai dengan fitrah manusia, Islam memberikan prinsip-prinsip dasar dan tata nilai dalam mengelola sebuah organisasi atau pemerintahan. Terdapat beberapa hal yang diisyaratkan dalam Al-Quran dan As-Sunnah mengenai beberapa prinsip pokok dan tata nilai berkaitan dengan kepemimpinan, kehidupan bermasyarakat, berorganisasi, dan bernegara secara politik. Berikut merupakan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan dalam Islam⁴⁶ :

1. Tauhid

Prinsip tauhid merupakan salah satu dasar dalam sistem kepemimpinan (pemerintahan Islam). Hal ini dapat dilihat dengan cara menyimak sejarah Islam itu sendiri. karena perbedaan akidah yang fundamental dapat menjadi pemicu dan pemacu kekacauan suatu umat.⁴⁷ Oleh karena itu, Islam mengajak ke arah suatu kesatuan akidah di atas dasar yang dapat diterima oleh berbagai umat, yaitu tauhid. Hal ini dapat dilihat antara lain dalam surat An-Nisa' 48, Ali Imron : 64, Al-Ikhlash : 11-4.

2. *Syura* (Musyawarah)

Musyawarah dapat diartikan sebagai mengajukan suatu pendapat. Dan sebuah musyawarah (*syura*) pada dasarnya hanya digunakan untuk hal-hal yang baik, sejalan dengan makna dasarnya.⁴⁸ Dalam Al-Quran,

⁴⁶ Muhadi Zainuddin dan Abd. Mustaqim, *Studi Kepemimpinan Islam*, Cetakan I, Yogyakarta, Al-Muhsin Press Yogyakarta, 2002, hlm. 37

⁴⁷ Muhammad Husein Heikal, *al-Hukumatul Islamiyyah*, Darul Ma,arif Kairo, hlm. 35

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 469

tercantum musyawarah dalam konteks membicarakan tentang persoalan tertentu dengan anggota masyarakat, termasuk di dalamnya dalam hal berorganisasi. Hal ini sebagaimana yang dilakukan oleh Nabi SAW bersama para sahabat atau anggota masyarakat. Dalam hal ini, Al-Quran surat Ali-Imron ayat 158 yang menyatakan bahwa :

“...bermusyawarahlah kamu (Muhammad) dengan mereka dalam urusan tertentu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal kepada-Nya” (QS. Ali-Imron : 158)

Ayat tersebut memberikan petunjuk kepada kaum muslimin, khususnya kepada setiap pemimpin agar bermusyawarah dengan anggotanya, karena dengan bermusyawarah diharapkan akan memperoleh pandangan yang lebih membawa kebaikan bersama. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Nabi SAW yang mengatakan bahwa *“...tidak akan merugi orang yang mau musyawarah.”* Al-Quran dalam surat Asy-Syura ayat 38 juga menyatakan bahwa *“...dan urusan mereka diputuskan dengan cara musyawarah antara mereka...”*.

3. Keadilan

Dalam pemerintahan Islam, keadilan (*al-'adalah*) menjadi suatu keniscayaan, dikarenakan pemerintahan dibentuk antara lain agar tercipta suasana masyarakat yang adil dan makmur. Sehingga, tidaklah berlebihan apabila salah satu syarat seorang pemimpin Islam adalah dapat berperilaku adil. Dalam Al-Quran, kata *al-'Adl* dalam berbagai

bentuknya terulang 28 kali. Paling tidak, terdapat 4 makna keadilan yang dikemukakan oleh para ulama mengenai keadilan.⁴⁹

Pertama, adil dalam arti sama. Artinya tidak membeda-bedakan satu sama lain. Persamaan yang dimaksud adalah persamaan hak. Hal ini misalnya dilakukan dalam memutuskan hukum, sebagaimana dinyatakan dalam surat An-Nisa' 58 yang artinya “...*apabila kamu memutuskan perkara diantara manusia maka hendaklah engkau memutuskannya dengan adil*”.

Kedua, adil dalam arti seimbang. Di sini keadilan identik dengan kesesuaian, bukan lawan dari kedhaliman. Dalam hal ini kesesuaian atau keseimbangan tidak mengharuskan kesesamaan kadar.

Ketiga, adil dalam arti perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak tersebut kepada setiap pemiliknya. Inilah yang sering dikenal dalam Islam dengan istilah “*wadh'u asy-syai'I fi mahallihi*” yang artinya meletakkan sesuatu pada tempatnya. Keadilan dalam hal ini dapat diartikan sebagai lawan dari kedhaliman, dalam arti pelanggaran terhadap hak-hak pihak lain.

Keempat, keadilan yang dinisbatkan kepada Allah. Adil di sini berarti memelihara kewajaran atas berlanjutnya eksistensi, tidak mencegah kelanjutan eksistensi. Dalam hal ini Allah memiliki hak atas semua yang ada sedangkan semua yang ada, pada hakikatnya tidak memiliki sesuatu

⁴⁹ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran ; Tafshir Maudhu'i Atas Pelbagai Persoalan Umat*, Bandung, Mizan, 1999, hlm. 114

di sisi-Nya. Sehingga, manusia terkadang tidak atau belum mampu menangkap keadilan Allah.

4. Kebebasan (*Al-Hurriyyah*)

Kebebasan dalam pandangan Al-Quran sangat dijunjung tinggi, termasuk kebebasan dalam menentukan pilihan agama sekalipun (QS. Al-Baqarah : 256). Bahkan secara tersurat Allah memberikan kebebasan apakah seorang tersebut mau beriman ataupun kafir (QS. Al-Kahfi : 19).dikarenakan kebebasan merupakan hak setiap manusia yang diberikan Allah, dan tidak ada pencabutan hak atas kebebasan tersebut kecuali di bawah dan setelah melalui proses hukum.

Namun demikian, kebebasan yang dituntut oleh Islam adalah kebebasan yang bertanggungjawab. Kebebasan tersebut juga bukan berarti bebas tanpa batas, melainkan kebebasan yang dibatasi oleh kebebasan orang lain. Dalam konteks kehidupan berpolitik, setiap individu dan bangsa mempunyai hak yang tidak terpisahkan dari kebebasan dalam segala bentuknya secara fisik, budaya, ekonomi, dan politik serta berjuang dengan segala cara, asal konstitusional untuk melawan pelanggaran atau pencabutan hak tersebut.

BAB III

TINJAUAN UMUM TERKAIT DENGAN KEUANGAN DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Keuangan Daerah

1. Pengertian Keuangan Daerah

Keuangan daerah berhubungan erat dengan hak dan kewajiban daerah terkait dengan penerimaan, pengeluaran keuangan juga pemanfaatan barang milik daerah, yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban.⁵⁰

Pengertian keuangan daerah secara lengkap dijelaskan dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri Nomor 13 tentang 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah), sebagai berikut :

a. Pasal 1 angka 5 PP Nomor 58 Tahun 2005 menjelaskan bahwa :

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

b. Pasal 1 angka 6 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 (telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang

⁵⁰ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Cetakan ke-1, PT Alumni, Bandung, 2011, hlm. 36

Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah) menjelaskan bahwa :
Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Untuk pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dipertegas pada Pasal 4 Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 (telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah) bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memerhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Penegasan penatausahaan keuangan daerah tersebut merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah untuk memenuhi asas akuntabilitas yang menjadi spirit terwujudnya tata kelola keuangan yang baik.

Apabila dikaji lebih mendalam pengertian keuangan negara dengan keuangan daerah hamper tidak ada perbedaan. Yang membedakan hanya pada frasa negara dan daerah. Negara menunjuk pada pemerintah pusat, dan daerah menunjuk pada pemerintah daerah. Perbedaan kedua hal tersebut terkait dengan desentralisasi keuangan sebagai konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah pusat menyerahkan sepenuhnya pengelolaan keuangan daerah kepada pemerintah daerah dalam satu sistem pengelolaan keuangan sebagaimana ditegaskan pada

Pasal 4 Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

2. Pengelolaan Keuangan Daerah

a. Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah

Kelembagaan dan manajemen keuangan daerah merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah. Pengertian pengelolaan daerah adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

Acuan dalam suatu sistem pengelolaan daerah meliputi :⁵¹

- 1) Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik. Hal ini tidak saja terlihat dari besarnya porsi anggaran tetapi juga pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah;
- 2) Kejelasan mengenai misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
- 3) Kejelasan peran partisipasi;
- 4) Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan keuangan daerah didasarkan pada kaidah mekanisme pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pada *value for money*, transparansi, dan akuntabilitas;
- 5) Kejelasan kedudukan DPRD, Bupati, pegawai;
- 6) Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multitalunan;
- 7) Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang profesional;
- 8) Prinsip akuntansi pemerintah daerah laporan keuangan, peran DPRD, akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini, dan rating kinerja anggaran dan transparansi informasi ke publik.

Ditinjau dari aspek administrasi atau manajemen yang dimaksud dengan pengelolaan keuangan adalah proses pengurusan, penyelenggaraan, penyediaan,

⁵¹ Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Cetakan Pertama, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 9-10

dan penggunaan uang dalam setiap usaha kerja sama sekelompok orang untuk tercapainya suatu tujuan. Proses ini tersusun dari pelaksanaan fungsi-fungsi penganggaran, pembukuan, dan pemeriksaan atau secara operasional apabila dirangkaikan dengan daerah maka pengelolaan keuangan daerah meliputi penyusunan penetapan, pelaksanaan, pengawasan, dan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah.⁵²

Sejalan dengan pengertian tersebut di atas, pembicaraan pengelolaan keuangan daerah tidak lepas dari pembahasan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Oleh karena itu, anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan program kerja suatu daerah dalam bentuk angka-angka selama satu tahun anggaran.⁵³

b. Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Tjahjanulin Domai, tujuan pengelolaan keuangan daerah adalah :

- 1) Memanfaatkan semaksimal mungkin sumber-sumber pendapatan suatu daerah;
- 2) Setiap anggaran daerah yang dibuat/disusun diusahakan perbaikan-perbaikan dari anggaran daerah sebelumnya.
- 3) Sebagai landasan formal dari suatu kegiatan yang lebih terarah dan teratur dan memudahkan untuk melakukan pengawasan;
- 4) Memudahkan koordinasi dari masing-masing institusi dan dapat diarahkan sesuai dengan apa yang diprioritaskan dan dituju oleh pemerintah daerah;
- 5) Untuk menampung dan menganalisis serta memudahkan dalam pengambilan keputusan tentang alokasi pembiayaan terhadap proyek-proyek atau kebutuhan lain yang diajukan oleh masing-masing institusi.

Berkaitan dengan tujuan di atas, tujuan pengelolaan keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting dalam mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi.

⁵² Tjahjanulin Domai, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang, 2002, hlm. 32

⁵³ Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2001, hlm. 111

c. Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam pengelolaan keuangan daerah, dikenal adanya dua macam pengelolaan, yaitu :⁵⁴

1) Pengelolaan Umum

Dalam hal ini kepala daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah. Kekuasaan ini meliputi antara lain :

- a) Fungsi perencanaan umum;
- b) Fungsi pemungutan pendapatan;
- c) Fungsi perbendaharaan umum daerah;
- d) Fungsi penggunaan anggaran;
- e) Fungsi pengawasan dan pertanggungjawaban.

2) Pengelolaan Khusus

Dalam hal ini adalah bendahara umum daerah yang berwenang untuk menerima, menyimpan, membayar atau mengeluarkan uang dan barang serta berkewajiban mempertanggungjawaban kepada kepala daerah.

⁵⁴ Deddy Dadang, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 65

3. Penerimaan Keuangan Daerah

Menurut Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, serta PP Nomor 105 Tahun 2000 dan PP Nomor 64 Tahun 2000, sumber-sumber penerimaan dapat diperinci sebagai berikut :⁵⁵

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber keuangan yang diperoleh dari potensi wilayah yang bersangkutan. Sumber-sumber

Pendapatan Asli Daerah terdiri dari :

- 1) Pajak Daerah;
- 2) Retribusi Daerah;
- 3) Hasil Perusahaan Milik Daerah;
- 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, antara lain hasil penjualan asset negara dan jasa giro.

b. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Adapun sumber-sumber dana perimbangan tersebut terdiri dari:

- 1) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan dari Sumber Daya Alam seperti : kehutanan, perikanan, pertambangan, minyak, dan gas;
- 2) Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar

⁵⁵ <http://www.sarjanaku.com/2012/12/pengertian-keuangan-daerah-makalah.html> diakses pada tanggal 1 Mei 2018 pukul 09.12 WIB

daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;⁵⁶

- 3) Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.⁵⁷

B. Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yang tertuang dalam Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pendapatan Asli Daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan yang bersih.⁵⁸

Pasal 1 butir 17 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menentukan bahwa Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁹ Sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah, Pendapatan Asli Daerah dapat diperoleh melalui sumber-sumber dana yang didapat dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sumber-sumber pendapatan tersebut diharapkan menjadi sumber

⁵⁶ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

⁵⁷ Pasal 1 ayat (23) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

⁵⁸ Pasal 1 Butir 13 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

⁵⁹ Pasal 1 butir 17 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

pembiayaan penyelenggaraan dan pembangunan untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan rakyat.⁶⁰

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi.⁶¹

Dalam upaya memperbesar peran pemerintah daerah dalam pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai kegiatan operasional rumah tangganya. Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pendapatan daerah tidak dapat dipisahkan dengan belanja daerah, karena adanya saling terkait dan merupakan satu alokasi anggaran yang disusun dan dibuat untuk melancarkan roda pemerintahan daerah. Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yaitu :

⁶⁰Ketentuan Pasal 6 Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah

⁶¹Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

1. Pajak Daerah

a. Pengertian

Sesuai dengan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, yang dimaksud dengan pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

b. Objek

Untuk dapat mengenakan pajak, satu syarat mutlak yang harus dipenuhi adalah adanya objek pajak yang dimiliki atau dinikmati oleh wajib pajak. Pada dasarnya objek pajak merupakan manifestasi dari *taatbestand* (keadaan yang nyata). Dengan demikian, *taatbestand* adalah keadaan, peristiwa, atau perbuatan yang menurut peraturan perundang-undangan pajak dapat dikenakan pajak.⁶² Kewajiban pajak dari seorang wajib pajak muncul secara objektif apabila ia memenuhi *taatbestand*.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 maupun Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tidak secara tegas dan jelas menentukan apa yang menjadi objek pajak pada setiap jenis pajak daerah, tetapi menyerahkannya pada peraturan pemerintahan. Penentuan yang menjadi objek pajak daerah pada saat ini dapat dilihat pada PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, yang merupakan pengganti dari PP Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah. Hal ini

⁶² R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT Eresco, Bandung, 1993, hlm. 86

merupakan penentuan objek pajak secara umum, mengingat pemberlakuan suatu jenis pajak daerah pada suatu provinsi atau kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan daerah, untuk mengetahui apa yang menjadi objek pajak harus dilihat apa yang ditetapkan peraturan daerah dimaksud sebagai objek pajak.

c. Subjek dan Wajib Pajak

Dalam pemungutan pajak daerah, terdapat dua istilah yang kadang sering kali disamakan walaupun sebenarnya memiliki pengertian yang berbeda, yaitu subjek pajak dan wajib pajak. Dalam beberapa jenis pajak, seperti Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, subjek pajak identik dengan wajib pajak, yaitu setiap orang atau badan yang memenuhi ketentuan sebagai subjek pajak yang diwajibkan untuk membayar pajak sehingga secara otomatis menjadi wajib pajak. Sementara itu, pada beberapa jenis pajak daerah lainnya, seperti Pajak Hotel, pihak yang menjadi subjek pajak (yaitu yang melakukan pembayaran pajak) tidak sama dengan wajib pajak, yaitu pengusaha hotel yang diberi kewenangan untuk memungut pajak dari konsumen (subjek pajak). Oleh karena itu, kedua istilah tersebut harus dipahami secara benar.⁶³

Seperti telah dikemukakan pada terminologi yang digunakan dalam pajak daerah, subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang dapat dikenakan pajak daerah. Dengan demikian, siapa saja baik orang maupun badan, yang memenuhi syarat objektif yang ditentukan dalam suatu peraturan daerah tentang pajak daerah, akan menjadi subjek pajak. Sementara itu, wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan perpajakan

⁶³ Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 56

daerah diwajibkan untuk melakukan pembayaran pajak yang terutang, termasuk pemungut atau pemotong pajak tertentu. Oleh sebab itu, seseorang atau suatu badan menjadi wajib pajak apabila telah ditentukan oleh peraturan daerah untuk melakukan pembayaran pajak, serta orang atau badan yang diberi kewenangan untuk memungut pajak dari subjek pajak. Hal ini menunjukkan bahwa wajib pajak dapat merupakan subjek pajak yang dikenakan kewajiban membayar pajak maupun pihak lain, yang bukan merupakan subjek pajak, yang berwenang untuk memungut pajak dari subjek pajak.

d. Tarif Pajak Daerah

Salah satu unsur penghitungn pajak yang akan menentukan besarnya pajak terutang yang harus dibayar oleh wajib pajak adalah tarif pajak sehingga penentuan besarnya tarif pajak yang diberlakukan pada setiap jenis pajak daerah memegang peranan penting. Tarif pajak daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 yang ditetapkan dengan pembatasan tarif paling tinggi, yang berbeda untuk setiap jenis pajak daerah, yaitu :

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air 5% (lima persen);
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air 10% (sepuluh persen);
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor 5% (lima persen);
- 4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan 20% (dua puluh persen);
- 5) Pajak Hotel 10% (sepuluh persen);
- 6) Pajak Restoran 10% (sepuluh persen);
- 7) Pajak Hiburan 35% (tiga puluh lima persen);
- 8) Pajak Reklame 25 % (dua puluh lima persen);
- 9) Pajak Penerangan Jalan 10% (sepuluh persen);
- 10) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C 20% (dua puluh persen);
- 11) Pajak Parkir 20% (dua puluh persen).

Penetapan tarif pajak provinsi berbeda dengan penetapan tarif pajak kabupaten/kota yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Dengan memerhatikan kondisi masing-masing daerah kabupaten/kota, tarif untuk pajak kabupaten/kota dapat ditetapkan tidak seragam. Hal ini dikarenakan dengan memerhatikan bahwa tarif yang berbeda untuk jenis-jenis pajak kabupaten/kota tidak akan memengaruhi pilihan lokasi wajib pajak untuk melakukan kegiatan yang dikenakan pajak. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 mengatur tarif pajak yang paling tinggi yang dapat dipungut oleh daerah untuk setiap jenis pajak. Penetapan tarif paling tinggi tersebut bertujuan memberikan perlindungan kepada masyarakat dari penetapan tarif yang terlalu membebani sedangkan tarif paling rendah tidak diterapkan untuk member peluang kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri besarnya tarif pajak yang sesuai dengan kondisi masyarakat di daerahnya, termasuk membebaskan pajak bagi masyarakat yang tidak mampu. Di samping itu, dalam penetapan tarif pajak juga dapat diadakan klasifikasi/penggolongan tarif berdasarkan kemampuan wajib pajak atau berdasarkan jenis objek pajak.⁶⁴

2. Retribusi Daerah

a. Pengertian

Menurut PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

⁶⁴*Ibid.*, hlm 63

b. Objek Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 menentukan bahwa objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dapat dipungut biaya retribusi, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai objek retribusi. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan ke dalam tiga golongan, sebagaimana disebutkan sebagai berikut:⁶⁵

- 1) Jasa umum, yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa umum meliputi pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan;
- 2) Jasa usaha, yaitu jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Jasa usaha antara lain meliputi penyewaan aset yang dimiliki/dikuasai oleh pemerintah daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, dan pencucian mobil;
- 3) Perizinan tertentu, yaitu kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksud untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Mengingat bahwa fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan, pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi, dalam melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah yang telah ditentukan sehingga perizinan tertentu masih dipungut biaya.

⁶⁵ Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

c. Golongan Retribusi Daerah

Berdasarkan kelompok jasa yang menjadi objek retribusi daerah dapat dilakukan penggolongan retribusi daerah. Penggolongan jenis retribusi dimaksudkan guna menetapkan kebijakan umum tentang prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi daerah, sebagaimana disebutkan di bawah ini :⁶⁶

- 1) Retribusi jasa umum, yaitu retribusi jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan;
- 2) Retribusi jasa usaha, yaitu retribusi atau jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta;
- 3) Retribusi perizinan tertentu, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

d. Penetapan Jenis Retribusi Daerah

Sesuai dengan Pasal 5 PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, penetapan jenis retribusi jasa umum dan retribusi perizinan tertentu untuk daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan kewenangan masing-masing daerah sebagaimana diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal yang sama juga berlaku untuk penetapan jenis retribusi jasa usaha untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota, yang dilakukan sesuai dengan jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah. Rincian dan masing-masing jenis retribusi diatur dalam peraturan daerah yang bersangkutan.⁶⁷

⁶⁶ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

⁶⁷ Marihot P. Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 437

e. Bukan Objek Retribusi Daerah

Jasa yang menjadi objek retribusi hanyalah jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah secara langsung. Apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh perangkat pemerintah daerah, tetapi tidak secara langsung, misalnya BUMD, jasa tersebut tidak dikenakan retribusi. Sesuai Pasal 19 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, jasa yang diselenggarakan oleh BUMD bukan merupakan objek retribusi. Jasa yang dikelola secara khusus oleh suatu BUMD tidak merupakan objek retribusi, tetapi sebagai penerimaan BUMD sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada dasarnya, BUMD merupakan badan usaha yang dimiliki oleh daerah, tetapi dalam melaksanakan kegiatannya berdiri secara mandiri dan terlepas dari pemerintah daerah. Oleh karena itu, jasa yang diberikan oleh BUMD bukanlah jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Apabila BUMD memanfaatkan jasa atau perizinan tertentu yang diberikan oleh pemerintah daerah, BUMD wajib membayar retribusi daerah.⁶⁸

f. Penghitungan Retribusi

Besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalikan tarif retribusi dengan tingkat penggunaan jasa. Dengan demikian, besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan tarif dan tingkat penggunaan jasa.

g. Tarif Retribusi Daerah

Tarif retribusi adalah nilai rupiah atau presentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi daerah yang terutang. Tarif dapat ditentukan

⁶⁸ Marihot, *Op.Cit.*, hlm. 488

seragam atau dapat diadakan pembedaan mengenai golongan tarif sesuai dengan prinsip dan sasaran tarif tertentu, misalnya pembedaan Retribusi Tempat Rekreasi antara anak dan dewasa, retribusi parkir antara sepeda motor dan mobil, retribusi pasar antara kios dan los, dan retribusi sampah antara rumah tangga dan industri. Besarnya tarif dapat dinyatakan dalam rupiah per unit tingkat penggunaan jasa.

Tarif retribusi ditinjau kembali secara berkala dengan memerhatikan prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi. Kewenangan daerah untuk meninjau kembali tarif retribusi secara berkala dan jangka waktu penerapan tarif tersebut, dimaksudkan untuk mengantisipasi perkembangan perekonomian daerah berkaitan dengan objek retribusi yang bersangkutan. Dalam PP Nomor 66 Tahun 2001 ditetapkan bahwa tarif retribusi ditinjau kembali paling lama lima tahun sekali.

3. Hasil Perusahaan Milik Daerah

Hasil perusahaan milik daerah merupakan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis penerimaan yang termasuk hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan antara lain bagian laba, deviden dan penjualan saham milik daerah.

Dalam hal ini, hasil laba perusahaan daerah merupakan salah satu daripada pendapatan daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Maka sewajarnya daerah dapat pula mendirikan perusahaan yang khusus dimaksudkan untuk menambah penghasilan daerah disamping tujuan utama untuk mempertinggi produksi, yang kesemua kegiatan usahanya dititikberatkan kearah pembangunan daerah khususnya dan

pembangunan ekonomi nasional umumnya serta ketentraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan haruslah bersifat professional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisiensi.⁶⁹

Berdasarkan ketentuan di atas sehingga walaupun perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah, tapi sifat utama dan perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada *profit* (keuntungan), akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum. Atau dengan kata lain, perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjamin keseimbangannya, yakni fungsi sosial dan fungsi ekonomi.

Walaupun demikian hal ini tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi maksimal bagi ketangguhan keuangan daerah. Pemenuhan fungsi sosial oleh perusahaan daerah dan keharusan untuk mendapat keuntungan yang memungkinkan perusahaan daerah dapat memberikan sumbangan bagi pendapatan daerah. Artinya bahwa pemenuhan fungsi sosial perusahaan daerah dapat berjalan seiring dengan pemenuhan fungsi ekonominya sebagai badan ekonomi yang bertujuan untuk mendapatkan laba/keuntungan. Hal ini dapat berjalan apabila profesionalisme dalam pengelolaannya dapat diwujudkan.⁷⁰

⁶⁹ Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

⁷⁰ Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia : Identifikasi Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 188

4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pendapatan Daerah lainnya yang sah meliputi :⁷¹

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- b. Jasa Giro;
- c. Pendapatan Bunga;
- d. Keuntungan selisih nilai tukar mata uang rupiah terhadap mata uang asing;
- e. Komisi, potongan, atau bentuk lain dari penjualan dan pengadaan barang atau jasa oleh daerah.

Dapat dilihat bahwa retribusi merupakan salah satu sumber daripada PAD yang dapat dimaksimalkan atas pengadaan pungutan daerah sebagai pembayaran atau jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Sehingga apabila pemerintah daerah dapat memanfaatkan sektor pariwisata, akan memacu para pengusaha untuk mendirikan perusahaannya atau industri pariwisata yang akan dapat dipungut retribusinya.

⁷¹

<https://www.ilmudasar.com/2017/08/Pendapatan-Asli-Daerah-PAD-adalah.html>
diakses pada tanggal 19 Mei 2018 pukul 9.29 WIB

C. APBD sebagai Tolok Ukur Keuangan Daerah

Prinsip demokrasi sebagai landasan dalam penyusunan Perda tentang APBD menekankan terdapatnya keterlibatan publik dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*rechtsvorming*). Dengan adanya hal tersebut, mencerminkan terdapat peran serta masyarakat yang dilibatkan langsung untuk memberikan saran dan pendapatnya dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam rangka pembentukan Perda tentang APBD.⁷²

Sebagaimana diketahui bahwa proses pengambilan keputusan yang mencerminkan *good governance* memang harus dilakukan secara partisipatif. Langkah ini sejalan dengan prinsip keterbukaan dalam pemerintahan (*openbaarheid van bestuur*) yang demokratis atau transparansi yang memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berperanserta dalam administratif pembentukan APBD. Secara teoritis jelas bahwa pembentukan peraturan daerah tentang APBD harus berbasis pada demokrasi sebagai dasar teori yang emndasari pembentuka peraturan perundang-undangannya. Hal ini merupakan kaidah fundamental untuk menentukan keterlibatan publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan keuangan daerah.⁷³

⁷² Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori Dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 25

⁷³ Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pembentukan Perda APBD Parsitipatif*, Cetakan-1, Laksbang PressINDO, Yogyakarta, 2010, hlm. 19

Oleh karena itu, bahwa melalui peranserta masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan keuangan atau pengembangan kebijakan pengelolaan keuangan daerah, berarti :⁷⁴

1. Organ pemerintahan mendapat masukan informasi dari masyarakat ataupun para ahli agar segala kepentingan dapat diakomodasi;
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima dan menyesuaikan diri dengan berlakunya keputusan yang diambil serta mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan kepentingan;
3. Membantu meningkatkan perlindungan hukum secara preventif, sehingga keperluan atau dorongan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan dapat dihindari.

Mendemokratisasikan proses pengambilan keputusan dapat membantu instansi pemerintahan untuk melaksanakan kewenangan sehingga dapat diterima dan berhasil guna bagi publik. APBD merupakan esensial dari perbincangan tentang pengelolaan keuangan daerah. Hal ini didasari karena APBD adalah kristalisasi dari satu langkah pendayagunaan keuangan daerah yang dilakukan secara terencana dan teratur sesuai dengan kebutuhan publik. Pembentukan peraturan daerah tentang APBD menjasdi suatu langkah dan upaya memberikan wadah hukum bagi pengembangan dana-dana publik.⁷⁵

APBD merupakan suatu pengelolaan keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Seperti halnya dengan APBN, rencana APBD diajukan setiap tahun oleh pemerintah daerah kepada DPRD untuk dibahas dan kemudian disahkan sebagai peraturan daerah.⁷⁶

⁷⁴ Koesnadi Hardjasoemantri, *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 2-4

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 23

⁷⁶ Pasal 16 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Darah

Dasar hukum dalam penyelenggaraan keuangan daerah dan pembuatan APBD

adalah sebagai berikut :

1. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah;
2. UU Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pemerintah Daerah;
3. UU Nomor 33 Tahun 2003 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
4. PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah;
5. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban Keuangan Daerah serta Tata Cara Pengawasan, Penyusunan, dan Penghitungan APBD.

Fungsi APBD secara umum dijabarkan sebagai berikut :

1. Fungsi otorisasi memiliki pengertian bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk merealisasi pendapatan, dan belanja pada tahun bersangkutan. Tanpa dianggarkan dalam APBD sebuah kegiatan tidak memiliki kekuatan untuk dilaksanakan;
2. Fungsi perencanaan memiliki pengertian bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan oleh pemerintah daerah dengan merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan untuk mengalokasikan dana pada program dan kegiatan yang telah ditetapkan;
3. Fungsi pengawasan memiliki pengertian bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintah daerah, sehingga dapat menghindari overspending, underspending, dan salah sasaran pada pengalokasian anggaran;
4. Fungsi alokasi memiliki pengertian bahwa anggaran daerah harus diarahkan sebesar-besarnya untuk pelayanan masyarakat dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian daerah;
5. Fungsi distribusi memiliki pengertian bahwa kebijakan-kebijakan dalam penganggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan yang mana dari berbagai sumber penerimaan anggaran tersebut, harus kemudian kembali lagi kepada masyarakat melalui berbagai program dan kegiatan untuk kesejahteraan masyarakat;
6. Fungsi stabilitasi memiliki pengertian bahwa anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara, dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah serta untuk mengetahui arah pembangunan yang akan dicapai, sehingga dapat tepat sasaran dalam mengambil rumusan untuk tahun-tahun berikutnya.

Berkaitan dengan fungsi daripada APBD tersebut, dapat disimpulkan bahwa APBD merupakan tolok ukur pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Dikarenakan APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan yang sejatinya mengatur tentang keuangan daerah itu sendiri. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, APBD berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan per kapita masyarakat melalui program-programnya.

Dengan peraturan daerah tentang APBD diagendakan bahwa suatu kegiatan pengelolaan keuangan daerah mempunyai ketertiban kepastian dan keadilan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom. Dengan pengaturan hukum dapat pula dipahami bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dituangkan dalam suatu peraturan daerah yang bermuatan norma keuangan dengan memperhatikan perkembangan masyarakat.

Tegasnya adalah bahwa melalui sarana peraturan daerah tentang APBD sudah selayaknya pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tepat dalam rangka bingkai dinamika kemasyarakatan termasuk perkembangan hubungan pemerintah antara pemerintah pusat dan daerah.

BAB IV

PENGAJIAN DATA DAN ANALISIS

A. Gambaran Umum Kabupaten Madiun

1. Letak Geografis

Kabupaten Madiun merupakan sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Ibukota dari Kabupaten Madiun adalah Kecamatan Mejayan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2010. Sebagian gedung-gedung pemerintahan sudah berada di wilayah Caruban yang merupakan bagian dari Kecamatan Mejayan, namun gedung pemerintahan lain sedang dalam tahap dipindah dari Kota Madiun ke Caruban sejak 2011.

Luas wilayah Kabupaten Madiun adalah 1.010,86 Km² atau 101.086 Ha, secara administratif pemerintahan terbagi ke dalam 15 Kecamatan, 8 Kelurahan, dan 198 Desa. Secara astronomis terletak pada posisi 7°12'-7°48'30" Lintang Selatan dan 111°25'45" - 111°51" Bujur Timur. Batas wilayah Kabupaten Madiun adalah sebagai berikut :

1. Sebelah Utara : Kabupaten Bojonegoro;
2. Sebelah Barat : Kabupaten Magetan dan Kabupaten Ngawi;
3. Sebelah Selatan : Kabupaten Ponorogo;
4. Sebelah Timur : Kabupaten Nganjuk.

Bentuk permukaan lahan wilayah Kabupaten Madiun sebagian besar (67.576 Ha) relatif datar dengan tingkat kemiringan lereng 0-15%. Secara terinci kemiringan lereng Kabupaten Madiun sebagai berikut :

1. 0-12 % seluas 44.278,375 Ha (43,80 %);

2. 2-15 % seluas 23.298,92 Ha (23,05 %);
3. 15-40% seluas 15.585,00 Ha (15,59 %);
4. dan > 40% seluas 17.140,00 Ha (16,85 %)

Berdasarkan penggunaan lahan Wilayah Kabupaten Madiun terinci sebagai berikut :

1. Pemukiman/Pekarangan 15.322,26 Ha 15,16 %;
2. Sawah 30.951,00 Ha 30,62 %;
3. Tegall 7.091,54 Ha 7,02 %;
4. Perkebunan 2.472,00 Ha 2,45 %;
5. Hutan Negara 40.511,00 Ha 40,08 %;
6. Perairan (Kolam/waduk) 836,00 Ha 0,83 %;
7. Lain-lain (jalan,sungai,makam) 3.0902,20 Ha 3,86 %.

2. Kondisi Demografis

Pertumbuhan penduduk merupakan hal yang sangat penting karena dapat membawa dampak yang positif, seperti menjadi modal pembangunan dikarenakan bertambahnya jumlah tenaga kerja di suatu daerah tersebut. Jumlah penduduk Kabupaten Madiun sendiri cukup banyak, yaitu berdasarkan hasil registrasi Januari 2018, tercatat sebanyak 677.993 jiwa, terdiri dari 334.495 jiwa penduduk laki-laki, dan 343.498 jiwa penduduk perempuan. Dapat dilihat rinciannya di table berikut:

Jumlah Penduduk dan Jenis Kelamin Menurut Kecamatan di Kabupaten Madiun, *update* Januari 2018⁷⁷

Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
(1)	(2)	(3)	(4)
Kebonsari	26.658	26.376	53.034
Geger	29.668	30.121	59.789
Dolopo	26.236	26.205	52.441
Dagangan	22.909	22.048	44.957
Wungu	28.688	29.257	57.945
Kare	14.788	14.644	29.432
Gemarang	15.571	15.871	31.442
Saradan	31.115	32.923	64.038
Pilangkenceng	24.219	25.692	49.911
Mejayan	20.978	21.828	42.806
Wonoasri	15.437	15.980	31.417
Balerejo	19.854	20.774	40.628
Madiun	18.230	19.559	37.789
Sawahana	11.805	12.343	24.148
Jiwan	28.339	29.877	58.216
Jumlah	334.495	343.498	677.993

⁷⁷ Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kab. Madiun, <https://madiunkab.bps.go.id/statictable/2018/01/09/580/jumlah-penduduk-dan-jenis-kelamin-menurut-kecamatan-di-kabupaten-madiun-2016.html> diakses pada tanggal 26 Juni 2018 pukul 08.55 WIB

3. Kondisi Sosial Ekonomi

Kabupaten Madiun mempunyai pertumbuhan ekonomi yang paling besar di sektor industri pengolahan, yaitu sebesar 8,66%. Dilanjutkan dari sektor pertambangan dan penggalian yang mengalami pertumbuhan negatif sebesar 1,41%. Dan sektor yang paling besar kontribusinya terhadap PDRB adalah sektor pertanian mengalami pertumbuhan sebesar 2,54%. Namun, secara umum pertumbuhan ekonomi Kabupaten Madiun meningkat tajam di sektor pariwisata yang dipengaruhi oleh kondisi alam Kabupaten Madiun itu sendiri, yang mana banyak sekali terdapat tempat-tempat wisata baru terutama alam yang semakin gencar-gencarnya dipromosikan oleh Disparpora terhitung Juli 2017 tahun lalu. Jumlah dan angka kunjungan wisatawan Kabupaten Madiun tahun 2012 – 2017 rata-rata per tahun adalah 9,85%, dengan angka kunjungan pada tahun 2012 sebesar 291.599 wisatawan dan tahun 2017 mencapai 383.299. Angka kunjungan wisatawan meningkat, dikarenakan bertambahnya objek-objek wisata yang telah dikembangkan oleh masyarakat bekerja sam dengan Disparpora. Beberapa objek wisata tersebut seperti acara rutin yang diselenggarakan oleh perguruan pencak silat, pengembangan adat istiadat Desa Kare, dan Nongko Ijo yang berupa wisata alam hutan pinus.

Jumlah tenaga kerja di usaha hotel dan tempat wisata Kabupaten Madiun pada tahun 2016 mencapai 402 orang, atau dengan rasio terhadap jumlah wisatawan adalah 1 tenaga kerja melayani 953 wisatawan. Rasio jumlah tenaga kerja terhadap jumlah kunjungan wisatawan Indonesia dan Provinsi

Jawa Timur, pada periode tahun 2011-2016, rasio jumlah tenaga kerja terhadap wisatawan di Indonesia rata-rata 1 : 26, dengan peningkatan pertahun 1 : 2.

TAHUN	JUMLAH KUNJUNGAN WISATAWAN NUSANTARA (orang)	JUMLAH KUNJUNGAN WISATAWAN MANCANEGERA (orang)	JUMLAH TENAGA KERJA	RASIO
KONDISI SAAT INI (data jumlah tenaga kerja hanya terbatas pada tenaga kerja di hotel) :				
2013	352.908	Tidak ada ada	336	1 : 1.053
2014	357.912	Tidak ada data	364	1 : 983
2015	363.907	Tidak ada data	393	1 : 975
2016	383.001	97	402	1 : 953
TARGET :				
2017	800.000	10.000	1.620	1 : 500
2018	1.000.000	15.000	2.540	1 : 400
2019	1.200.000	25.000	4.100	1 : 300
2020	1.500.000	50.000	7.750	1 : 200
2021	2.000.000	70.000	20.700	1 : 100
2022	2.500.000	100.000	26.000	1 : 100
2023	3.000.000	150.000	63.000	1 : 50
2024	4.000.000	200.000	84.000	1 : 50
2025	5.000.000	250.000	210.000	1 : 25

4. Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Madiun

Berdasarkan Perda Nomor 13 Tahun 2011 tentang Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Madiun dan Peraturan Bupati Madiun Nomor 51 Tahun 2011 tentang Tugas Pokok dan Fungsi serta Struktur Organisasi Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan Dan Pariwisata Kabupaten Madiun, maka untuk mewujudkan visi dan misi Pemkab Madiun, Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan dan Pariwisata Kabupaten Madiun memiliki fungsi membantu Bupati dalam melaksanakan koordinasi, perencanaan, pengendalian dan pelaksanaan dibidang urusan koperasi, perindustrian, perdagangan dan bidang urusan pariwisata.

Pada awalnya, bidang pariwisata masuk dalam nomenklatur dari Koperindagpar Kabupaten Madiun yang lebih fokus dalam perkoperasian dan perdagangan. Namun, Pemkab Madiun melihat setiap tahunnya terdapat kenaikan PAD yang signifikan dalam bidang pariwisata yang ditunjang pula dengan asset-asset alam yang melimpah berpotensi menjadi wisata untuk Kabupaten Madiun dalam memikat wisatawan domestik maupun mancanegara. Sehingga dari situlah pematangan rencana pengembangan bidang pariwisata ini telah diresmikan agar lebih fokus dan menjadi Disparpora (Dinas Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga Kabupaten Madiun) pada pertengahan tahun 2017.

Adapun prinsip-prinsip, visi, misi, tujuan dan sasaran daripada Disparpora Kabupaten Madiun dapat dirinci sebagai berikut :

Prinsip pembangunan kepariwisataan yaitu :⁷⁸

- a. pembangunan kepariwisataan berkelanjutan;
- b. pembangunan kepariwisataan berbasis kewilayahan untuk mendorong pemerataan pembangunan;
- c. pembangunan kepariwisataan berbasis masyarakat;
- d. pembangunan kepariwisataan terpadu lintas sektor, lintas wilayah, dan antarpemangku kepentingan;
- e. pembangunan kepariwisataan berwawasan global, beridentitas lokal.

Visi :⁷⁹

Pembangunan Kepariwisata Daerah adalah Kepariwisata Kabupaten Madiun yang berkelanjutan, berdaya saing dunia, berbasis agro dan budaya, untuk kesejahteraan masyarakat.

Misi pembangunan kepariwisataan Daerah adalah :⁸⁰

- a. mewujudkan destinasi pariwisata berdaya saing dunia yang memadukan sumber daya alam berbasis agro dan budaya sebagai identitas pariwisata Kabupaten Madiun, didukung infrastruktur dan fasilitas berstandar nasional dan internasional;
- b. mewujudkan industri pariwisata berstandar nasional dan internasional serta berkelanjutan untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. mewujudkan pemasaran pariwisata yang mampu membangun citra Kabupaten Madiun sebagai destinasi pariwisata alam berbasis agro dan budaya yang berkelas dunia;
- d. mewujudkan kelembagaan kepariwisataan yang mampu mempercepat pembangunan kepariwisataan Kabupaten Madiun yang berkelanjutan dan berdaya saing dunia.

Tujuan pembangunan kepariwisataan Daerah adalah :⁸¹

- a. mewujudkan produk pariwisata berdaya saing dunia yang memadukan kekhasan sumber daya alam berbasis agro dan budaya

⁷⁸ Pasal 6 Perda Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025

⁷⁹ Pasal 7 Perda Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025

⁸⁰ Pasal 8 Perda Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025

⁸¹ Pasal 9 Perda Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025

untuk mendorong perkembangan daya tarik wisata lain di seluruh wilayah Daerah;

- b. mewujudkan pembangunan prasarana umum, fasilitas umum, fasilitas pariwisata, aksesibilitas berstandar nasional dan internasional, serta ramah lingkungan, terpadu secara lokal, regional, nasional, dan internasional menuju destinasi pariwisata berdaya saing dunia;
- c. mewujudkan industri pariwisata berstandar nasional dan internasional serta ramah lingkungan melalui pengembangan jejaring nasional dan internasional serta penerapan prinsip tanggung jawab terhadap lingkungan alam, sosial, dan budaya;
- d. mewujudkan struktur industri pariwisata yang kuat dengan memadukan industri mikro, kecil, dan menengah dengan usaha pariwisata untuk memperkuat rantai distribusi dan nilai produksi berbasis lokal;
- e. mewujudkan pemasaran pariwisata terpadu dengan destinasi pariwisata unggulan nasional, Provinsi Jawa Timur, dan Indonesia untuk dapat menjangkau pasar wisatawan nusantara dan mancanegara yang lebih luas dan berkualitas;
- f. mewujudkan pemasaran pariwisata bertanggung jawab dan kreatif dalam membangun citra destinasi pariwisata alam berbasis agro dan budaya unggulan nasional;
- g. mewujudkan organisasi pariwisata di lingkungan pemerintahan, swasta, dan masyarakat, serta organisasi pendukungnya sebagai mitra utama pemerintah Kabupaten Madiun dalam mempercepat pembangunan destinasi pariwisata alam berbasis agro dan budaya unggulan nasional;
- h. meningkatkan kapasitas aparatur pemerintahan sebagai regulator dan fasilitator dalam pembangunan kepariwisataan Daerah untuk mewujudkan sistem pengembangan sumber daya manusia pariwisata yang mampu mendorong peningkatan kapasitas masyarakat sebagai pelaku utama pariwisata, membangun sumber daya manusia berkompetensi nasional dan internasional pada usaha pariwisata sebagai garda depan pariwisata.

Berdasarkan prinsip, visi, misi, dan tujuan yang tercantum dalam Perda Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025, pemerintah daerah Kabupaten Madiun diharapkan secara nyata melakukan pengembangan sektor pariwisata berdaya saing dunia yang menyeluruh yang akan memicu di sektor lain untuk berkembang sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat namun tetap menjunjung tinggi budaya daerah setempat sebagai unggulan.

5. Langkah-Langkah yang Telah Disparpora Lakukan untuk Meningkatkan PAD sektor Pariwisata

Melalui perancangan APBD 2018, Pemerintah Kabupaten Madiun mengalokasikan dana sebesar Rp 3 Miliar untuk pengembangan sektor pariwisata yang ada di daerahnya. Anggaran tersebut bersumber dari APBD tahun 2016 dan APBD tahun 2017 akan meningkat. Dana sebesar Rp 3 miliar tersebut telah digunakan sebagian untuk berbagai kegiatan yang dapat meningkatkan industri pariwisata di Kabupaten Madiun, di antaranya :

1. Pembangunan fisik pasar burung di daerah Mejayan sebesar Rp 2,2 miliar;
2. Perbaikan objek wisata air terjun Kedung Jaran di Desa Durenan, Kecamatan Gemarang, Kabupaten Madiun yang disuplai sekitar Rp 400 juta. Hal itu bertujuan agar wisatawan yang berkunjung ke Kedung Jaran dapat merasa aman dan nyaman;
3. selanjutnya untuk promosi wisata dan perbaikan objek wisata lainnya.

B. Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Di Sektor Pariwisata Untuk Meningkatkan Pembangunan di Kabupaten Madiun Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sejatinya merupakan sebuah instrumen kebijakan yang digunakan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Pelaksanaannya pula dapat dimaksimalkan oleh pemerintah daerah dengan adanya sistem otonomi daerah.⁸² Dengan demikian, DPRD beserta pemerintah daerah harus berupaya secara nyata, terencana, dan berasaskan keadilan⁸³ dalam merumuskan APBD untuk menghasilkan APBD yang dapat mewujudkan kebutuhan nyata masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik.⁸⁴

Telah dijelaskan dalam pembahasan subbab sebelumnya, bahwa APBD memegang kedudukan penting dalam pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah. Sehingga, APBD memegang peranan penting pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya setahun ke depan. Dalam APBD terdapat anggaran pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain.⁸⁵ Terkait dengan hal tersebut, bidang pariwisata dapat

⁸² Mulia P. Nasution, *Loc. Cit*

⁸³ M. Quraish Shihab, *Loc. Cit*

⁸⁴ Yuliati, *Loc. Cit*

⁸⁵ R. Santoso Brotodihardjo, *Loc. Cit*

menyumbangkan dengan maksimal melalui pajak daerah dan retribusi daerah yang dikenakan kepada wisatawan. Sehingga, apabila pariwisata tersebut dapat dikelola dengan baik, maka para wisatawan domestik maupun mancanegara dapat ditarik secara maksimal dan tentunya meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) khususnya Kabupaten Madiun. Ditunjang pula dengan banyaknya objek-objek wisata alam maupun buatan di Kabupaten Madiun. Kedudukan peningkatan PAD melalui sektor pariwisata pun diperkuat dengan adanya visi yang terdapat Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 17 Tahun 2017 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025 yang berbunyi “Pembangunan Kepariwisata Daerah adalah Kepariwisata Kabupaten Madiun yang berkelanjutan, berdaya saing dunia, berbasis agro dan budaya, untuk kesejahteraan masyarakat”. Sehingga pelaksanaan pengembangan di sektor pariwisata sudah terlihat lebih fokus dan sudah melirik wisatawan mancanegara, serta memberikan kesempatan kepada masyarakat bersanding dengan Pemkab Madiun untuk bersinergis dalam mengelola wisata tersebut, yang nantinya melalui pajak dan retribusi daerah dapat meningkatkan PAD Kabupaten Madiun.

Terkait hal tersebut, Disparpora Kabupaten Madiun mencatat kontribusi bidang pariwisata dari tahun ke tahun terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang merupakan jumlah nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dari seluruh kegiatan perekonomian di Kabupaten Madiun beserta target yang akan dicapai, sebagai berikut :

KONDISI SAAT INI :	KONTRIBUSI PARIWISATA TERHADAP PDRB
2011	2,17 %
2012	2,15 %
2013	2,14 %
2014	2,14 %
2015	2,14 %
2016	2,15 %
TARGET :	
2017	2,17 %
2018	2,20 %
2019	2,50 %
2020	2,80 %
2021	3,00 %
2022	3, 50 %
2023	4,00 %
2024	4,50 %
2025	5,00 %

Berdasarkan analisis penulis, terdapat 6 konsep pariwisata yang ditawarkan Pemkab Madiun untuk dapat dieksplorasi para wisatawan baik domestik maupun luar negeri. Keenam konsep wisata tersebut adalah wisata

alam, wisata buatan, desa wisata, wisata sejarah, wisata religi, dan wisata budaya. Adapun rinciannya sebagai berikut :

1. Wisata alam, Pemkab Madiun menawarkan keindahan panorama pegunungan di lingkaran Gunung Wilis. Seperti Wahana Wisata Grape di Kecamatan Wungu, air terjun Seweru, wisata perkebunan kopi Kandangan, air terjun Denu, air terjun Seloaji, air terjun Coban Kromo, dan Banyu Lawe yang semuanya berada di Kecamatan Kare;
2. Wisata buatan, terdapat Monumen Keganasan PKI Tahun 1948 di Kresek, Taman Wisata Umbul di Dolopo, Waduk Bening Widas di Saradan, Waduk Dawuhan di Wonoasri, dan beberapa waduk lain di Kabupaten Madiun;
3. Desa wisata, Kabupaten Madiun mengenalkan Desa Brumbun Kecamatan Wungu dengan berpetualang menyusuri keindahan sungai desa setempat yang berada di lereng Gunung Wilis. Desa Bolo Kecamatan Kare yang menawarkan sensasi petik buah durian, dan keseharian adat istiadat masyarakat;
4. Wisata sejarah, yang mana Kabupaten Madiun mempunyai Situs Ngurawan di Dolopo, Situs Sewulan, Candi Wonorejo di Mejayan, Prasasti Mruwak di Dagangan;
5. Wisata religi, yang menampilkan makam KH Basyariah di Desa Sewulan, Kecamatan Daganga yang mana masih memiliki hubungan kerabat dengan mantan Presiden RI Gus Dur;

6. Sedangkan wisata budaya, terdapat kesenian dongkrek yang telah menjadi hak paten asli Kabupaten Madiun dan berbagai macam motif batik yang merupakan cerminan berbagai hasil bumi daerah setempat. Seperti Batik Porang, Batik Serat Jati, Batik Gabah Sinawur, dan Batik Kenongo.

Diketahui bahwa Disparpora sendiri berdiri dan diresmikan oleh Bupati Kabupaten Madiun semenjak pertengahan tahun 2017. Ini artinya, masih banyak tugas-tugas maupun program-program yang belum dilakukan berkaitan dengan kepariwisataan. Dapat dilihat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025 yang memuat prinsip-prinsip dan visi pemerintah daerah, ingin menciptakan pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan. Pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan di sini dapat diartikan sebagai pembangunan berkelanjutan yang terpadu dan terorganisasi untuk mengembangkan kualitas hidup masyarakat dengan cara mengatur penyediaan, pengembangan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya secara berkelanjutan.⁸⁶ Sehingga, secara keseluruhan pembangunan pariwisata ini harus berpengaruh terhadap kelestarian alam dan seluruh kelangsungan hidup masyarakat daerah tersebut.⁸⁷

⁸⁶ Piagam Pariwisata Berkelanjutan, 1995

⁸⁷ Sadono Sukirno, *Loc. Cit*

Berkaitan dengan hal tersebut, penulis memberikan beberapa aspek-aspek penting yang dapat Disparpora khususnya Tim Bidang Pengembangan Pariwisata Kabupaten Madiun konsentrasikan untuk mengoptimalisasikan peningkatan PAD melalui sektor pariwisata adalah sebagai berikut :

1. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat harus dapat dimaksimalkan baik dari segi pembangunan, pelaksanaan hingga pengawasan terhadap pariwisata tersebut. Sehatnya seluruh pembangunan kepariwisataan Kabupaten Madiun ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkesinambungan. Masyarakatlah yang harus mendapatkan manfaat terbesar dari pembangunan kepariwisataan yang dilakukan di Kabupaten Madiun, dengan menjadikan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan kepariwisataan, mengambangkan secara optimal produk lokal, dan melindungi asset masyarakat melalui regulasi yang berkeadilan.

2. Partisipasi Pelaku Usaha/*Stakeholder Involment*

Para pelaku usaha diharapkan dapat berpartisipasi pula dalam pembangunan kepariwisataan tersebut seperti mendirikan asosiasi wisata ataupun bisnis serta dapat membuka lapangan kerja yang lebih luas, sehingga dapat memaksimalkan fungsi pariwisata dari segi bisnis bersama dengan masyarakat untuk meningkatkan dan mewujudkan visi, misi, serta tujuan daripada kepariwisataan di Kabupaten Madiun.

3. Pelatihan Sumber Daya Manusia

Pembangunan pariwisata ini membutuhkan adanya penggerak/pelaksana dengan berpedoman terhadap rumusan APBD yang telah ada. Dengan persaingan industri pariwisata yang semakin ketat dan dengan visi berdaya saing dunia, maka dibutuhkan SDM yang mumpuni serta profesional. Sehingga, pemerintah daerah wajib memberikan pelatihan terhadap masyarakat setempat guna meningkatkan keterampilan dan pembekalan pengetahuan terkait pariwisata.

4. Perluasan Lapangan Pekerjaan

Dengan adanya perluasan lapangan pekerjaan di sektor pariwisata, maka seharusnya pekerjaan yang berkualitas beserta fasilitas-fasilitas penunjang bidang industri pariwisata tersebut dapat dikelola sendiri oleh masyarakat setempat. Sehingga bekerja sama dengan para pelaku usaha hal tersebut dapat menjadikan pariwisata menjadi kepemilikan lokal sebagai identitas.

5. Pelestarian Alam

Pembangunan kepariwisataan tidak dapat dipisahkan dari pelestarian alam. Sektor pariwisata umumnya dijadikan unggulan bagi PAD pemerintah daerah karena merupakan salah satu potensi mutlak daerah. Sektor ini diandalkan karena dapat memacu sektor lainnya, seperti peningkatan bisnis transportasi, hotel, restoran, hiburan, perbankan, dan peningkatan permintaan terhadap hasil pertanian,

peternakan, dan perikanan daerah setempat. Namun demikian, tentunya dalam mewujudkan hal tersebut, tidak lupa untuk menghindari kerusakan alam daripada daerah tersebut. Tentunya harus seimbang dengan pelestarian alamnya, sehingga dapat menciptakan pembangunan kepariwisataan berkelanjutan.

6. Promosi

Aspek selanjutnya yang tidak kalah penting adalah promosi. Apalah artinya suatu daerah memiliki berbagai macam potensi pariwisata apabila tidak ada upaya untuk memberitahukan atau menawarkan objek tersebut langsung kepada konsumen. Promosi yang dilakukan dapat melalui promosi secara langsung menggunakan brosur, mengikuti pameran pariwisata ataupun melalui media elektronik yang dapat lebih menarik wisatawan baik domestik maupun mancanegara.

7. Pengawasan

Pemerintah pusat telah memberikan wewenang sepenuhnya terhadap pemerintah daerah untuk mengurus urusannya sendiri melalui otonomi daerah, yang mana artinya dari segi penyusunan/perumusan, pelaksanaan, hingga pengawasan juga dilakukan oleh pemerintah daerah.⁸⁸ Fungsi pengawasan tersebut diperlukan untuk monitoring dan evaluasi untuk pemerintah daerah sendiri dalam meningkatkan kualitas pembangunan pariwisata.

⁸⁸ Ni'matul Huda, *Loc. Cit*

C. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Di Sektor Pariwisata Untuk Meningkatkan Pembangunan di Kabupaten Madiun

Dalam melaksanakan pengembangan di suatu sektor yang baru saja dimulai dan dikembangkan, pastilah akan menghadapi berbagai kondisi di lapangan yang berbeda dengan apa yang diangankan. Maka dari itu kemampuan SDM yang mumpuni mengambil andil penting dengan menghadapi keadaan secara profesional. Disparpora sebagai lembaga yang berwenang atas pengembangan sektor pariwisata daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya pastinya akan mengalami berbagai macam situasi dan kondisi baik dari faktor pendukung maupun penghambat. Berdasarkan data wawancara yang penulis dapat, diperoleh hasil sebagai berikut :

1. Faktor-Faktor Pendukung

a) Letak Geografis yang Strategis

Faktor utama wisata alam tidak lain adalah kondisi geografis daerah tersebut. Mulai dari telaga, air terjun, hutan pinus, dan pegunungan. Semua tersedia di Kabupaten Madiun, sehingga tinggal bagaimana pengelolaannya yang dilakukan oleh pemerintah daerah beserta masyarakat setempat. Kondisi geografis pendukung lainnya adalah Kabupaten Madiun merupakan wilayah pusat persimpangan antara daerah Jawa bagian barat antara lain Yogyakarta, Semarang, Jakarta, Bandung, menuju arah timur ke daerah Pasuruan, tempat wisata alam Gunung Bromo. Oleh karena itu, Kabupaten Madiun dilewati kurang lebih 175 bus pariwisata, dan saat musim liburan atau *weekend* jumlah

tersebut dapat meningkat 3 kali lipat. Dengan kata lain, Kabupaten Madiun setidaknya dapat memanfaatkan kondisi tersebut untuk meningkatkan kunjungan tempat wisata sekaligus untuk mempromosikan tempat wisata di Kabupaten Madiun;

b) Berkembangnya Teknologi dan Informasi

Dengan berkembangnya struktur organisasi Disparpora, bertambah pula staff pengelola baik informasi maupun teknologi. Sehingga melalui hal tersebut, objek-objek wisata baik alam maupun buatan Kabupaten Madiun dapat dipromosikan melalui website madiunkab.go.id. Wisatawan domestik maupun asing pun dapat dengan mudah mencari informasi terkait dengan objek-objek wisata di Kabupaten Madiun. Selain itu, promosi segi non elektronik juga telah difasilitasi dengan adanya Jatim Majapahit Travel Fair yang setiap tahunnya diadakan di Surabaya dan Kabupaten Madiun sendiri selalu mengikuti kegiatan tersebut.

c) Budaya yang Beragam

Faktor pendukung ketiga adalah budaya masyarakat Kabupaten Madiun sendiri yang saat ini menjadi daya tarik sekaligus komponen penting dalam asset Budaya Nasional. Peningkatan wisatawan mancanegara terjadi kenaikan dikarenakan terdapat salah satu wisata yang menyuguhkan keseharian masyarakat Desa Kare yang masih menggambarkan keseharian jaman dahulu, keramah tamahan, dan kesederhanaan khas masyarakat Jawa. Selain itu, ditunjang dengan

wisata alam seperti air terjun, hutan pinus, waduk, pegunungan, desa asri, hingga wisata buatan seperti monumen bersejarah, taman rekreasi, dan *water park*.

2. Faktor-Faktor Penghambat

a) Terbatasnya Anggaran

Penghambat pertama adalah mengenai anggaran. Dikarenakan Perda Kabupaten Madiun Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025 baru disahkan pada Desember 2017, sehingga dapat diartikan bahwa peran Disparpora sebagai penggerak pariwisata juga belum dapat diukur kinerjanya. Maka dari itu, untuk menjadi motor penggerak, dibutuhkan anggaran yang besar sebagai pondasi pembangunan objek-objek wisata di Kabupaten Madiun. Sebagai contoh untuk dana pembangunan, renovasi, pelatihan SDM, hingga penunjang seperti toilet umum dan *parking area*;

b) Pembangunan Infrastruktur yang Belum Maksimal

Penghambat yang kedua yaitu berkaitan dengan pembangunan infrastruktur. Dikarenakan infrastruktur penunjang objek wisata belum dibangun secara maksimal, sehingga kunjungan wisatawan belum dapat maksimal pula. Hal ini berkaitan dengan paket biro jasa wisata yang biasanya menyediakan paket wisata dengan jumlah wisatawan yang banyak. Sehingga, saat perjalanan wisata tersebut, biro jasa wisata menggunakan transportasi yang besar berupa bus

ataupun travel. Dikarenakan infrastuktur terkait *parking area*, *rest area* dan hotel-hotel tempat menginap wisatawan belum dibangun secara maksimal, maka dari itu kunjungan wisatawan belum dapat dimaksimalkan pula;

c) Rendahnya Kesadaran dan Kepedulian Masyarakat

Adanya keluhan terhadap pengelolaan dan terkait SOP (Standar Operasional Prosedur) di daerah wisata menjadi masalah yang paling banyak terjadi. Hal ini pastinya disebabkan oleh kurangnya kesadaran dan kepedulian masyarakat Kabupaten Madiun itu sendiri untuk mengelola dan melestarikan pariwisatanya. Selain itu, masih banyak pula beberapa objek-objek wisata yang belum siap untuk dikunjungi karena masyarakat daerah wisata itu sendiri juga yang kurang peduli akan manfaat dari wisata tersebut. Hal tersebut terkait dengan kualitas daripada SDM Kabupaten Madiun yang juga masih rendah dan belum siap untuk menghadapi persaingan di bidang pariwisata. Untuk itu sumber daya manusia atau dalam hal ini adalah masyarakat Kabupaten Madiun, Disarpورا masih berada dalam tahap penyuluhan pentingnya mengembangkan pariwisata untuk meningkatkan perekonomian masyarakat, dalam tahap pelatihan para anggota-anggota karang taruna atau pemuda masyarakat, serta studi banding dengan Kabupaten di wilayah lain, seperti Yogyakarta dan Solo. Sehingga, dapat dikatakan bahwa faktor SDM masih dalam tahap awal untuk menyadarkan bahwa sektor pariwisata ini merupakan

tambang emas bagi perekonomian mereka dan PAD, karena wisata alam yang telah menunjang harus tetap dikelola dengan SDM yang mumpuni.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dari bab-bab sebelumnya, maka penulis memperoleh kesimpulan akhir sebagai berikut :

1. Pengoptimalisasian pembangunan sektor pariwisata di Kabupaten Madiun dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, dilakukan melalui pengadaan pelatihan, penjabaran pelaksanaan program pembangunan, dan pengawasan terhadap berjalannya program. Berkaitan dengan hal tersebut, Disparpora harus bekerja secara nyata dan profesional, guna memaksimalkan potensi-potensi sektor pariwisata di Kabupaten Madiun;
2. Dalam pengoptimalisasian PAD Kabupaten Madiun sektor pariwisata, secara nyata diperoleh faktor pendukung dan faktor penghambat yang diuraikan sebagai berikut :
 - a. Faktor pendukung
Faktor pendukung antara lain : letak geografis yang strategis, berkembangnya teknologi dan informasi dari segi pemasaran/promosi, budaya yang beragam
 - b. Faktor penghambat
Faktor penghambat antar lain : terbatasnya anggaran, pembangunan infrastruktur yang belum maksimal, rendahnya kesadaran dan kepedulian masyarakat di sektor kepariwisataan.

B. Saran

Beberapa saran yang penulis dapatkan berdasarkan hasil menganalisis sebagai berikut :

1. Masyarakat setempat khususnya para pemuda dapat memberikan ide-ide atau pemikiran-pemikiran yang inovatif untuk menambah variasi wahana/permainan di objek wisata alam agar dapat menarik wisatawan;
2. Pemerintah daerah Kabupaten Madiun harus lebih berkonsentrasi terhadap pembangunan infrastruktur dan fasilitas-fasilitas penunjang objek wisata. Agar objek-objek wisata tersebut menjadi layak dan memberikan rasa nyaman bagi wisatawan.
3. Pemerintah daerah bekerja sama dengan masyarakat setempat mendirikan paguyuban atau karang taruna untuk menarik para pemuda dalam hal pelatihan dan pembekalan pengetahuan guna meningkatkan keterampilan di bidang pariwisata. Sehingga masyarakat setempat dapat memanfaatkan secara maksimal bidang pariwisata tersebut untuk kesejahteraannya sendiri;
4. Disparpora bersama tokoh masyarakat maupun pemuda setempat dapat mengadakan kunjungan wisata ke daerah lain, sehingga masyarakat maupun pemuda setempat diharapkan mendapatkan ilmu berkaitan dengan pengelolaan wisata;
5. Disparpora diharapkan dapat semaksimal mungkin dalam hal promosi objek-objek wisata, baik brosur, pameran pariwisata, maupun melalui sarana elektronik/*fanpage*. Disparpora juga dapat melakukan kerja sama

dengan agen-agen perjalanan wisata, agar objek-objek wisata tersebut lebih dikenal lagi oleh wisatawan;

6. Pemerintah daerah beserta masyarakat setempat dalam mengelola pariwisata diharapkan tetap menjaga kelestarian alam dan keseimbangan ekosistem.

DAFTAR PUSTAKA

Referensi buku :

- A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Buku Kompas, Universitas Michigan, 2002.
- Abdul Halim, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2001.
- Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pembentukan Perda APBD Parsitipatif*, Cetakan-1, Laksbang PressINDO, Yogyakarta, 2010.
- Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan ke-1, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018.
- Arief Budiman, *Teori Pembangunan dunia Ketiga*, PT Gramedia, Jakarta, 1995.
- Bachtiar Effendi, *Pembangunan Daerah Otonom Berkeadilan*, Cetakan Pertama, PT. Uhindo dan Offset, Yogyakarta, 2002.
- Deddy Dadang, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2001.
- Deddy Supriady B, Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Cetakan-3, PT Gramedia, Jakarta, 2002 hlm. 204
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005.
- Hari Subarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Garfika, Jakarta, 2007.
- Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Cetakan ke-1, PT Alumni, Bandung, 2011.
- Iwan Nugroho dan Rochmin Dahuri, *Pembangunan Wilayah : Perspektif Ekonomi Sosial dan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, 2004.
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006.
- Josef Mario Monteiro, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2014.

- Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia : Identifikasi Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Koesoemahatmadja dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Nusa Media, Bandung, 2014.
- M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Quran ; Tafshir Maudhu'i Atas Pelbagai Persoalan Umat*, Bandung, Mizan, 1999.
- Mardiasmo, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 2004.
- Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Cetakan Pertama, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002.
- Marihot P. Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Muhadi Zainuddin dan Abd. Mustaqim, *Studi Kepemimpinan Islam*, Cetakan I, Yogyakarta, Al-Muhsin Press Yogyakarta, 2002.
- Muhammad Husein Heikal, *al-Hukumatul Islamiyyah*, Darul Ma'arif Kairo.
- Natahiddin, *Potensi Dana Perimbangan Pada Pemerintahan Daerali Di Propinsi Jambi*, Manajemen Keuangan Daerah, UPP YKPN, Yogyakarta, 2001.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Oka Yoeti, *Dasar-Dasar Pengertian Hospitaliti & Pariwisata*, Penerbit PT Alumni, Bandung, 2010.
- R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT Eresco, Bandung, 1993.
- Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Penerbit Graham Ilmu, Yogyakarta, 2011.
- Rudy, *Investment Laws And Politicies In Indonesia Decentralization*, Thesis Kobe University, 2007.
- Sadono Sukirno, *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan Daerah*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1982.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

Syaukani Andi, *Otonomi Daerah demi Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, Nuansa Madani, 2004.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Negara Republik Indonesia* (Jilid I, II, Dan III), Penerbit Liberty, Yogyakarta.

Tjahjanulin Domai, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang, 2002.

Yuliati, *Analisis Kemampuan Keuangan Daerah dalam Menghadapai Otonomi Daerah*, Manajemen Keuangan Daerah, UPP YKPN, Yogyakarta.

Yusnani Hasyimzoem, *Penguatan Institusional Pemekaran Daerah*, 2005.

Referensi jurnal :

Mulia P. Nasution, *Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah*, Jurnal Forum Inovasi Desember-Februari 2003.

Muhammad Husein Heikal, *al-Hukumatul Islamiyyah*, Darul Ma'arif Kairo

Peraturan perundang-undangan :

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah

Perda Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Madiun Tahun 2018-2025

Piagam Pariwisata Berkelanjutan, 1995

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Data elektronik :

https://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah_di_Indonesia diakses pada tanggal 1 April 2018 pukul 20.22 WIB

<http://www.negarahukum.com/hukum/tugas-dan-kewenangan-pemerintahan-daerah.html> diakses pada tanggal 2 April 2018 pukul 07.55 WIB

<https://media.neliti.com/media/publications/19576-ID-analisis-penerimaan-daerah-dari-industri-pariwisata-di-provinsi-dki-jakarta-dan.pdf> diakses pada tanggal 2 April 2018 pukul 09.10 WIB

<https://tempatwisataseru.com/21-tempat-wisata-di-jawa-timur-yang-wajib-dikunjungi/> diakses pada tanggal 26 Maret 2018 pukul 22.43 WIB

<https://wisatalengkap.com/tempat-wisata-madiun-terbaru/> diakses pada tanggal 25 Maret 2018 pukul 10.11 WIB

https://id.wikipedia.org/wiki/Monumen_Kresek diakses pada tanggal 22 Maret 2018 pukul 18.57 WIB

<https://id.wikipedia.org/wiki/Dongkrek> diakses pada tanggal 22 Maret 2018 pukul 15.55 WIB

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/01/22/p2yn70284-madiun-teken-raperda-kepariwisataan> diakses pada tanggal 11 Maret 2018 pukul 06.53 WIB

<http://www.ilmudasar.com/2017/08/Pendapatan-Asli-Daerah-PAD-adalah.html> diakses pada tanggal 23 Maret 2018 pukul 07.35 WIB

<http://www.ilmudasar.com/2017/08/Pendapatan-Asli-Daerah-PAD-adalah.html> diakses pada tanggal 23 Maret 2018 pukul 07.35 WIB

<http://www.sarjanaku.com/2012/12/pengertian-keuangan-daerah-makalah.html> diakses pada tanggal 09 Maret 2018 pukul 13.30 WIB

<https://www.ilmudasar.com/2017/08/Pendapatan-Asli-Daerah-PAD-adalah.html> diakses pada tanggal 19 Mei 2018 pukul 9.29 WIB

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kab. Madiun,
<https://madiunkab.bps.go.id/statictable/2018/01/09/580/jumlah-penduduk-dan-jenis-kelamin-menurut-kecamatan-di-kabupaten-madiun-2016.html>
diakses pada tanggal 26 Juni 2018 pukul 08.55 WIB