

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pemerintahan Daerah

Desentralisasi, menurut Ni'matul Huda dalam bukunya *Otonomi Daerah*, bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan tingkat lebih rendah. Dan dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.¹⁸ Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, menurut Noer Fauzi dan Yando Zakaria, memiliki beberapa tipologi (ciri-ciri), antara lain:¹⁹

1. Desentralisasi adalah penyelenggaraan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang oleh dari pemerintah kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintahan dan atau perangkat pusat di daerah dalam rangka negara kesatuan.
3. Tugas pembantuan (*Mededewind*) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut.

¹⁸ Ni'matul Huda, Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 85-86.

¹⁹ Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, "*Mensiasati Otonomi Daerah*" dalam *Konsorium Pembaruan Agraria*, Insist Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 11.

Sementara dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu, seperti ditulis Nimatul Huda, menunjukkan:²⁰

1. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang menjadi dengan cepat;
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Secara etimologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jadi dapat diartikan bahwa desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.²¹ Desentralisasi dalam arti *self government* berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki *self government* melalui lembaga politik yang akan direkrut secara demokratis sesuai dengan batas yurisdiksinya. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah baik provinsi, kabupaten/kota berdasarkan atas daerah pemilihan yang mencerminkan aspirasi rakyat di daerah pemilihan tertentu. Karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan elemen dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.²²

Desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang

²⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 89.

²¹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni Bandung, 2004, hlm. 117.

²² Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Banyumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 8.

kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom.²³ Selain itu bahwa, desentralisasi merupakan instrument pencapaian tujuan bernegara dalam kerangka negara kesatuan bangsa yang demokratis. Tujuan desentralisasi adalah untuk demokratisasi, efektifitas dan efisiensi serta keadilan. Untuk itu, harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi.²⁴ Namun demikian, ada juga yang membedakan antara konsep desentralisasi dengan konsep otonomi. Di mana desentralisasi mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.²⁵

Menurut pengalaman, dalam melaksanakan bidang-bidang tugas tertentu sistem sentralisasi tidak menjamin kesesuaian tindakan-tindakan pemerintahan dengan keadaan-keadaan khusus di daerah dan dikatakan oleh Josef Riwu Kaho bahwa dengan melaksanakan desentralisasi, pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut paham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat oleh

²³ HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indortesia (Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 18

²⁴ Ibid., hal. 50.

²⁵ Lihat Tim ICCE UIN Jakarta, 2005, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 149.

rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya ditingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga ditingkat daerah.²⁶ Juga ditegaskan oleh Rozali Abdullah bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus pula didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta musyawarah, pemerataan dan keadilan serta memperlihatkan potensi dan keanekaragaman daerah.²⁷

Namun demikian kewenangan daerah dalam suatu negara kesatuan seperti halnya Indonesia, tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya sekehendak daerah tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, walaupun tidak tertutup kemungkinan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah.²⁸

Menurut Koesoemahatmadja, konsep otonomi daerah merujuk pada konsep politik. Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi dan digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan. Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa

²⁶ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 9-11.

²⁷ Rozali Abdullah. *Pelaksanaan otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai suatu Alternatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm. 18.

²⁸ Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perokonomian*, Suara Pembaharuan. Jakarta, 2000, hlm. 29.

mempersandingkannya dengan konsep desentralisasi. Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan.²⁹

Konsep otonomi merupakan mekanisme untuk mengatur kekuasaan Negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan atas-bawah. Sebagai mana diketahui dalam berbagai literatur bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *division of power (distribution of power)*.

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiyah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk.³⁰ Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama kota, kabupaten dan desa.³¹

²⁹ DRH Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1979, hlm. 243.

³⁰ *Ibid*

³¹ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta 2007, hlm. 2.

Sementara itu, menurut Bhenyamin Hoessein, istilah pemerintahan daerah mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan local itu sendiri. *Kedua*, pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal. *Ketiga* berarti, daerah otonom.³²

Pemerintahan daerah dalam arti yang pertama menunjuk pada lembaga atau organnya. Maksudnya pemerintahan daerah adalah organ atau badan atau organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Sedangkan pemerintahan daerah dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya.

Pemerintahan Daerah adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional. Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi.³³

Merujuk pada uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah berhubungan dengan otonomi daerah. Pemerintahan Daerah otonom adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah

³² *Ibid.*

³³ *Ibid*, hlm. 26.

daerah lainnya tidak bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Namun demikian sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.

Kebijakan desentralisasi memberi kewenangan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam implementasinya, antara DPRD dan pemerintah daerah berbagi tugas. Kepala daerah memimpin bidang eksekutif sedangkan DPRD bergerak dalam bidang legislatif. Tugas pokok pemerintah daerah adalah sebagai pelaksana kebijakan daerah atau administrator, sedangkan DPRD bertugas menetapkan kebijakan daerah.³⁴

Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah ini menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi,

³⁴ C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*, Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 119.

daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁵

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.³⁶

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

³⁵ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁶ *Ibid*

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.³⁷

2. Pendapatan Asli Daerah

Pembangunan daerah adalah salah satu agenda pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Berbagai daerah di Indonesia akan terus membangun daerahnya agar dapat menjadi yang lebih baik serta dapat mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Pembangunan yang sedang dilaksanakan ini diharapkan dapat berjalan dengan lancar, efektif, dan efisien menuju ke arah perubahan yang lebih baik.³⁸

Semenjak reformasi dibidang pemerintahan dan pengelolaan keuangan bergulir serta dengan berkembangnya perekonomian yang semakin luas, nyata, dan bertanggung jawab, maka pemerintah pusat memberi kesempatan dan wewenang kepada pemerintah daerah. Daerah

³⁷ *Ibid*

³⁸ Baihaqi, Analisis Kontribusi Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pendapatan Daerah Provinsi Bengkulu, *Jurnal Akuntansi* Vol. 1 No. 3 (2011), hlm. 247.

diberikan hak untuk mendapatkan sumber penerimaan keuangan sesuai dengan urusan Pemerintah. Hal ini merupakan wujud nyata dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah di mana pemerintah memberikan otonomi yang luas kepada daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.³⁹

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.⁴⁰

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan tolak ukur yang penting untuk menentukan tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah secara nyata dan bertanggungjawab. Otonomi daerah membawa dampak positif bagi daerah yang memiliki potensi sumber daya alam, tetapi tidak demikian dengan daerah yang miskin sumber daya alamnya, yang merupakan salah satu masalah yang dihadapi pemerintah daerah kabupaten/kota pada umumnya adalah

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Damang Averroes Al-Khawarizmi, Pendapatan Asli Daerah, <http://www.negarahukum.com/hukum/pendapatan-asli-daerah.html>, diakses pada tanggal 31 Mei 2019, pukul 23.00 WIB.

terbatasnya dana yang berasal dari daerah sendiri (PAD), sehingga proses otonomi daerah belum bisa berjalan sebagaimana mestinya.⁴¹

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 kelulusan pada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi.⁴²

Pendapatan Asli Daerah adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah, yang diukur melalui besarnya target PAD kabupaten/kota setiap tahun anggaran. Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber penerimaan daerah yang harus terus menerus dipacu pertumbuhannya.⁴³

Pendapatan Asli Daerah bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Pendapatan Asli Daerah dapat dijadikan sebagai indikator dalam menilai tingkat kemandirian suatu daerah dalam mengelola keuangan daerahnya,

⁴¹ Hengki Derek Wandosa, Arius Kambu, Agustinus Numberi, Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pendapatan Asli Daerah (Pad) Kabupaten Mimika, *Jurnal Keuda* Vol.2 No. 3 ISSN 2477-7838, hlm. 1.

⁴² Rudy Badrudin, *Ekonomi Otonomi Daerah*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2011, hlm. 99.

⁴³ Aulia Afafun Nisa, Analisis Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dan Bagi Hasil Pajak Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Timur, *Jurnal Ilmu Ekonomi* Vol 1 Jilid 2/2017, hlm. 205.

makin tinggi rasio Pendapatan Asli Daerah dibandingkan dengan total pendapatan makin tinggi tingkat kemandirian suatu daerah.⁴⁴

Adapun sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD) sebagaimana datur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 285, yaitu:⁴⁵

a. Hasil pajak daerah;

Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah disamping retribusi daerah. Pajak lokal atau pajak daerah ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah. Dengan demikian ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan seperti berikut:

- 1) Pajak daerah berasal dan pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah;
- 2) Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
- 3) Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan/atau peraturan hukum Lainnya;
- 4) Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai perigeluaran daerah sebagai badan hukum publik;

b. Hasil retribusi daerah;

Sumber pendapatan daerah yang penting lainnya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakalan atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau mhlak daerah untuk

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Damang Averroes Al-Khawarizmi, *Loc., Cit.*

kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung. Dari pendapat tersebut di atas dapat diikhtisarkan ciri-ciri pokok retribusi daerah, yakni:

- 1) Retribusi dipungut oleh daerah;
- 2) Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk;
- 3) Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mengenyam jasa yang disediakan daerah;

c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dan penguasaan umum yang dipertanggungjawabkan melalui anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri. 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. Oleh karena itu, dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan haruslah

bersifat professional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisiensi.

Berdasarkan ketentuan di atas maka 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 perkataan lain, perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjalin keseimbangan, 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, bukanlah dua pilihan dikotomis yang saling bertolak belakang. 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.

d. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, meliputi:

- 1) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
- 2) Jasa giro;
- 3) Pendapatan bunga;
- 4) Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dan penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah

3. Pariwisata

Kreativitas dan inovasi dibutuhkan dalam berbagai sektor ekonomi dan tidak terkecuali sektor pariwisata. Kreativitas dan inovasi dapat mendorong sektor-sektor ekonomi mengalami perkembangan dan pada gilirannya berkontribusi terhadap peningkatan pendapatan masyarakat. Pada kondisi tingkat pendapatan masyarakat terus meningkat tersebut, kebutuhan untuk melakukan mobilitas secara geografis dari satu wilayah ke wilayah lainnya atau yang disebut sebagai berwisata juga meningkat.⁴⁶

Tingginya mobilitas manusia dari satu wilayah ke wilayah lain dalam kerangka pariwisata ini akan membuka peluang bagi semua negara untuk menyediakan layanan wisatanya. Dalam kondisi demikian setiap negara dengan potensi alam, budaya, dan teknologi yang dimilikinya

⁴⁶ Puji Wahono, Maulana S. Kusumah, Djoko Poernomo, "Sentuhan Kreativitas dan Inovasi Wisata Kuliner Bahari Berkelanjutan", *Jurnal Pariwisata*, Vol. 5 No. 3 September 2018, hlm. 176.

dapat turut serta menciptakan daya tarik pariwisata dan mengeruk devisa yang diakibatkan oleh adanya pariwisata tersebut.⁴⁷

Pengertian pariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang berhubungan dengan masuk, tinggal, dan pergerakan penduduk asing di dalam atau di luar suatu negara, kota, atau wilayah tertentu. Menurut definisi yang lebih luas, pariwisata adalah perjalanan dari satu tempat ke tempat lain bersifat sementara, dilakukan perorangan atau kelompok, sebagai usaha mencari keseimbangan dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi sosial, budaya, alam, dan ilmu.⁴⁸

Istilah kepariwisataan berasal dari akar kata wisata, dalam kepustakaan kepariwisataan di Indonesia, seperti halnya yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, konstruksi pengertian tentang wisata diberikan batasan sebagai kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara.⁴⁹

Pariwisata adalah fenomena atau gejala kemasyarakatan yang menyangkut tentang manusia, masyarakat, kelompok, organisasi, kebudayaan, dan lain sebagainya yang merupakan kajian sosiologis.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Sefira Ryalita Primadany dkk, "Analisis Strategi Pengembangan Pariwisata Daerah (Studi Pada Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Daerah Kabupaten Nganjuk)", *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 1, No. 4, hlm. 137.

⁴⁹ Bambang Sunaryo, *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Gava Media, Yogyakarta, 2013, h:m. 1.

Definisi pariwisata yang bersifat umum adalah keseluruhan kegiatan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat untuk mengatur, mengurus, dan melayani kebutuhan wisatawan. Definisi yang lebih teknis tentang pariwisata adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh manusia baik secara perorangan maupun kelompok di dalam wilayah negara sendiri atau negara lain.⁵⁰

Sementara seseorang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan perjalanan seperti yang dimaksudkan dalam batasan pengertian tentang wisata tadi disebut sebagai wisatawan (*tourist*). Keseluruhan fenomena kegiatan wisata yang dilakukan oleh wisatawan seperti yang dimaksudkan dalam batasan pengertian wisata dan wisatawan di atas didefinisikan dengan istilah pariwisata.⁵¹

Secara historis, motivasi dan tujuan kunjungan wisatawan ke suatu destinasi wisata pada hakikatnya adalah untuk memenuhi kebutuhan sekundernya dan tentu saja kunjungan wisata ini dilakukan setelah kunjungan primernya telah terpenuhi. Kebutuhan sekunder yang dapat dipenuhi dengan melakukan perjalanan wisata diantaranya untuk mengisi waktu liburan, rekreasi dan bersenang-senang, berlibur dll.⁵²

Pariwisata juga dapat diartikan sebagai suatu perjalanan yang dilaksanakan untuk sementara waktu, yang dilakukan dari satu tempat ke

⁵⁰ Anita Sulistiyaning Gunawan, Djahmur Hamid, Maria Goretti Wi Endang N.P, "Analisis Pengembangan Pariwisata Terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat (Studi pada Wisata Religi Gereja Puhsarang Kediri)", *Jurnal Administrasi Bisnis (JAB)*, Vol. 32 No. 1 Maret 2016, hlm. 2.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid*, hlm. 2-3.

tempat yang lain untuk menikmati perjalanan bertamasya dan berekreasi.⁵³ Pariwisata harus memenuhi empat kriteria, yaitu:⁵⁴

- a. perjalanan dilakukan dari suatu tempat ke tempat lain, perjalanan dilakukan di luar tempat kediaman dimana orang itu biasanya tinggal;
- b. tujuan perjalanan dilakukan semata-mata untuk bersenang-senang, tanpa mencari nafkah di negara, kota atau daerah tempat wisata yang dikunjungi;
- c. uang yang dibelanjakan wisatawan tersebut dibawa dari negara asalnya, di mana dia bisa tinggal atau berdiam, dan bukan diperoleh karena hasil usaha selama dalam perjalanan wisata yang dilakukan; dan
- d. perjalanan dilakukan minimal 24 jam atau lebih.

Dalam pengertian kepariwisataan terdapat empat faktor yang harus ada dalam batasan suatu definisi pariwisata. Faktor-faktor tersebut adalah perjalanan itu dilakukan dari satu tempat ke tempat lain, perjalanan itu harus dikaitkan dengan orang-orang yang melakukan perjalanan wisata semata-mata sebagai pengunjung tempat wisata tersebut.⁵⁵ Pariwisata dapat dibagi menjadi beberapa kategori antara lain:⁵⁶

- a. Menurut asal wisatawan:
 - 1) Dari dalam negeri bisa disebut pariwisata domestik atau pariwisata nusantara;
 - 2) Dari luar negeri bisa disebut pariwisata internasional atau pariwisata mancanegara

⁵³ Musanef, *Manajemen Pariwisata di Indonesia*, Gunung Harta, Jakarta, 1995, hlm. 11

⁵⁴ Sefira Ryalita Primadany dkk, *Loc., Cit.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Nyoman S Pendit, *Ilmu Pariwisata: Sebuah Pengantar Perdana*, Edisi Revisi, Jakarta, Pradnya Paramita, 1994, Hlm. 39.

- b. Menurut akibatnya terhadap neraca pembayaran:
 - 1) Kepergian wisatawan ke luar negeri yang memberi dampak negatif terhadap neraca pembayaran luar negeri disebut pariwisata pasif;
 - 2) Kedatangan wisatawan ke dalam negeri, memberi dampak positif terhadap neraca pembayaran luar negeri disebut pariwisata aktif

- c. Menurut jangka waktu:
 - 1) Pariwisata jangka pendek, apabila wisatawan yang berkunjung ke suatu DTW (Daerah Tujuan Wisata) hanya beberapa hari saja;
 - 2) Pariwisata jangka panjang, apabila wisatawan yang berkunjung ke suatu DTW (Daerah Tujuan Wisata) waktunya sampai berbulan-bulan

- d. Menurut jumlah wisatawan:
 - 1) Disebut pariwisata tunggal, apabila wisatawan yang bepergian hanya seorang atau satu keluarga
 - 2) Disebut pariwisata rombongan, apabila wisatawan yang bepergian satu kelompok atau rombongan yang bepergian untuk wisata, bisa 15-20 orang atau lebih

- e. Menurut alat angkut yang digunakan:
 - 1) Pariwisata udara
 - 2) Pariwisata laut
 - 3) Pariwisata kereta api
 - 4) Pariwisata mobil

Sebagai salah satu destinasi pariwisata penting di Asia Tenggara, Indonesia dituntut untuk selalu meningkatkan daya saing agar mampu menarik lebih banyak wisatawan mancanegara. Sudah banyak argumentasi yang tak terbantah bahwa daya saing pariwisata Indonesia di kawasan Asia

Pasifik tergolong masih rendah, hal ini tampak dari jumlah kunjungan wisatawan mancanegara yang relatif stagnan.⁵⁷

Fakta tersebut dikuatkan oleh hasil kajian *The World & Tourism Council* yang menunjukkan bahwa dari delapan parameter daya saing yang digunakan, hanya parameter harga satu-satunya faktor daya saing yang menguntungkan Indonesia. Hal ini sangat menyedihkan dan menjadi tolak ukur kinerja buruk pariwisata nasional.⁵⁸

Dalam berwisata selalu ada faktor pendorong dan penarik (*push and pull factors*) bagi seseorang untuk melakukan perjalanan wisata, dengan faktor pendorong yang umumnya bersifat sosial psikologis atau merupakan person specific motivation dan penarik yang merupakan destination *specific attributes*. UNWTO (*United Nation of World Tourism Organization*) memprediksi bahwa industri pariwisata akan menjadi salah satu industri besar di dunia yang berkembang dengan pesat. Diprediksikan bahwa tingkat kunjungan wisatawan akan mencapai angka 1,8 miliar pada tahun 2030, dengan devisa yang dihasilkan sebesar US\$ 1,03 milyar.⁵⁹

Melakukan perjalanan ditentukan oleh keinginan yang mendorong seseorang untuk bepergian ke daerah yang akan dituju. Melakukan perjalanan wisata adalah hal yang menyenangkan dan disukai oleh semua orang. Oleh sebab itu menurut Desky, ciri-ciri pariwisata yaitu sebagai berikut:⁶⁰

⁵⁷ Phil. Janianton Damanik, *Pariwisata Indonesia, Antara Peluang Dan tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2017, hlm. 32.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 33.

⁵⁹ Yeni Imaniar Hamzah, "Potensi Media Sosial Sebagai Sarana Promosi Interaktif Bagi Pariwisata Indonesia", *Jurnal Kepariwisata Indonesia*, Vol_8 No_3 2013, hlm. 4.

⁶⁰ M. A. Desky, *Manajemen Perjalanan Wisata*, Adicita Karya Nusa, Yogyakarta, 1991, hlm. 6.

- a. Berupa perjalanan keliling yang kembali lagi ke tempat asal;
- b. Pelaku perjalanan hanya tinggal untuk sementara waktu;
- c. Perjalanan tersebut telah direncanakan terlebih dahulu;
- d. Ada organisasi atau orang yang mengatur perjalanan tersebut;
- e. Terdapat unsur-unsur produk wisata;
- f. Ada tujuan yang ingin dicapai dari perjalanan wisata tersebut;
- g. Biaya perjalanan diperoleh dari negara asal;
- h. Dilakukan dengan santai.

Sedangkan menurut Oka A. Yoeti, ciri-ciri pariwisata sebagai berikut:⁶¹

- a. Perjalanan itu dilakukan untuk sementara waktu;
- b. Perjalanan itu dilakukan dari suatu tempat ke tempat lainnya;
- c. Perjalanan itu, walaupun apa bentuknya harus selalu dikaitkan dengan pertamasyaan atau rekreasi;
- d. Orang yang melakukan tersebut tidak mencari nafkah di tempat yang dikunjungi dan semata-mata sebagai konsumen di tempat tersebut.

Kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri pariwisata yaitu berupa perjalanan keliling atau dilakukan dari suatu tempat ke tempat lain dan perjalanan hanya dilakukan untuk sementara waktu agar individu atau kelompok mendapatkan rasa kepuasan.

Menentukan tujuan adalah langkah awal dari perencanaan agar ketika kegiatan dilaksanakan bisa sesuai dengan apa yang diinginkan. Seseorang dalam melakukan perjalanan pasti memiliki tujuan yang diinginkan. Menurut Desky tujuan pariwisata, yaitu sebagai berikut:⁶²

- a. Keinginan bersantai;
- b. Keinginan mencari suasana lain;

⁶¹ Oka A. Yoeti. 1996. *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Angkasa, Bandung, 1996, hlm. 118.

⁶² M.A. Desky, *Op., Cit*, hlm. 8.

- c. Memenuhi rasa ingin tahu;
- d. Keinginan berpetualang;
- e. Keinginan mencari kepuasan.

Tujuan dari pariwisata menurut Kesrul yaitu:⁶³

- a. Ingin bersantai, bersuka ria, rileks (lepas dari rutinitas);
- b. Ingin mencari suasana baru atau suasana lain;
- c. Memenuhi rasa ingin tahu untuk menambah wawasan;
- d. Ingin berpetualang dan mencari pengalaman baru;
- e. Mencari kepuasan dari yang sudah didapatkan;
- f. Kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan;
- g. pariwisata adalah untuk bersantai, mencari suasana baru, memenuhi;
- h. rasa ingin tahu, ingin berpetualang dan mencari kepuasan ketika berwisata.

⁶³ Kesrul, *Penyelenggaraan Operasi Perjalanan Wisata*, Garasindo, Jakarta, 2003, hlm. 6.