

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Dalam kehidupan sehari-hari banyak ditemui usaha ekonomi yang menganut sistem bagi hasil, mulai dari kalangan pelaku ekonomi kecil (UMKM), menengah hingga besar. Pada umumnya sistem bagi hasil dilakukan oleh lembaga koperasi, perbankan atau jasa penjamin keuangan lainnya. Sistem bagi hasil dengan model kerjasama dua pihak atau lebih tujuannya untuk mendapatkan keuntungan, umumnya sistem bagi hasil disepakati terlebih dahulu dalam sebuah perjanjian agar tidak menjadi masalah di kemudian hari.

Dalam hukum ekonomi Islam, pembahasan bagi hasil serumpun dengan topik akad, jual-beli, sewa-menyewa dan sebagainya, karena itu menurut Jaih Mubarak dkk. Kegiatan tersebut merupakan suatu hal yang lazim dilakukan sejak zaman Rasulullah Muhammad SAW dan tetap relevan hingga saat ini. Bahkan menurutnya, dalam ranah keuangan publik Rasulullah senantiasa membagikan dan mengelola pendapatan negara dari zakat, harta rampasan perang, harta yang didapat dari orang non-muslim dengan cara damai, dan sebagainya dengan cara adil. Upaya luhur tersebut dilanjutkan oleh para sahabat dan penurusnya melakukan perbaikan terus-menerus untuk mengelola keuangan negara.¹

¹Jaih Mubarak dan Khotibul Umam (eds), *Buku Ekonomi Syariah Bagi Perguruan Tinggi Hukum Strata 1* (Jakarta: Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah - Bank Indonesia, 2021), 17.

Perihal bagi hasil, Ari Kartiko dalam artikelnya berpendapat bahwa bagi hasil (*profit sharing*) sudah ada sebelum datangnya Islam, kemitraan-kemitraan bisnis yang berdasarkan atas konsep *mudharabah* berjalan berdampingan dengan konsep pinjaman sistem bunga sebagai cara untuk membiayai berbagai aktifitas ekonomi. Namun setelah kedatangan Islam, transaksi keuangan berbasis bunga pun dilarang dan semua dana harus di salurkan atas dasar *profit sharing*.²

Kembali pada kegiatan usaha sistem bagi hasil, tentunya ada pihak pemilik modal dan pelaksana modal. Baik salah satu atau keduanya bisa berperan dalam hal kegiatan usaha tersebut dalam sebuah perjanjian (akad). Dalam teorinya akad *mudharabah* adalah akad kerjasama suatu usaha antara pihak pertama (*mâlik, shâhibul mâl, Bank Syariah*) yang menyediakan seluruh modal dan pihak kedua (*‘âmil, mudhârib, atau nasabah*) yang bertindak selaku pengelola dana dengan membagi keuntungan usaha sesuai dengan kesepakatan yang dituangkan dalam akad, sedangkan kerugian sepenuhnya ditanggung oleh Bank Syariah kecuali jika pihak kedua melakukan kesalahan yang disengaja, lalai, atau menyalahi perjanjian.³

Dalam penelitian ini penulis ingin mengangkat suatu permasalahan sistem bagi hasil Bidang Kepariwisata yang dilakukan oleh tiga unsur yaitu Pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Pamekasan, Pihak Pemerintah Desa, dan Pihak Pengelola dari Kelompok Sadar Wisata (POKDARWIS). Menurut informasi yang didapatkan penulis, setiap tahunnya target Pendapatan Asli

²Ari Kartiko, "Konsep Bagi Hasil Dalam Perspektif Islam" *IJSE: Indonesian Interdisciplinary Journal of Sharia Economics*, 2 (Juli, 2019), 1-19

³Rohidin, *Pengantar Hukum Islam dari Semenanjung Arabia sampai Indonesia*, (Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara Books), 197.

Darah (PAD) bisa berubah-ubah sesuai dengan hasil pemangku kebijakan. Namun besaran tarif retribusi telah ditentukan dalam sebuah Peraturan Daerah (PERDA), untuk tiket anak-anak seribu rupiah (1.000), dewasa dua ribu rupiah (2.000).⁴

Pemerintah Daerah selalu pemilik dana yang diinvestasikan untuk pembangunan tempat atau destinasi wisata, pihak desa selalu pengawas yang memiliki teritorial atau kawasan, sementara POKDARWIS merupakan pihak pengelola termasuk manajemen sumber daya manusia di dalamnya yang melaksanakan kegiatan jasa tempat rekreasi (Destinasi Wisata).

Kesepakatan bagi hasil tertuang dalam perjanjian seluruh pihak dengan persentase yang berbeda-beda, persentase bagi hasil PAD Pariwisata di Kabupaten Pamekasan yaitu; 30% untuk Pemerintah Daerah, 10% untuk Desa, dan 60% untuk POKDARWIS⁵. Perihal sistem kesepakatan bagi hasil ini dibenarkan dalam suatu kajian yang relevan yang ditulis oleh Desi Komalasari, menurutnya menentukan besarnya keuntungan (bagi hasil) ditentukan berdasarkan kesepakatan masing-masing pihak yang berkontrak.⁶

Dalam pengamatan penulis serta didukung informasi dari sejumlah media elektronik bahwa sektor PAD sektor pariwisata di Kabupaten Pamekasan masih minim bahkan tidak mencapai target, fakta ini banyak dirilis oleh media salah satunya Portal Madura pada tahun 2020 media ini merilis berita dengan heal line “PAD Tempat Wisata di Pamekasan Tahun

⁴ Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha.

⁵ R. Moh. Zahri, selaku Kabid Pariwisata, *Wawancara langsung* (Pamekasan, 2 Oktober 2023)

⁶ Desi Komalasari, *Tinjauan Hukum Islam Tentang Kerja Sama Bagi Hasil Dalam Pengelolaan Objek Wisata (Studi di Taman Wisata Talang Indah Desa Pajarisuk Kecamatan Pringsewu Kabupaten Pringsewu)*, Skripsi, (Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung: 2022)

2020 Terancam tak Capai Target”. Adapun penjelasan dari pejabat yang membidangi dalam keterangan tersebut mengungkapkan bahwa adanya Covid-19 menjadi faktor utamanya.⁷

Berdasarkan wawancara pra-penelitian yang dilakukan dengan Pejabat Bendahara Penerimaan yang menangani PAD Pariwisata, penulis rangkum capaian lima tahun bagi hasil pendapatan asli daerah berdasarkan persentase capaiannya.

Tabel 1. Persentase Capaian PAD Pariwisata Kab. Pamekasan⁸

No.	Tahun	Persentase Capaian
1	Tahun 2018	304 %
2	Tahun 2019	95.5 %
3	Tahun 2020	39.9 %
4	Tahun 2021	41.2 %
5	Tahun 2022	34.7 %
6	Tahun 2023	12,12%

Tabel diatas kiranya cukup jelas menginformasikan bahwa PAD sektor Pariwisata di Kabupaten Pamekasan secara persentase capaian belum memenuhi target 100% dari tahun ke tahun, kecuali di tahun 2018 melampaui target. Kemudian tahun berjalan 2023 nampaknya PAD sektor pariwisata tetap tidak membaik artinya capaiannya juga masih jauh apalagi menurut informasinya ada penambahan target yang sangat tinggi. Faktor yang menjadi kendala pada upaya peningkatan target PAD salah satunya dari harga tiket masuk wisatawan terbilang sangat murah dengan angka Rp 2 ribu. Nilai tiket

⁷ Portal Madura, “PAD Tempat Wisata di Pamekasan Tahun 2020 Terancam tak Capai Target”, <https://portalmadura.com/pad-tempat-wisata-di-pamekasan-tahun-2020-terancam-tak-capai-target-240039/>, diakses tanggal 6 Oktober 2023.

⁸Maryatul Kibtiyah, selaku Bendahara Penerimaan PAD Pariwisata, *Wawancara Langsung* (Pamekasan, 20 November 2023)

lebih murah dibandingkan wisata lain di luar daerah yang rata-rata minimal Rp 5 ribu sampai Rp 10 ribu. Sementara tergetnya sekarang masing-masing destinasi wisata semakin bertambah tinggi.⁹

Fakta yang menunjukkan tidak adanya peningkatan yang signifikan dalam kurun waktu tiga tahun ini sangat penting untuk dilakukan penelitian lebih lanjut. Lebih-lebih yang menjadi konsentrasi penulis dalam kasus ini ingin mengkaji sistem penentuan bagi hasil PAD sektor Pariwisata ditinjau dari hukum ekonomi syariah. Asumsi mendasarnya adalah sistem bagi hasil PAD sektor pariwisata tersebut ada kaitannya dengan salah satu atau bahkan beberapa produk hukum ekonomi syariah.

Asumsi penulis ini diperkuat adanya Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten (RIPPAR-KAB), dimana disebutkan di dalamnya bahwa peraturan kepariwisataan dilaksanakan dengan mengacu pada beberapa prinsip, yang pertama adalah menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dan lingkungan.¹⁰

Penulis meyakini adanya kaitan antara penentuan bagi hasil PAD sektor pariwisata berdasarkan sistem hukum ekonomi syariah di Kabupaten Pamekasan, sebab jika dikaitkan dengan salah satu historis, hanya Kabupaten Pamekasan satu-satunya daerah di Madura yang mempunyai keinginan untuk

⁹ Abdul Rafi, "Tiket Masuk Cuma Rp 2 Ribu, PAD Sektor Wisata Pamekasan Terancam Tak Capai Target" <https://maduraindepth.com/tiket-masuk-cuma-rp-2-ribu-pad-sektor-wisata-pamekasan-terancam-tak-capai-target>, diakses tanggal 7 Oktober 2023.

¹⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 3 Tahun 2023 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Tahun 2023-2025. 7

memberlakukan Syariat Islam, yang kemudian lahir Gerakan Pembangunan Masyarakat Islami (Gerbang Salam) meskipun sampai saat ini pelebagaan dan pembudayaan Gerbang Salam belum terlaksana maksimal.¹¹

Kembali pada sistem bagi hasil, jika dikaitkan dengan pola bagi hasil PAD pariwisata pamekasan penulis mencermati persentase pembagian hasil lebih besar untuk masyarakat sekitar (pengelola/PODARWIS) yakni sebesar 60%, 30% untuk Pemerintah Daerah, dan 10% untuk Desa. Dengan pemahaman sederhana ini bisa diasumsikan bahwa penentuan bagi hasil sektor pariwisata disamping pendanaan sepenuhnya dari Pemerintah Daerah namun outputnya untuk kemaslahatan masyarakat. Jika dikembalikan pada peraturan yang ada memang selaras sistem bagi hasil tersebut mengacu pada prinsip manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas. Maka itulah yang urgensi penulis, bahwa penerapannya (sistem bagi hasil PAD Pariwisata di Kabupaten Pamekasan) memiliki nilai syariah di dalamnya.

Dari uraian permasalahan diatas penulis tertarik ingin melakukan penelitian dengan sebuah judul “Tinjauan Hukum Ekonomi Syariah Terhadap Sistem Bagi Hasil Pendapatan Asli Daerah (PAD) Bidang Pariwisata Di Dinas Kepemudaan, Olahraga Dan Pariwisata Kabupaten Pamekasan”. Adapun rumusan masalah penulis formulasikan sebagaimana berikut.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka fokus penelitian adalah sebagai berikut:

¹¹Erie Hariyanto, *GERBANG SALAM: Telaah atas Pelaksananya di Kabupaten Pamekasan*, KARSA, Vol. XV No. 1 (April: 2009), 73-96

1. Bagaimana pelaksanaan perjanjian kerja sama bagi hasil antara pihak Pemerintah Kabupaten Pamekasan, Pemerintah Desa, dan Pihak Pengelola Wisata (Pantai Talang Siring, Ekowisata Mangrove Lembung, dan Jumiang).?
2. Bagaimana Tinjauan Hukum Ekonomi Syariah terhadap Sistem Bagi Hasil Pendapatan Asli Daerah (PAD) Bidang Pariwisata di Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Pamekasan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perjanjian kerjasama bagi hasil antara pihak Pemerintah Kabupaten Pamekasan, Pemerintah Desa, dan Pihak Pengelola Wisata (Pantai Talang Siring, Ekowisata Mangrove Lembung, dan Jumiang).
2. Untuk mengetahui Tinjauan Hukum Ekonomi Syariah terhadap Sistem Bagi Hasil Pendapatan Asli Daerah (PAD) Bidang Pariwisata di Dinas Kepemudaan, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Pamekasan.

D. Kegunaan Penelitian

Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis.

1. Manfaat teoritis diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam arti memperkuat serta menyempurnakan penelitian yang sudah ada, sehingga dapat memberi dorongan untuk mengkaji lebih kritis dan serius lagi mengenai berbagai permasalahan dalam dunia hukum.

2. Manfaat praktis dimaksudkan dapat memberi manfaat secara langsung pada unsur-unsur terkait penelitian antara lain; Mahasiswa IAIN Madura khususnya jurusan Syariah, Instansi Pemerintah Kabupaten Pamekasan dalam hal ini Organisasi Perangkat Daerah terkait, Penulis serta peneliti yang akan datang.

E. Definisi Istilah

Definisi operasional dalam penelitian ini diperlukan sebagai penjelasan istilah-istilah atau kata kunci yang digunakan di dalamnya. Antara lain sebagai berikut:

1. Hukum Ekonomi Syariah adalah ilmu yang mempelajari aktivitas atau perilaku manusia secara aktual dan empiris, baik dalam produksi, distribusi, maupun konsumsi berdasarkan syariat Islam yang bersumber dari Al-qur'an dan As-sunnah serta ijma' para ulama dengan tujuan untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat.
2. Bagi Hasil adalah pembagian atas hasil usaha yang telah dilakukan oleh pihak-pihak yang melakukan perjanjian.
3. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan dari sumber-sumber di dalam wilayah suatu daerah tertentu, yang dipungut berdasarkan Undang-undang yang berlaku.