LAPORAN PENELITIAN

SINKRONISASI DAN HARMONISASI HUKUM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

STUDI TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI BALI

OLEH:

TIM PENELITI HUKUM

PUSAT PENGKAJIAN, PENGOLAHAN DATA & INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 2010

342.06
SIN
hukum administrasi
iii, 82 hal. ilus. 28 cm.

LAPORAN PENELITIAN

SINKRONISASI DAN HARMONISASI HUKUM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

STUDI TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI BALI

OLEH:

TIM PENELITI HUKUM

PERPUSTAKAAN
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
No : 399/PK-DPR-RI/2012/PK
Tgl : 03-04-2012

PUSAT PENGKAJIAN, PENGOLAHAN DATA & INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 2010

399

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI ii

KATA PENGANTAR iii

I. LATAR BELAKANG 1

II. PERMASALAHAN DAN PERTANYAAN PENELITIAN 5

III. TUJUAN DAN KEGUNATAAN PENELITIAN 6

IV. KERANGKA PEMIKIRAN 8

V. METODOLOGI PENELITIAN 14

VI. ANALISIS

6.1. Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Bali 17

6.2. Pembentukan Peraturan Daerah 21

6.3. Pembentukan Daerah Istimewa/Otonomi Khusus 35

6.4. Penetapan dan Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Provinsi Bali 42

6.5. Penyelenggaran Jaminan Sosial 49

6.6. Kerjasama Internasional 58

6.7. Pidana Dalam Lembaga Adat 63

VII. KESIMPULAN DAN SARAN

7.1. Kesimpulan 73

7.2. Saran 77

DAFTAR PUSTAKA 79

NARASUMBER YANG DIWAWANCARA 82

KATA PENGANTAR

Penelitian tentang Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Studi terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Bali merupakan penelitian yang dilakukan oleh para Peneliti Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Secara substantif, tidak semua aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat tertampung dalam penelitian ini, namun penelitian ini membuka jalan bagi penelitian lanjutan yang lebih komprehensif dan mendalam mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Melalui penelitian ini, Tim Peneliti mengungkapkan berbagai bentuk ketidaksinkronan serta dishamornisasi hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah. Beberapa saran yang dikemukakan dapat secara langsung digunakan dalam rangka pembahasan rancangan undang-undang dalam daftar program legislasi nasional tahun 2011, terutama revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tim Peneliti menyampaikan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu pelaksanaan penelitian ini, yaitu Pimpinan dan staf di Sekretariat Jenderal DPR RI, para narasumber, serta lembaga-lembaga pemerintah daerah Provinsi Bali, lembaga pendidikan di Provinsi Bali yang bersedia diwawancara serta memberikan jawaban tertulis atau dalam bentuk paper yang dipresentasikan dalam kegiatan *Focus Group Discussion (FGD)* untuk kepentingan penelitian ini.

Kiranya hasil penelitian ini dapat memberi manfaat bagi perbaikan dan penyempurnaan hukum di Indonesia.

Jakarta, Desember 2010

Tim Penelitian

I. LATAR BELAKANG

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) mengamanatkan tujuan nasional yang salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum tersebut tidak mutlak dilaksanakan oleh Negara melalui pemerintah pusat, tetapi memberikan peran serta dari pemerintah daerah. Peran serta pemerintah daerah tersebut dilaksanakan melalui prinsip otonomi daerah yang mulai dilaksanakan sejak tahun 1999 dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangannya, prinsip otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 disempurnakan lagi melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah pada dasarnya bersumber kepada Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 disebutkan: "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah".

Dalam konteks negara kesatuan, maka masing-masing tingkat pemerintahan tetap memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras.[1] Hubungan tersebut juga menggambarkan adanya saling

[1] Pasal 2 ayat (5) ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

ketergantungan dalam satu kesatuan sistem pemerintahan. Namun pada sisi lain, pengakuan terhadap keberadaan provinsi, kabupaten/kota, sebagai pemerintahan otonom juga melahirkan kepentingan masing-masing yang potensial menimbulkan tarik menarik kepentingan antara tingkatan pemerintahan.

Aspek hukum (pengaturan) mengenai kewenangan serta urusan pada masing-masing tingkat pemerintahan di samping dituangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, juga diatur dalam undang-undang sektoral yang setingkat, serta peraturan pelaksanaan dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sampai pada peraturan daerah. Secara keseluruhan UU No. 32 Tahun 2004 dilihat sebagai "acuan" atau batu penjuru bagi banyak undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dilihat dari materinya, maka ada materi yang sudah dirumuskan secara lengkap dalam UU No. 32 Tahun 2004, tetapi materi tersebut kemudian masih diatur dalam undang-undang tersendiri. Beberapa dari undang-undang sektoral yang mengatur materi yang sama dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel: 1
Beberapa Materi UU No. 32 Tahun 2004 yang juga diatur dalam Undang-Undang lain

No	Materi	UU Lain yang Mengatur Materi yang sama	Permasalahan/Isu terkait
01	DPRD Provinsi/Kabupaten/ Kota	UU MPR, DPR, DPD, DPRD	UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengatur mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang DPRD yang sebangun dengan DPR dan DPD. Oleh karena itu, perlu sinkronisasi pengaturannya.
02	Pembentukan Peraturan Daerah	UU No. 10 Tahun 2004	UU No. 10 Tahun 2004 telah mengatur mengenai proses pembentukan peraturan daerah mulai dari perencaanaan sampai pada sosialisasi, termasuk mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda.

Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);

			Undang-Undang ini juga sudah dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan mulai dari peraturan presiden sampai pada keputusan bupati/wali kota, serta peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD.
03	Perencanaan Pembangunan Daerah	UU No. 25 Tahun 2004	UU No. 25 Tahun 2004 sesungguhnya juga mencakup perencanaan pembangunan Daerah. Namun persoalannya, terjadi perbedaan pendelegasian pengaturan mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) antara UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004. Bila dianalogikan dengan pengaturan mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden, maka seharusnya di daerah juga dalam bentuk peraturan gubernur, bupati/walikota.
04	Kepegawaian Daerah	UU No. 43 Tahun 1999	Standarisasi Birokrasi dalam NKRI sangatlah penting. Oleh karena itu, masalah kepegawaian, serta birokrasi, seharusnya mengacu kepada standar, norma, prosedur, dan kriteria yang bersifat nasional. Hal tersebut dituangkan dalam UU No. 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian. Menjadi persoalan adalah aspek apa saja yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah dalam bidang kepegawaian?
05	Pelayanan Publik	UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	Dalam UU dinyatakan dengan tegas mengenai penyelenggara pelayanan publik, pembina (termasuk di dalamnya adalah gubernur, bupati, wali kota, serta pembentukan lembaga ombudsman). Di dalamnya telah dituangkan mengenai tugas dan wewenang, serta tanggungjawab pemerintah daerah (gubernur, bupati/walikota, bahkan DPRD dalam hal menetapkan tarif pelayanan publik, serta pembentukan lembaga perwakilan ombudsman di daerah, yaitu paling lambat 3 (tiga) tahun setelah UU ini diberlakukan.

Di samping itu, pembagian urusan yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dijabarkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi,

dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam PP tersebut, kembali diuraikan mengenai kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota baik yang wajib maupun pilihan. PP 38 Tahun 2007 dilengkapi dengan lampiran yang mencantumkan secara lebih rinci mengenai masing-masing urusan serta sub bidang dan sub-sub bidang yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Sebagai gambaran, beberapa dari undang-undang sektoral yang terkait dengan PP No. 38 Tahun 2007 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel: 2
Beberapa Contoh Undang-Undang Sektoral yang terkait dengan PP No. 38 Tahun 2007

NO	UNDANG-UNDANG SEKTORAL	LAMPIRAN PP N0. 38 TAHUN 2007 (Pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004)
01	UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan	J: Kependudukan dan Catatan Sipil
02	UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	M: Bidang Sosial
03	UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal	P: Bidang Penanaman Modal
04	UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang	E: Bidang Penataan Ruang
05	UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi	BB: Energi dan Sumber Daya Mineral
06	UU No. 10 Tahun 2008 tentang Usaha Kecil, Mikro, dan Menengah.	O: Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
07	UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya	G: Bidang Perhubungan
08	UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara	BB: Energi dan Sumber Daya Mineral
09	UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan	Q: Kebudayaan dan Pariwisata

II. PERMASALAHAN DAN PERTANYAAN PENELITIAN

Hukum yang mengatur mengenai penyelenggaraan otonomi daerah yang tersebar dalam berbagai undang-undang (horisontal) dan dalam beberapa jenis peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaan berdasarkan tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan sering menimbulkan persoalan, terutama apabila terjadi perbedaan substansi atau isi dari berbagai peraturan perundang-undangan tersebut. Perbedaan ini sering mengakibatkan tarik menarik atau bahkan tolak menolak substansi yang diatur, sesuai dengan kepentingannya masing-masing, terutama antara tingkat pemerintahan, sehingga mengakibatkan disharmonisasi dan insinkronisasi hukum. Oleh karena itu, yang menjadi permasalahan dari penelitian ini adalah bagaimana sinkronisasi dan harmonisasi baik secara horisontal maupun vertikal pengaturan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah pada tingkat provinsi?

Berdasarkan permasalahan di atas, maka pertanyaan-pertanyaan penelitian disusun sebagai berikut:

2.1. Bagaimana sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan mengenai perencanaan pembangunan daerah Provinsi Bali?

2.2. Bagaimanakah sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah dalam UU No. 32 tahun 2004 dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan peraturan pelaksanaannya?

2.3. Bagaimanakah sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan mengenai pembentukan suatu daerah khusus dan apakah terdapat kriteria-kriteria yang dapat dijadikan dasar bagi pembentukan daerah Otonom Khusus Bali?

2.4. Bagaimana sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan mengenai penetapan dan pemungutan Pajak daerah dan Retribusi Provinsi Bali?

2.5. Bagaimana sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan mengenai penyelenggaran jaminan sosial yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Bali?

2.6. Bagaimana sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan mengenai kerjasama internasional Provinsi Bali dengan negara lain serta peran DPRD Provinsi dalam proses pembentukan perjanjian internasional?

2.7. Bagaimana sinkronisasi dan harmonisasi ketentuan mengenai pidana dalam lembaga adat dengan ketentuan pidana dalam hukum positif atau peraturan perundang-undangan penyelenggaraan otonomi daerah termasuk dalam peraturan daerah Provinsi Bali?

III. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sinkronisasi dan harmonisasi hukum penyelenggaraan otonomi daerah baik secara vertikal maupun horisontal mengenai beberapa aspek penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu pengaturan mengenai perencanaan pembangunan, pembentukan peraturan daerah, pengaturan mengenai pajak dan retribusi, pengaturan mengenai pengelolaan barang (aset) daerah, pengaturan mengenai pengelolaan sistem jaminan sosial daerah, pengaturan mengenai perjanjian internasional, pengaturan mengenai status istimewa dan otonomi khusus, pengaturan mengenai hukum adat di Provinsi Bali.

Penelitian ini akan memberikan kegunaan atau manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis memperkuat kasanah ilmu pengetahuan hukum dalam berbagai bidang, ketatanegaraan, hubungan internasional, ekonomi, dan pidana. Sedangkan secara praktis, penelitian ini dapat digunakan untuk kepentingan pembahasan beberapa rancangan undang-undang yang tercantum dalam Program Legislasi Nasional 2010 sampai dengan tahun 2014. Beberapa RUU dalam Prolegnas yang terkait dengan penelitian ini dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel: 3
Daftar RUU Prolegnas 2010-2014 yang relevan dengan Penelitian Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah

NO	Judul RUU	Prioritas No/Thn	Keterkaitan
01	RUU tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja.	16	Pertanyaan penelitian 5
02	RUU tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional	17	Pertanyaan penelitian 5
03	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	27	Pertanyaan penelitian 2, 8
04	RUU tentang Perubahan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.	32	Pertanyaan penelitian 2
05	RUU tentang Administrasi Pemerintahan	36	Pertanyaan penelitian 1
06	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	42	Pertanyaan penelitian 8
07	RUU tentang Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	50	Pertanyaan penelitian (semua pertanyaan penelitian)
09	RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah	99	Pertanyaan penelitian 1, semua pertanyaan.
11	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional	121	Pertanyaan penelitian 6
10	RUU tentang Otonomi Khusus Bali	157	Pertanyaan penelitian 3
11	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	189	Pertanyaan penelitian 4
12	RUU tentang Perubahan Atas UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.	195	Pertanyaan penelitian 5
13	RUU tentang Tata Cara Penyusunan dan Pelaporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	207	Pertanyaan penelitian 4

IV. KERANGKA PEMIKIRAN

Masalah sinkronisasi dan harmonisasi hukum penyelenggaraan otonomi daerah termasuk dalam ruang lingkup pembentukan hukum dalam peraturan perundang-undangan.[2] Oleh karena itu, ada dua konsep penting yang memiliki landasan teori hukum dalam penelitian ini, yaitu mengenai hukum penyelenggaraan otonomi daerah dan persoalan sinkronisasi dan harmonisasi hukum.

Keberadaan hukum, termasuk hukum yang mengatur penyelenggaraan otonomi daerah dalam suatu negara dapat dijelaskan pertama-tama dengan teori negara hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum menurut F.J. Stahl memberikan ciri-ciri negara sebagai berikut:

a. Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia;
b. Pemisahan kekuasaan negara;
c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
d. Adanya peradilan administrasi.[3]

Relevansi yang kuat antara unsur-unsur negara hukum yang dikemukakan oleh F.J. Stahl dengan penelitian adalah pada poin c, yaitu pemerintahan berdasarkan undang-undang. Artinya, ketika dalam pemerintahan Indonesia terdapat hukum yang mengatur penyelenggaraan otonomi daerah, maka secara formal menggambarkan terpenuhinya salah satu unsur negara hukum tersebut. Unsur pemerintahan berdasarkan undang-undang sebagai salah satu unsur negara hukum, kemudian dalam rumusan A.V. Dicey diartikan atau dimaknai sebagai supremasi hukum. Supremasi

---

[2] Pasal 1 angka 2 UU No. 10 Tahun 2004, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

[3] F.J. Stahl, dalam Fatkhurohman, dkk. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia,* PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal. 5.

hukum yang dimaksudkan oleh Dicey adalah tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.[4]

Dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah, maka hukum atau peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar masing-masing tingkat pemerintahan dengan lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan dan kekuasaan di dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut harus mendasarkan dan membatasi diri sesuai dengan regulasi atau hukum yang ada. Unsur kewenangan ini pulalah yang dipertegas oleh Sri Soemantri mengenai unsur-unsur terpenting negara hukum, yaitu: bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan; adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara); ada pembagian kekuasaan dalam negara; adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.[5]

Selanjutnya, persoalan sinkronisasi dan harmonisasi hukum dalam suatu negara, termasuk hukum tentang penyelenggaraan otonomi daerah dapat dijelaskan dengan teori tentang sistem norma hukum dalam negara sebagaimana tergambar dalam teori hierarki norma hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan tata susunan norma hukum negara yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky. Relevansi penggunaan kedua teori ini dalam penelitian ini adalah bahwa teori hierarki norma hukum mengendaki ada keteraturan susunan berdasarkan hierarki peraturan yang ada, sehingga ketidakteraturan sistem norma akan melahirkan sistem hukum yang tidak sinkron atau tidak harmonis terutama antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah misalnya peraturan daerah dengan undang-undang yang mengatur penyelenggaraan otonomi daerah.

Hans Kelsen melalui *stufentheory* berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih

[4] A.V. Dikecy dalam *Fatkhurohman dkk*, hal. 6.
[5] Sri Soemantri, dalam *Fatkhurohman dkk*, hal. 7.

tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*)[6] Selanjutnya, Hans Nawiasky murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya, bahwa norma yang oleh Hans Kelsen digambarkan bersifat hierarki dapat dikelompokkan ke dalam 4 kelompok besar, yaitu:

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm (*Norma Fundamental Negara).

Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara).

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal*).*

Kelompok IV :*Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana dan aturan otonom).

Teori hierarki norma hukum dalam negara yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky kemudian diadopsi dalam hukum positif Republik Indonesia sebagai kerangka acuan operasional *(applied)* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dengan kekuatannya sesuai dengan hierarki, yaitu:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Presiden;
e. Peraturan Daerah.

Relevansi teori hierarki norma antara tingkatan pemerintahan dalam sistem hukum nasional Indonesia semakin menjadi penting, karena UUD 1945 juga menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk

[6] Hans Kelsen dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya,* Kanisius, Yogyakarta: 1998, hal. 25.

Republik[7]. Suatu konsep negara yang tidak mengenal negara dalam negara, walaupun kemudian negara tersebut dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.[8]

Konstruksi yang demikian melahirkan sistem pembagian urusan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang kemudian salah satunya dalam bentuk desentralisasi. Desentralisasi diyakini menjadi pilihan yang tepat untuk mendorong pembangunan daerah, demokratisasi, dan kesejahteraan ekonomi (Boone 2003, Kohl 2003, Lam 1996, Oates 1972; Manin, Przeworski and Stokes 1999).[9] Pilihan mengembangkan Indonesia menjadi negara kesatuan yang desentralistik menuntut adanya konstruksi hubungan pusat dan daerah yang berbeda dengan konstruksi dalam sistem federal. Dalam negara kesatuan, daerah (provinsi atau kabupaten/ kota) umumnya dibentuk oleh negara (pusat). Karena itu daerah memperoleh kewenangan dari negara, bukan sebaliknya. Negara melalui UU dapat membentuk dan membubarkan daerah, melimpahkan atau menarik kembali kewenangan dan fungsi yang dilimpahkan ke daerah. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah adalah kewenangan eksekutif yang dimiliki oleh Presiden. UUD 1945 memberi kekuasaan pemerintahan tertinggi pada presiden. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, Presiden harus mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan nasional, termasuk yang dilakukan oleh pemerintahan daerah. Karena itu, Presiden memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap

---

[7] Pasal 1 UUD 1945.

[8] Pasal 18 UUD 1945. Hasil rumusan perubahan II pada tanggal 18 Agustus 2000. Sebelumnya, Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut: *Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistim Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.*

[9] Lihat Draft Naskah Akademis Revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Departemen Dalam Negeri, tanpa tahun, tidak diterbitkan, hal. 12.

penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik yang dilakukan oleh provinsi ataupun kabupaten/ kota.[10]

Dalam perspektif negara hukum dengan format desentralisasi, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan.[11] Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengembangkan konsep yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (6) dalam UUD 1945 ke dalam Pasal 12 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yaitu bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kerangka pemikiran inilah yang menjadi dasar dari penting dan relevannya analisis sinkronisasi dan harmonisasi peraturan daerah sebagai satu jenis peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan materi dan fungsinya.

Analisis terhadap sinkronisasi dan harmonisasi hukum secara vertikal tercermin pula dalam asas *lex superior derogat legi inferiori*. Menurut asas ini, apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah hierarkinya harus disisihkan.[12]

Selanjutnya, analisis terhadap sinkronisasi dan harmonisasi hukum penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilakukan dengan mengacu kepada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yaitu:

---

[10] *Ibid.*
[11] Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.
[12] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta (2006), hal. 99.

a. Kejelasan tujuan;
b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
d. Dapat dilaksanakan;
e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
f. Kejelasan rumusan; dan
g. Keterbukaan.

Dalam konteks penelitian ini, maka pengabaian terhadap beberapa asas tersebut di atas menimbulkan masalah sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang memiliki level yang sama. Sehingga analisis sinkronisasi dan harmonisasi horisontal mendasarkan pula pada asas *lex specialis derogat legi generali.* Asas ini merujuk kepada dua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, akan tetapi ruang lingkup materi muatan antara kedua peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.[13] Dalam konteks penyelenggaran otonomi daerah, beberapa undang-undang yang masuk dalam kategori ini misalnya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya juga mengatur mengenai pembentukan peraturan daerah. Antara Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya juga mengatur mengenai perencanaan pembangunan daerah.

[13] *Ibid.*

V. METODOLOGI PENELITIAN

5.1. Metode Penelitian (Jenis dan Sifat Penelitian)

Penelitian Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah pada Pemerintahan Provinsi merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif yang dimaksudkan adalah penelitian terhadap sinkronisasi dan harmonisasi norma-norma hukum penyelenggaraan otonomi daerah pada pemerintahan daerah provinsi, seperti pembentukan peraturan daerah, pajak dan retribusi daerah, jaminan sosial, pengelolaan keuangan daerah dalam hubungannya dengan keuangan pusat, masalah perencanaan pembangunan daerah serta pengaturan pidana adat serta kriteria bagi pembentukan daerah otonomi khusus. Penelitian ini dikenal juga dengan istilah penelitian doktrinal.[14] Studi dokumen dilakukan terhadap hukum tertulis mengenai penyelenggaraan otonomi daerah.[15] Penelitian ini disebut juga sebagai penelitian hukum positif (yaitu penelitian mengenai norma) yang ada pada saat ini[16] dan juga norma yang diharapkan di kemudian hari[17]. Berdasarkan jenis penelitiannya, maka penelitian ini termasuk penelitian kualitatif.

5.2. Teknik Pengumpulan Data (Data dan Cara Pengumpulan Data)

Penelitian ini memerlukan data sekunder dan data primer. Data sekunder dalam bentuk peraturan perundang-undangan serta pendapat pihak-pihak yang berkompeten mengenai regulasi-regulasi yang ada dan yang akan datang di bidang

---

[14] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjospebroto)*. Diedit oleh Ifdhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL), Jakarta: ELSAM dan HUMA, November 2002, Cet. Ke-1), hal. 147-160.

[15] Studi dokumen merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan terhadap data tertulis dengan menggunakan "content analysis" terhadap peraturan perundang-undangan mengenai otonomi daerah. Soetanyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigmaa, Metode dan Dinamika Masalahnya*, hal. 21.

[16] C.Fg. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke -20*, Alumni, Bandung (1994), hal. 145.

[17] C.F.G Sunaryati Hartono, *Penelitian*, hal. 144.

otonomi daerah. Data sekunder yang dimaksudkan terdiri dari bahan hukum primer *(primary sources)* dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). *Primary sources* yang dimaksudkan adalah UUD 1945, Undang-Undang mengenai bidang-bidang yang diteliti, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah Provinsi Bali yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah terutama mengenai perencanaan pembagunanan daerah, pembentukan peraturan daerah, retribusi dan pajak daerah, sistem jaminan sosial daerah dan nasional, pengelolaan barang daerah, pidana adat, perjanjian internasional dan ketentuan mengenai daerah berstatus istimewa dan otonomi khusus. Sedangkan *secondary sources* yang dimaksudkan adalah ulasan-komentar para pakar yang terdapat dalam jurnal, termasuk yang dapat diakses melalui internet. Penelitian ini juga dilengkapi dengan data primer, terutama berkaitan dengan data mengenai kerangka regulasi sebagai implementasi dari penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Bali. Dalam rangka itu, wawancara dengan menggunakan panduan wawancara dilakukan di Bali dengan pihak-pihak yang berkompeten di instansi-instansi terkait. Selain itu, pengumpulan data secara langsung dilakukan dengan mengadakan *Focus Group Discusion (FGD)* bekerjasama dengan perguruan tinggi di Bali, sesuai dengan kemampuan dana/anggaran yang ada.

5.3. Lokasi Penelitian/Obyek/Subyek Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Provinsi Bali. Pemilihan terhadap Provinsi Bali didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu: *Pertama,* Provinsi Bali merupakan Provinsi yang memiliki mobilitas penduduk yang sangat tinggi, termasuk keberadaan wisatawan asing dan penduduk dari daerah lain di Indonesia. Mobilitas penduduk yang tinggi ini sangat berpengaruh terhadap kualitas dan strategi perencanaan daerah, termasuk dalam penyelenggaran sistem jaminan sosialnya. *Kedua,* Provinsi Bali sedang diusulkan (melalui RUU Otonomi Khusus) sebagaimana tercermin dalam daftar RUU Program Legislasi Nasional 2010-2014. *Ketiga,* Provinsi Bali memiliki ikatan tradisi, adat istiadat dan agama (Hindu) yang sangat kuat, sehingga adat istiadatnya sangat nampak

dalam kehidupan sehari-hari. *Keempat,* dalam kaitannya dengan pajak dan retribusi, Provinsi Bali merupakan salah satu provinsi yang memiliki banyak tujuan wisata dengan beragam usaha pendukungnya, Provinsi Bali memiliki potensi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang diharapkan mampu menjadi penopang pembangunan daerah, khususnya melalui jenis pajak hotel dan restoran, serta retribusi obyek wisata.

Obyek yang diteliti adalah peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Bali, beserta pendapat-pendapat yang terkait dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian tentang data yang diperlukan dalam rangka penelitian ini. Oleh karena itu, pihak-pihak yang menjadi subyek penelitian adalah aparatur pemerintah, anggota DPRD, serta tokoh masyarakat dan akademisi yang memiliki kompetensi di bidang penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Bali.

5.4. Penyajian Data dan Analisis

Data yang terkumpul disajikan secara kualitatif (uraian teks/penelitian kualitatif) dan dianalisis secara deskriptif dan preskriptif. Analisis yuridis deskriptif menggambarkan mengenai kerangka regulasi (pengaturan atau norma-norma) mengenai beberapa bidang yang diteliti dengan melihat hubungannya satu sama lain, baik yang harmonis dan sinkron, maupun regulasi yang saling tumpang tindih atau bertentangan satu sama lainnya. Sedangkan bersifat preskriptif adalah penelitian yang juga mengemukakan rumusan-rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang.

VI. ANALISIS

6.1. Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Bali

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD Tahun 1945) telah mengamanatkan adanya tujuan nasional yang salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk memajukan kesejahteraan umum tersebut tidak mutlak dilaksanakan oleh negara melalui pemerintah pusat, tetapi dapat juga dilaksanakan berdasarkan peran serta dari pemerintah daerah untuk memajukan kesejahteraan umum.

Peran aktif dari setiap pemerintah daerah dalam mensejahterakan rakyatnya sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang sudah dijalankan sejak diundangkannya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Adanya penerapan otonomi daerah di setiap daerah otonom membuat setiap daerah otonom untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah.

Untuk menjalankan prinsip otonomi daerah tersebut dilakukan melalui proses kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk mensinergikan pembangunan daerah pada umumnya perlu adanya perencanaan pembangunan baik perencanaan pembangunan yang bersifat nasional ataupun perencanaan pembangunan yang bersifat ke daerahan.

Perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan melalui rencana pembangunan jangka panjang sebagai pengganti dari garis-garis besar haluan negara yang telah dihapuskan pasca amandemen UUD 1945. Sistem perencanaan pembangunan nasional diwujudkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang dibentuk melalui UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 -2025.

Jauh sebelum diundangkannya UU No. 17 Tahun 2007, untuk mewujudkan perencanaan pembangunan secara bersinergi maka diundangkanlah UU No. 25 Tahun

2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam UU No. 25 Tahun 2004 disebutkan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional yang disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan[18] yang diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara[19] dan yang mempunyai beberapa tujuan.

Hal pentingnya perencanaan dalam pembangunan di daerah juga disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 telah menetapkan bahwa perencanaan pembangunan daerah merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi[20] dan pemerintahan daerah kabupaten/kota[21]. Dalam UU No 32 Tahun 2004, perencanaan pembangunan di daerah meliputi:

a. perencanaan dan pengendalian pembangunan, serta
b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang.

Jadi berdasarkan dua hal di atas terdapat perbedaan konsep dalam menetapkan perencanaan pembangunan di daerah.

Untuk mensinergikan perencanaan pembangunan daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004, maka dibentuklah perencanaan pembangunan nasional jangka panjang selama 20 tahun melalui UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 -2025. Pembentukan UU No. 17 Tahun 2007 sejalan dengan tidak dikenal lagi garis besar haluan negara (GBHN) dalam sistem pembangunan di Indonesia pasca reformasi. Hal ini disebabkan UUD Tahun 1945 tidak mengatur GBHN.

Sebagai suatu sistem, maka segala pengaturan yang terdapat dalam UU berlaku juga di seluruh wilayah Republik Indonesia, termasuk di Provinsi Bali. Hal ini

[18] Pasal 2 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2004.
[19] Pasal 2 ayat (3) UU No. 25 Tahun 2004.
[20] Lihat Pasal 13 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.
[21] Lihat Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

diungkapkan oleh beberapa narasumber[22] dalam penelitian di Bali dan dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan di Universitas Mahendradatta, Selasa, 3 Agustus 2010.

Perencanaan pembangunan daerah di provinsi Bali tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan, seperti UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 -2025. Berdasarkan ketiga UU tersebut, Provinsi Bali telah menetapkan sejumlah instrumen hukum untuk mendukung pelaksanaan pembangunan di provinsi Bali.

Adapun pengaturan lebih lanjut atas pengaturan tentang penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Bali tergambarkan dari diundangkannya Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Bali Tahun 2005 – 2025 serta Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali.

Dalam Perda No. 6 Tahun 2009 merupakan pengaturan tindak lanjut dari rencana pembangunan jangka panjang selama 20 tahun sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2007. Perda No. 6 Tahun 2009 merupakan RPJP Daerah Provinsi Bali, dimana dalam RPJPD Provinsi Bali tetap mengacu kepada RPJPN. Hal ini dapat dilihat dalam dasar menimbang Perda No. 6 Tahun 2009 disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN).

Para narasumber mengakui bahwa dalam RPJPD Provinsi Bali memiliki karakteristik tersendiri. Hal ini mengingat bahwa UUD Tahun 1945 pada Pasal 18B ayat

[22] Narasumber yang dimaksud antara lain 1) Bappeda Provinsi Bali, 2) Biro Perekonomian Provinsi Bali, 3) Bagian Hukum Pemerintah Provinsi Bali.

(2) bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UU". Hal ini tampak dalam Lampiran Perda No. 6 Tahun 2009, pada Bab II tentang Kondisi Umum Daerah.

Secara umum dengan diundangkannya Perda No. 6 Tahun 2009 menjadi pegangan bagi pemerintah daerah dan pihak DPRD dalam menjalankan pembangunan daerah di Provinsi Bali. Segala sesuatu yang tertuang dalam Perda No. 6 Tahun 2009 diharapkan akan menjadi pedoman dalam merencanakan pembangunan daerah provinsi Bali selama 20 tahun. Walaupun para narasumber mengakui bahwa dengan adanya perkembangan pariwisata yang sangat pesat selama 10 (sepuluh) tahun terakhir bisa berimplikasi kepada perencanaan pembangunan daerah provinsi Bali di masa mendatang.

Jauh hari sebelum diundangkannya UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, untuk membatasi pembangunan yang tidak terrencana, Provinsi Bali juga telah mengundangkan Perda No. 3 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali. Adanya Perda No. 3 Tahun 2005 sudah sejalan dengan UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005 - 2025.

Para narasumber juga menyayangkan bahwa sejak diundangkannya UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, belum ada tata ruang yang sifatnya nasional yang akan menjadi barometer daerah dalam menetapkan tata ruang dan tata wilayah di daerah termasuk di Provinsi Bali. Jadi dengan adanya Perda No. 3 Tahun 2005 tetap menjadi parameter Provinsi Bali dalam menata dan mengatur tata ruang dan tata wilayah di Provinsi Bali.

Terkait dengan tema penelitian ini tentang sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Bali, para narasumber mengakui terjadi ketidaksinkronan dan tidak harmonis antara UU No. 25 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 17 Tahun 2007.

Pada prinsipnya para penyelenggara pemerintahan daerah menyesuaikan saja di antara ketiga UU tersebut dengan kepentingan pemerintah daerah provinsi Bali dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pihak Bappeda dan Biro Hukum pemda Provinsi Bali mengakui adanya perbedaan di antara ketiga UU tersebut, tetapi pihak pemda menggunakan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai dasar hukum pembentukan perda dalam kerangka perencanaan pembangunan di daerah Provinsi Bali.

Terjadinya ketidaksinkronan dan tidak harmonisnya perencanaan pembangunan di daerah termasuk di Provinsi Bali, selain karena dasar hukum sebagai dasar perencanaan pembangunan daerah juga disebabkan adanya perbedaan konsep perencanaan pembangunan daerah antara UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004. Dalam UU No. 25 Tahun 2004 konsep perencanaan pembangunan daerah diimplementasi dalam bentuk RPJP Daerah, sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 konsep perencanaan pembangunan daerah tidak sebatas kepada pembangunan daerah semata tapi juga dalam bentuk pengendalian pembangunan dan pengawasan dalam tata ruang.

6.2. Pembentukan Peraturan Daerah

Analisis terhadap sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan mengenai Peraturan Daerah (Perda) dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dilakukan secara horisontal, yaitu dengan beberapa undang-undang yang mengatur materi yang sama. Beberapa undang-undang tersebut, antara lain: Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) terkait dengan ketentuan formal dan material pembentukan Perda, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung (UU MA) terkait dengan pembatalan Perda, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) terkait dengan penyidik. Analisis terhadap pengaturan mengenai Perda

dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dibagi berdasarkan klasifikasi, sebagai berikut:

6.2.1. Pengertian atau definisi:

UU Pemda memberikan definisi Perda berdasarkan jenisnya, yaitu Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota, sementara UU PPP mendefinisikan Perda berdasarkan ketentuan formilnya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Ketentuan di dalam Pasal 7 ayat (2) UU PPP terkait dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi:

a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Berdasarkan hal tersebut, terdapat ketidaksinkronan mengenai jenis Perda. UU Pemda hanya membatasi pada Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota, sementara UU PPP menyatakan Perda meliputi pula Peraturan Desa.

6.2.2. Asas

a. Asas pembentukan

   Asas dalam pembentukan Perda meliputi:

   1) kejelasan tujuan;
   2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
   3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
   4) dapat dilaksanakan;
   5) kedayagunaan dan kehasilgunaan;

6) kejelasan rumusan; dan

7) keterbukaan.

b. Asas yang terkandung dalam materi muatan

Materi muatan Perda mengandung asas:

1) pengayoman;
2) kemanusiaan;
3) kebangsaan;
4) kekeluargaan;
5) kenusantaraan;
6) bhineka tunggal ika;
7) keadilan;
8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain kesepuluh asas tersebut, berdasarkan UU Pemda, Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan. Sementara menurut UU PPP, selain asas tersebut, Peraturan Perundang- undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Pada dasarnya tidak ada perbedaan mengenai asas dalam pembentukan Perda dan asas yang terkandung dalam materi muatan Perda, baik yang diatur dalam UU Pemda maupun UU PPP.

6.2.3. Prosedur Pembentukan (ketentuan formal)

Prosedur pembentukan diawali dari perencanaan, pengajuan, pembahasan, pengesahan, dan terakhir pengundangan.

a. Perencanaan

UU Pemda tidak mengatur ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Perda, sementara UU PPP menyatakan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.

b. Pengajuan

Berdasarkan UU Pemda, Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda oleh DPRD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Berdasarkan UU PPP, Rancangan Perda dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Rancangan Perda dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Apabila dalam satu masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan dewan perwakilan rakyat daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah, mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang

disampaikan oleh dewan perwakilan rakyat daerah, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur atau bupati/walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Ketentuan dalam dua UU ini terdapat perbedaan substansial, kecuali apabila Pasal 141 ayat (1) UU Pemda secara tegas meniadakan kata "dapat" dan tidak mengatur penyampaian Perda oleh kepala daerah, maka dapat diartikan titik berat pengajuan Perda ada di DPRD. Berbeda dengan UU PPP yang mengatur penyampaian rancangan Perda oleh kepala daerah dan oleh DPRD, semuanya menggunakan kata "dapat".

UU Pemda tidak mengatur ketentuan penyampaian rancangan Perda sebagaimana diatur dalam UU PPP sebagai berikut: Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh gubernur atau bupati/walikota disampaikan dengan surat pengantar gubernur atau bupati/walikota kepada dewan perwakilan rakyat daerah oleh gubernur atau bupati/walikota. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh dewan perwakilan rakyat daerah disampaikan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kepada gubernur atau bupati/walikota.

c. Pembahasan

UU Pemda tidak mengatur mengenai tahapan pembahasan Perda sebagaimana yang diatur dalam UU PPP sebagai berikut: Pembahasan rancangan Perda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama gubernur atau bupati/walikota melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan rancangan Perda diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

d. Penetapan dan Pengesahan

Berdasarkan UU Pemda, Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah, rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, "Perda ini dinyatakan sah," dengan mencantumkan tanggal sahnya. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Berdasarkan UU PPP, Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perda tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur atau bupati/walikota. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak ditandatangani oleh gubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perda tersebut disetujui bersama, maka rancangan Perda tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan dengan kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.

Kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam Lembaran Daerah.

Tidak ada perbedaan substansial dalam dua UU tersebut, hanya terdapat perbedaan dalam kalimat pengesahan dimana UU Pemda menyingkat dengan "Perda", sementara UU PPP menyebut secara lengkap dengan "Peraturan Daerah". Meskipun sudah disingkat di dalam ketentuan umum UU Pemda, namun mengingat kalimat tersebut harus sama persis tercantum lembar pengesahan, maka seharusnya tidak disingkat.

e. Pengundangan

Berdasarkan UU Pemda, Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan olen Sekretaris Daerah.

Berdasarkan UU PPP, Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah. Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, atau peraturan lain di bawahnya dimuat dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

Berdasarkan hal di atas, tidak ada perbedaan substansial antara UU Pemda dan UU PPP.

6.2.4. Materi Muatan (ketentuan material)

a. Umum

Berdasarkan UU Pemda, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan

penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Berdasarkan UU PPP, materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perbedaannya, UU Pemda menyebutkan "dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah", sementara UU PPP menyebutkan "menampung kondisi khusus daerah".

b. Ketentuan Pidana

Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain itu, sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Ketentuan terkait dengan sanksi pidana di dalam Perda bersifat ambigu. Di satu sisi dilakukan pembatasan, namun di sisi lain diperbolehkan keluar dari batasan tersebut. Hal ini menjadikan sistem pemidanaan dan konsep kodifikasi yang dianut KUHP menjadi kabur.

6.2.5. Penyebarluasan

a. Penyebarluasan Rancangan Perda

Berdasarkan UU Pemda, penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD. Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Berdasarkan UU PPP, penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah dilaksanakan oleh sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah. Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota dilaksanakan oleh sekretaris daerah.

b. Penyebarluasan Perda

Berdasarkan UU Pemda, Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Berdasarkan UU PPP, Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Tidak ada perbedaan substansial terkait dengan masalah penyebarluasan, kecuali penyebutan "sekretariat daerah" dalam UU Pemda yang menunjuk lembaga dan "sekretaris daerah" dalam UU PPP yang menunjuk pejabatnya.

6.2.6. Partisipasi Masyarakat

Berdasarkan UU Pemda, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

Berdasarkan UU PPP, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Ketentuan partisipasi masyarakat dalam dua UU di atas tidak ada perbedaan substansial.

6.2.7. Pembatalan

Berdasarkan UU Pemda, Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan

umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda, Perda dimaksud dinyatakan berlaku. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan, kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud. Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Berdasarkan UU MA, Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia. Permohonan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:

6.2.7.1. perorangan warga negara Indonesia;

6.2.7.2. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau

6.2.7.3. badan hukum publik atau badan hukum privat.

Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat:

a. nama dan alamat pemohon;

b. uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dan menguraikan dengan jelas bahwa:

1. materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau

6.2.8. Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku; dan

c. hal-hal yang diminta untuk diputus.

Permohonan pengujian dilakukan oleh Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan.

Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa pemohon atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak diterima.

Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.

Dalam hal permohonan dikabulkan, amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Putusan Mahkamah Agung yang mengabulkan permohonan harus dimuat dalam Berita Negara atau Berita Daerah paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal putusan diucapkan.

Dalam hal peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau tidak bertentangan dalam pembentukannya, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

Ketentuan mengenai tata cara pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung.

Pada intinya, terdapat perbedaan dalam hal pembatalan Perda. UU Pemda memungkinkan pembatalan oleh Pemerintah (Pusat), sementara UU MA mengatur mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Ibrahim R menyatakan bahwa seharusnya pembatalan Perda tidak dilakukan oleh Pemerintah (Menteri) melainkan melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung.[23]

6.2.9. Penegakan Perda

Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja. Pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat

[23] Ibrahim R, *Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Studi terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Provinsi Bali*, makalah disampaikan pada Focus Group Discussion (FGD) tanggal 3 Agustus 2010, hal. 13.

diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan Perda dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda.

Berdasarkan KUHAP, penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Syarat kepangkatan pejabat penyidik akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Penyidik sebagaimana dimaksud pejabat Polri karena kewajibannya mempunyai wewenang:

6.2.9.1. menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
6.2.9.2. melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
6.2.9.3. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
6.2.9.4. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
6.2.9.5. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
6.2.9.6. mengambil sidik jari dan memotret seorang;
6.2.9.7. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
6.2.9.8. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;

6.2.9.9. mengadakan penghentian penyidikan;

6.2.9.10. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Penyidik PPNS mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik pejabat Polri.

Intinya, agar terjadi sinkronisasi dan harmonisasi maka ketentuan mengenai penyidik harus disamakan. Dalam arti pelaksanaan tugas Satpol PP harus juga sesuai dengan KUHAP. Apabila memang dimungkinkan seperti yang dimaksud UU Pemda, maka KUHAP juga perlu disempurnakan dengan mengakomodasi dan mempertimbangkan Satpol PP sebagai penyidik. Mengingat selama ini pemahaman penyidik PPNS adalah yang terdapat di kementerian-kementerian.

Berdasarkan uraian di atas, maka pengaturan mengenai Perda di dalam UU Pemda sebaiknya tidak duplikasi atau mengulang kembali aturan yang sudah terdapat di dalam UU PPP. Ketentuan mengenai Perda masih perlu ada mengingat pembentukan perda memang diperlukan dalam konteks pembuatan kebijakan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Namun demikian perlu dipisahkan, bahwa pengaturan yang terkait dengan ketentuan formil pembentukan perda termasuk asas, tidak perlu diatur lagi secara terperinci. Cukup dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 139 ayat (2) yang menyebutkan "Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan".

6.3. Pembentukan Daerah Istimewa/Otonomi Khusus

Analisis mengenai pembentukan daerah istimewa atau otonomi khusus di Provinsi Bali penting dilakukan karena terdapat aspirasi masyarakat pembentukan daerah otonomi khusus Bali. Aspirasi tersebut telah dibuktikan dengan adanya Naskah

Akademik RUU tentang Otonomi Khusus Provinsi Bali, serta secara politik RUU tentang Otonomi Khusus Provinsi Bali diakomodasi dalam Program Legislasi Nasional 2010.

Sesuai dengan permasalahan utama dalam penelitian ini yaitu mengenai aspek harmonisasi dan sinkronisasi pengaturan pembentukan Daerah Otonomi khusus, maka secara garis besar analisisnya dibagi dalam dua masalah, yaitu pengaturan serta praktek pemberian otonomi dalam sejarah pemerintahan Indonesia, yaitu DKI, Papua, Yogyakarta, dan Aceh. Sedangkan bagian kedua adalah menganalisis mengenai argumentasi keistimewaan bagi Provinsi Bali.

6.3.1. Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Daerah Khusus/Istimewa

Landasan utama bagi lahirnya suatu daerah khusus atau istimewa dalam pemerintahan Republik Indonesia adalah berdasarkan ketentuan Pasal 18B UUD 1945. Namun persoalannya, konsep yang terkandung dalam Pasal 18B tersebut telah mengalami pergeseran makna. Bambang Kesowo[24] misalnya, berpendapat subyek dari Pasal 18 dan Pasal 18B sudah mengalami perubahan. Sifat istimewa sesungguhnya memang tidak berkaitan dengan pemahaman dan penggunaan kata istimewa atau keistimewaan seperti yang sekarang banyak digunakan dalam pembentukan daerah otonomi khusus. Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan "Pembagian daerah Indonesia atas besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat Istimewa". Penjelasan angka (Romawi) II pasal tersebut ditulis "Dalam territoir Negara Indonesia terdapat +/-250 *zelfbesturende Lanschappen* dan *volsgemeenshappen* seperti Desa di Jawa dan Bali, Negeri di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-

[24] "Keistimewaan Dalam UUD 1945", *Kompas*, Selasa 21 Desember 2010.

daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut".

Terdapat tiga hal penting dalam rumusan tersebut, yaitu *pertama*, yang menjadi subyek sifat istimewa adalah Desa, Negeri (Nagari), Dusun, Marga yang sedari mula memiliki susunan asli sebagai *zelfbersturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. *Kedua*, dalam kosa kata semasa pembentukan UUD 1945, "daerah-daerah" menjadi kata ganti untuk mengacu subyek-sub Desa, Negeri, Dusun, Marga. *Ketiga*, kata-kata "hak –hak asal usul" tidak ditulis dengan kata penghubung "dan" (bukan: hak-hak dan asal usul) sehingga tidak semestinya dipahami sebagai dua pengertian yang berdiri sendiri dengan makna sendiri-sendiri. Elemen "asal usul" lah yang utama. Dengan demikian, dalam konteks rumusan asli, hak-hak yang harus dihormati oleh negara berikut semua peraturannya adalah asal usul Desa, Negeri, Dusun, dan Marga (yang disebut sebagai daerah) yang karena memiliki susunan asli tadi maka bersifat istimewa. Dengan demikian, sifat istimewa sesungguhnya memang tidak berkaitan dengan pemahaman dan penggunaan kata istimewa atau keistimewaan seperti yang sekarang banyak digunakan. Isu, istilah istimewa, tidak didesain untuk dikaitkan dengan soal asal mula daerah kerajaan, atau daerah dengan ke-khas-an karena nuansa keagamaan atau karakteristik lain seperti ke-khas-an etnik, atau kondisi sosial politik, atau problematikanya.

Sedangkan setelah UUD 1945 diamandemen, menghasilkan penambahan Pasal 18B yang terdiri dari 2 (dua) ayat. Dalam kaitannya dengan isu istimewa, dalam ayat (1), tertulis: (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Jelas bahwa subyek Pasal 18 dan 18B berbeda karena Pasal 18 mengacu kepada desa, marga, dusun, sedangkan Pasal 18B pada susunan pemerintahan daerah.[25]

[25] Bambang Kesowo, "Keistimewaan Dalam UUD 1945", *Kompas*, Selasa 21 Desember 2010.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengatur mengenai daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberi otonomi khusus dalam Bab XIV mengenai ketentuan lain-lain Pasal 225 sampai dengan Pasal 227. Sedangkan dalam Bab II mengenai pembentukan daerah dan kawasan khusus tidak diatur mengenai otonomi khusus. Artinya, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak memberikan kriteria-kriteria mengenai kekhususan suatu daerah untuk menjadi daerah otonomi khusus.

Ketidakjelasan kriteria dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengakibatkan tidak adanya kepastian dalam pembentukan daerah istimewa atau pemberian otonomi khusus. Perbandingan argumentasi kekhususan yang terdapat dalam beberapa undang-undang di bawah ini memperlihatkan kurang jelasnya kriteria tersebut.

6.3.1.1. Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta: Peran dan Fungsi Khusus Ibu Kota serta Kota Proklamasi Kemerdekaan

Penetapan Ibu Kota Jakarta sebagai Daerah Khusus melalui Undang-Undang No. 29 Tahun 2007. Terdapat dua kriteria utama penetapan Jakarta sebagai Daerah Khusus, yaitu pertama Ibu Kota NKRI memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan NKRI. Untuk itu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebelumnya, pada Tahun 1964 ditetapkan pula kekhususan Jakarta melalui UU No. 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya merupakan kota pencetusan proklamasi kemerdekaan serta pusat penggerak segala aktivitas resolusi dan penyebar ideologi Pancasila ke seluruh penjuru dunia serta yang menjadi Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan nama Jakarta sejak Bangsa Indonesia memproklamirkan kemerdekaannya, tetap sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta. Penetapan ini dilakukan karena pada saat itu ada keinginan untuk memindahkan Ibu Kota Negara Repblik Indonesia ke tempat lain.

6.3.1.2. Daerah Istimewa Aceh: Keteguhan Perjuangan Melawan Pemerintahan Kolonial Berdasarkan Kekuatan Agama

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mendapatkan status otonomi khusus melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Terdapat pokok pikiran yang menjadi argumentasi penetapan Aceh mendapatkan otonomi khusus, yaitu Karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi, yang bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia[26]

6.3.1.3. Daerah Istimewa Yogyakarta: Peran Historis Kesultanan dan Pakualaman Mengakui NKRI dan Mempertahankan NKRI

Secara historis, Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 telah berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya, untuk mempertegas sikap komitmen terhadap NKRI dikuatkan dan ditetapkan dalam Maklumat Sri Paduka Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII pada tanggal 5 September 1945, yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia pada tanggal 6 September 1945, Sri Paduka Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII menetapkan wilayah, penduduk, dan pemerintahannya menjadi bagian dari wilayah, penduduk, dan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Daerah Istimewa. Oleh karena itu, keistimewaan bagi Yogyakarta terletak pada peran historis masa lalu yang berdiri teguh mempertahankan NKRI.

---

[26] Ketentuan Menimbang Undang-Undang No. 11 Tahun 2006.

6.3.1.4. Otonomi Khusus Papua: Solusi Damai Dalam NKRI dalam Rangka Penghargaan Terhadap Suku Asli, Perlindungan HAM, Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Suku Asli Papua[27]

Otonomi khusus yang mencerminkan keistimewaan bagi Provinsi memiliki dimensi Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar. Bentuk penghargaan terhadap penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Upaya untuk pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi Papua untuk digunakan secara optimal meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua. Dalam upaya mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum,

[27] Ketentuan Menimbang Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara. Solusi damai terhadap kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua, aspirasi masyarakat menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya Menjadi Papua.

6.3.2. Argumentasi Otonomi Khusus Bali

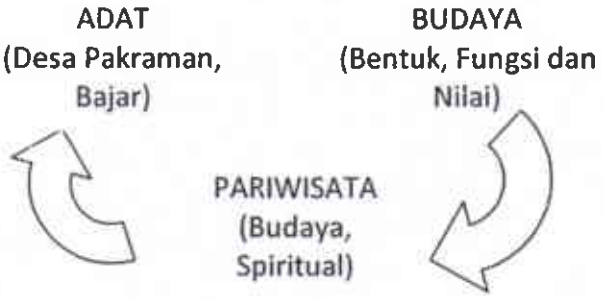
Sebagai sebuah pulau di antara 13. 667 pulau yang ada di Indonesia, Pulau Bali terbilang relatif kecil. Luas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sekitar 5.192.252 kilo meter persegi, sedangkan luas Pulau Bali hanya 5.632,86 kilo meter persegi atau sama dengan 0, 29% dari luas keseluruhan NKRI. Walaupun kecil, sebagai sebuah provnsi di antara 30 provinsi yang ada di Indonesia, Bali memiliki beberapa kekhususan dan keunikan. Dikatakan memiliki kekhususan karena yang ada di Bali belum tentu ada di provinsi lainnya di Indonesia. Dikatakan unik karena kehususan yang dimiliki Bali bukan saja membuat Bali tampak berbeda dengan pulau dan provinsi yang lainnya di NKRI, tetapi juga menarik perhatian orang, sehingga mereka datang ke Bali, ingin tahu lebih dalam tentang Bali. Kekhususan Bali dapat dilihat dari keadaan alamnya, agamanya, senibudayanya dan sistem sosial/adat istiadatnya.[28]

Bali sebagai salah satu provinsi dari 33 Provinsi yang ada pada NKRI ini telah dikenal memiliki keunikan tersendiri baik dalam bidang adat, kebudayaan, potensi alam dan potensi pada sumber daya manusianya merupakan aset daerah yang sangat potensial. Aset daerah ini merupakan salah satu kesatuan yang holistik dan komprehensif milik masyarakat Bali. Kebudayaan Bali adalah kebudayaan merupakan

[28] Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Daerah Otonomi Khusus Provinsi Bali, Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bali (2007), hal. 6.

salah satu aset daerah Bali yang mempunyai nilai *adhi luhung* yang tersohor dan mampu mendongkrak devisa pariwisata kepada negara dengan baik. Demikian pula kesejahteraan dengan pertumbuhan ekonomi Bali yang selalu melebihi rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional.[29]

Perjuangan untuk memperoleh Otsus Bali selama ini lebih banyak dikaitkan dengan sikap arogansi untuk memisahkan diri dari NKRI, atau sekedar menuntut keadilan dari jasa pariwisata. Namun substansi perjuangan Otsus Bali untuk penyelamatan aset bangsa berupa kesatuan ekosistem pulau Bali yang kecil, sumber daya terbatas dan penyebarannyapun tidak merata. Selain itu, Bali juga memiliki beragam flora dan fauna spesifik serta bentang alam yang indah yang dihuni oleh masyarakat Bali dengan adat istiadat dan budaya Bali-nya yang khas dan unik belum pernah terungkap secara mantap di permukaan seperti lembaga tradisional yang khas seperti Desa Pekraman, Banjar Adat, dan Subak dengan hukum adatnya yang sangat ditaati oleh masyarakat sebagaimana tercermin dalam skema di bawah ini.[30]



[29] I Nyoman Budiana, Pengaturan Mengenai Otonomi Khusus dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan Rencana Pembentukan *Otonomi Khusus Daerah Bali*, Paper disampaikan dalam *Focus Group Disccusion* dalam Rangka Penelitian P3DI Setjen DPR RI di Universitas Mahendradatta, Denpasar, Bali, Selasa, 3 Agustus 2010.

[30] *Ibid*

6.4. Penetapan dan Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Provinsi Bali

Ketentuan Pasal 23A UUD 1945 menyebutkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Menurut Jimly Asshiddiqie[31], ketentuan ini merupakan konsekuensi dari penerapan prinsip kedaulatan. Dalam kaitan ini pemerintah tidak boleh memaksakan berlakunya suatu ketentuan yang mengikat rakyat yang membebani rakyat dengan kewajiban materiil yang mengurangi kebebasan hak milik rakyat kecuali hal tersebut telah mendapatkan persetujuan dari wakil-wakil rakyat di lembaga leglislatif.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, daerah memiliki hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan guna meningkatkan efesiensi dan efektifitas penyelenggaran pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam kaitan ini pemerintah daerah dapat mengenakan pemungutan kepada masyarakat.

Sesuai ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Daerah, salah satu sumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang antara lain berupa pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam prakteknya pada era otonomi daerah, pajak daerah merupakan sumber PAD yang paling potensial dan dominan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dengan demikian di bidang desentralisasi fiskal pengaturan terhadap penetapan dan pemungutan pajak dan retribusi daerah menjadi sangat strategis dan mendasar. Pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah ditujukan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah terkait dengan meningkatnya tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam

[31] Jimmly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hal. 37.

penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, juga ditujukan guna memperkuat otonomi daerah khususnya meningkatkan akuntabilitas daerah serta memberikan kepastian bagi dunia usaha mengenai jenis-jenis pungutan daerah sekaligus memperkuat dasar hukum pungutan pajak daerah dan retribusi daerah.[32]

Terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah, landasan yuridis yang digunakan adalah UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) sebagai pengganti dari UU No.18 Tahun 1997 dan UU No. 34 Tahun 2000 dan mulai berlaku efektif pada 1 Januari 2010. Pada saat penelitian ini dilakukan[33] Peraturan penetapan dan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah di Provinsi Bali masih mengacu pada UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah berikut peraturan pelaksananya, mengingat peraturan pelaksana dari UU PDRD berupa peraturan daerah masih dalam proses penyusunan dan sedang dalam tahap sosialisasi sebelum dilakukan pembahasan bersama antara Pemerintah Daerah Provinsi Bali dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bali. Disamping itu Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam UU PDRD belum terbentuk.

6.4.1. Pajak Daerah

Landasan hukum pemungutan pajak daerah Provinsi Bali, yaitu:

a. UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
b. Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah;
c. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 27 Tahun 2002 tentang Pedoman Alokasi Biaya Pemungutan Pajak Daerah;

---

[32] Pokok-Pokok Pengaturan Undang-Undang No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, http://syukriy.wordpress.com/, diakses 28 Juli 2010

[33] Penelitian lapangan dilakukan pada bulan Juli 2010.

d. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 28 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemungutan, Penyetoran, dan Pelaporan Pajak Bahan Bakar Kendaraan;
e. Perda No. 1 Tahun 2004 tentang Pajak Kendaraan Bermotor. Perda ini pada intinya mengatur perubahan tarif pajak kendaraan bermotor yang semula 1,5% untuk kendaraan umum dan bukan umum menjadi tarif pajak kendaraan umum 1% dan kendaraan bukan umum 1,5%;
f. Perda No. 2 Tahun 2004 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB). Pada Perda BBNKB diatur tarif BBNKB I untuk kendaraan baru sebesar 10% dan tarif BBNKB II untuk kendaraan mutasi sebesar 1%;
g. Perda No. 7 Tahun 2001 tentang Pajak Bahan Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB). PBBKB dikenakan terhadap bahan bakar minyak (BBM) yang masuk ke Provinsi Bali, khususnya premium, solar, dan petramax. Terhadap BBM yang masuk ke Bali dikenakan PBBKB sebesar 5% dari BBM terjual setelah dikurangi PPN.
h. Perda No. 3 Tahun 2004 tentang Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Pada perda ini diatur pengenaan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah sebesar 20% dan air permukaan sebesar 10% dari dasar pengenaan pajak. Pajak ini sebelumnya dipungut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
i. Perda No. 8 Tahun 2000 tentang Pembatasan Memasukkan Kendaraan Motor Bekas dengan Petunjuk Pelaksanaan sesuai Keputusan Gubernur No. 543 Tahun 2000. Perda ini pada intinya mengatur tentang pembatasan memasukkan kendaraan bekas dari luar daerah, sebagai berikut:
   - umur kendaraan di atas 5 tahun, untuk kendaraan angkutan beban/barang;
   - umur kendaraan di atas 7 tahun, untuk kendaraan penumpang umum;
   - umur kendaraan di atas 10 tahun untuk kendaraan bukan umum.

6.4.2. Retribusi Daerah

Secara umum dasar hukum pemungutan retribusi daerah di Provinsi Bali adalah UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Selanjutnya terhadap masing-masing jenis retribusi yang dikenakan berlaku pula Perda Provinsi Bali.

Jenis retribusi daerah yang dipungut di Provinsi Bali meliputi Retribusi Jasa Umum dan Retribusi Jasa Usaha.

a. Retribusi Jasa Umum yang bersumber dari:
   - Retribusi Pelayanan Kesehatan yang diatur dengan Perda No. 5 Tahun 2009 sebagai revisi dari Perda No. 4 Tahun 2003;
   - Retribusi Pelayanan Administrasi, diatur dengan Perda No. 9 Tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Administrasi.

b. Retribusi Jasa Usaha, meliputi:
   - Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, seperti alat-alat berat, sewa rumah dinas, sewa gedung/ruangan/ asrama, laboratorium, dan sewa lahan diatur dengan Perda No. 3 Tahun 2000 yang diubah dengan Perda No. 4 Tahun 2004, terakhir diubah dengan Perda No. 4 Tahun 2009.
   - Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah (pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan) diatur dengan Perda No. 4 Tahun 2000 yang telah diubah dengan Perda No. 3 Tahun 2009.

c. Retribusi Perijinan Tertentu, meliputi:
   - Retribusi atas Ijin Operasi Angkutan Barang, diatur dengan Perda No. 13 Tahun 2001;
   - Retribusi Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Bermotor Umum, diatur dengan Perda No. 10 Tahun 2001.

d. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa

   Dasar hukum pemungutannya adalah Perda No. 1 Tahun 2009.

e. Retribusi Tera/tera ulang/kalibrasi, alat-alat ukur, takar, timbangan dan perlengkapannya.

Dasar hukum pemungutannya adalah Perda No. 2 Tahun 2009.

6.4.3. Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap PAD

Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap APBD Provinsi Bali terus mengalami peningkatan selama lima tahun terakhir (2005-2009), seperti terlihat pada tabel berikut:

Tabel: 4

Kontribusi PAD terhadap APBD Provinsi Bali Tahun 2005-2009

	Realisasi		Realisasi PAD terhadap APBD (%)
	PAD (Rp)	APBD (Rp)	
2005	747.886.074.751,00	1.013.082.502.029,94	73,33
2006	729.338.159.744,51	1.150.934.289.321,51	63,37
2007	834.475.057.578,73	1.368.004.403.646,78	61,00
2008	1.055.500.057.955,84	1.667.388.444.290,84	63,30
2009	1.163.947.552.786,64	1.902.227.543.882,64	61,19
Rata-rata	905.229.380.563,34	1.420.327.436.634,34	64,44

Sumber: Dinas Pendapatan Provinsi Bali Tahun 2010

Dari data di atas dapat dilihat bahwa peranan PAD terhadap APBD dalam kurun waktu 5 tahun mencapai rata-rata 64,44%. Data tersebut juga menunjukkan kontribusi PAD terhadap APBD khususnya pendapatan daerah sangat dominan, yaitu rata-rata 64,44% dari jumlah penerimaan daerah secara keseluruhan. Dengan demikian peran PAD dalam membiayai penyelenggaran pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Bali mencerminkan kemampuan yang sesungguhnya dalam membiayai biaya operasional penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, mengingat semakin tinggi rasio antara PAD terhadap APBD maka akan semakin besar kemampuan daerah

dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan kemampuan sendiri.

Dalam kenyataannya, pajak daerah merupakan penyumbang terbesar terhadap PAD Provinsi Bali. Realisasi pencapaian pajak daerah memberikan kontribusi kepada PAD rata-rata 89,29% selama lima tahun terakhir atau sebesar Rp. 802.302.955.653,10 dari total PAD sebesar Rp. 905.229.380.563,34. Sisanya dikontribusikan oleh penerimaan pajak di luar pajak daerah seperti retribusi, lain-lain PAD yang sah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang disahkan.

Tabel: 5
Kontribusi Pajak Daerah terhadap APBD Provinsi Bali Tahun 2005-2009

	Realisasi		Realisasi Pajak Daerah terhadap PAD (%)
	Pajak Daerah (Rp)	PAD (Rp)	
2005	663.349.780.137,50	742.886.074.751,00	89,29
2006	638.538.476.543,00	729.338.159.744,51	87,55
2007	735.938.830.650,00	823.475.057.578,73	88,19
2008	945.973.962.330,00	1.055.500.057.955,84	89,62
2009	1.027.713.728.605,00	1.163.947.552.786,64	88,30
Rata-rata	802.302.955.653,10	905.229.380.563,34	89,29

Sumber: Dinas Pendapatan Provinsi Bali Tahun 2010

Kontribusi Retribusi Daerah terhadap PAD Provinsi Bali relatif rendah, setiap tahunnya hanya mampu memberikan kontribusi antara 1,30% – 1,84%. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel: 6
Kontribusi Retribusi Daerah terhadap APBD Provinsi Bali Tahun 2005-2009

	Realisasi		Realisasi Retribusi Daerah terhadap PAD (%)
	Retribusi Daerah (Rp)	PAD (Rp)	
2005	9.693.181.947,00	742.886.074.751,00	1,30
2006	11.684.382.607,00	729.338.159.744,51	1,60
2007	15.321.960.941,00	823.475.057.578,73	1,84
2008	18.948.030.371,31	1.055.500.057.955,84	1,80
2009	20.999.783.741,98	1.163.947.552.786,64	1,80
Rata-rata	15.329.467.921,66	905.229.380.563,34	1,67

Sumber: Dinas Pendapatan Provinsi Bali Tahun 2010

6.4.4. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Pajak Daerah

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Pajak Daerah (Raperda Pajak Daerah) sebagai tindak lanjut dari UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sampai saat ini masih dalam tahap sosialisasi sebelum dibahas bersama antara Pemerintah Daerah Provinsi Bali dengan DPRD Provinsi Bali. Sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang, pemberian kewenangan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sedapat mungkin tidak terlalu membebani rakyat dan relatif netral terhadap fiskal nasional. Kebijakan pemungutan pajak dan retribusi di daerah juga tidak boleh tumpang tindih dengan pengaturan dan pemungutan pajak pusat. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari dualisme pungutan pajak pada objek pajak yang sama. Dalam UU PDRD, jenis pajak provinsi telah ditentukan secara limitatif *(closed list)* sebagaimana diatur dalam Pasal 6 PDRD, yaitu terdiri atas: a. Pajak Kendaraan Bermotor; b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; d. Pajak Air Permukaan; dan e. Pajak Rokok.

Dengan demikian daerah dilarang memungut pajak selain jenis Pajak yang telah ditetapkan dalam UU PDRD. Namun, daerah dapat tidak memungut jenis pajak

yang telah ditentukan dalam UU PDRD apabila potensinya kurang memadai dan/atau disesuaikan dengan kebijakan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Pasal 2 ayat 4).

Raperda Pajak Daerah secara keseluruhan substansinya mengacu pada UU PDRD. Hal tersebut dapat dilihat antara lain pada pengaturan jenis pajak yang dipungut di Provinsi Bali meliputi 5 (lima) jenis pajak provinsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UU PDRD. Demikian pula objek pajak, subjek pajak, dan tarif pajak yang diatur dalam Raperda Pajak Daerah telah sesuai dengan UU.

Khusus untuk penetapan tarif pajak, UU PDRD telah menetapkan batasan tarif maksimum dan minimum untuk masing-masing jenis pajak yang dipungut daerah. Pada prinsipnya penetapan tarif pajak yang diatur dalam Raperda Pajak Daerah telah mengikuti ketentuan dalam UU PDRD. Sebagai contoh, untuk tarif pajak kendaraan bermotor pribadi, kepemilikan pertama ditetapkan 1,5%. Sedangkan untuk kepemilikan kedua dan seterusnya ditetapkan secara progresif antara 2% - 3,5%. Tarif tersebut masih dalam rentang tarif yang ditentukan UU PDRD, yaitu 1% - 2% untuk pajak kendaraan bermotor pribadi kepemilikan pertama dan 2% - 10% untuk kepemilikan kedua dan seterusnya.

6.5. Penyelenggaran Jaminan Sosial

Salah satu tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 Alinea Keempat adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut maka negara melakukan pembangunan di segala bidang kehidupan, khususnya pembangunan ekonomi. Namun tidak semua rakyat memiliki kapabilitas yang sama untuk dapat berpartisipasi secara optimal dalam pembangunan ekonomi. Hal ini tercermin dari adanya kemiskinan di masyarakat, termasuk di Bali.

Sebagaimana dikemukakan oleh pegawai Dinas Sosial, Gusti Semedi, jumlah penduduk miskin di Bali ada sebanyak 134.804 kepala keluarga (KK).[34]

Gambaran kemiskinan lebih rinci dapat dilihat dalam "Data Bali Membangun 2008" yang bersumber dari Dinas Sosial Provinsi Bali. Berdasarkan "Data Bali Membangun 2008", pada tahun 2004 jumlah fakir miskin/keluarga miskin di Provinsi Bali sebanyak 82.796 kepala keluarga (KK). Jumlah ini meningkat pada tahun 2005, yaitu sebanyak 88.349 KK dan terus meningkat pada tahun 2006 menjadi 147.044 KK. Pada tahun 2007, jumlah fakir miskin/keluarga miskin di Bali menurun menjadi 97.681 KK. Namun pada tahun 2008 meningkat tajam menjadi 147.044 KK, dengan rincian: di Kabupaten/Kota Jembrana sebanyak 6.998; Tabanan 11.672; Badung 5.201; Denpasar 4.159; Gianyar 7.629; Klungkung 8.460; Bangli 13.191; Karangasem 41.826; dan Buleleng sebanyak 47.908 kepala keluarga (KK).[35]

Kemiskinan menyebabkan penduduk miskin memiliki akses yang rendah terhadap kesehatan, pendidikan, dan layanan dasar lainnya. Dalam kondisi seperti ini maka perlu ada campur tangan negara untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak melalui jaminan sosial. Untuk itu Pasal 34 ayat (2) UUD Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Hak setiap orang atas jaminan sosial juga telah diakui dan lindungi dalam Pasal 28H ayat (3) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan "Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat".

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 34 ayat (2) UUD Tahun 1945 dan untuk memenuhi hak rakyat atas jaminan sosial maka dibentuklah UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang diundangkan dan mulai berlaku pada

---

[34] Gusti Semedi (Pegawai Dinas Sosial Provinsi Bali), wawancara dilakukan di Dinas Sosial Provinsi Bali pada tanggal 4 Agustus 2010.

[35] "Data Bali Membangun 2008", Denpasar: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Provinsi Bali, Juni 2009, hal. VI-48.

tanggal 19 Oktober 2004. UU ini dibentuk untuk memperbaiki dan memayungi seluruh sistem jaminan sosial yang ada di Indonesia sehingga jaminan sosial dapat dilaksanakan dengan baik. Ini berarti UU No. 40 Tahun 2004 menjadi *"umbrella act"*, oleh karenanya semua peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem jaminan sosial harus serasi, selaras, dan tidak boleh bertentangan dengan UU No. 40 Tahun 2004.

Sebelum UU No. 40 Tahun 2004 benar-benar dapat dilaksanakan, Pasal 5 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) serta Pasal 52 UU No. 40 Tahun 2004, telah diajukan permohonan pengujian *(judicial review)* ke Mahkamah Konstitusi (MK) karena dianggap bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Salah satu alasan pemohon mengajukan *judicial review* adalah ketentuan tersebut dapat menutup peluang daerah untuk menyelenggarakan jaminan sosial karena hanya mengakui 4 BUMN Persero (PT Jamsostek, PT Taspen, PT ASABRI, dan PT ASKES) sebagai badan penyelenggara jaminan sosial, dan tidaklah mungkin membentuk BPJS karena pembentukan BPJS harus dengan UU.

Terkait dengan pengajuan *judicial review* tersebut, MK berpendapat bahwa kewenangan penyelenggaraan jaminan sosial tidak hanya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana tercermin dalam Pasal 5 ayat (4) UU No. 40 Tahun 2004, dan juga bukan hanya kewenangan Pemerintah Daerah berdasarkan ajaran otonomi seluas-luasnya. Alasannya, terminologi "negara" dalam Pasal 34 ayat (2) UUD Tahun 1945 dalam hubungannya dengan paham negara kesejahteraan menunjuk pada pelaksanaan fungsi pelayanan sosial negara bagi rakyat atau warga negaranya. Menurut UUD Tahun 1945, kekuasaan pemerintah negara dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga pada Pemerintah Daerah melekat pula fungsi pelayanan sosial. Oleh karena itu, UU No. 40 Tahun 2004 tidak boleh

PERPUSTAKAAN DPR RI

menutup peluang Pemerintah Daerah untuk ikut mengembangkan sistem jaminan sosial.[36]

Berdasarkan pendapat tersebut, MK memutuskan untuk mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian; menyatakan Pasal 5 ayat (2); ayat (3); dan ayat (4) UU No. 40 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD Tahun 1945, dan karenanya ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Berdasarkan pada putusan MK atas pengujian UU No. 40 Tahun 2004, di tingkat pusat program jaminan sosial diselenggarakan oleh BPJS Nasional yang dibentuk dengan UU dan berkedudukan di pusat. Sedangkan di daerah, pemda dapat membentuk BPJS Daerah untuk menyelenggarakan jaminan sosial yang dibentuk dengan Perda. BPJS Nasional juga dapat memiliki kantor-kantor perwakilan di daerah.

Putusan MK tersebut mengakibatkan penyelenggaraan sistem jaminan sosial menjadi rancu. Alasannya, UU No. 40 Tahun 2004 tidak mengatur penyelenggaraan sistem jaminan sosial antara pusat dan daerah sehingga dimungkinkan terjadinya tumpang tindih penyelenggaraan sistem jaminan sosial antara BPJS Nasional dan BPJS Daerah di daerah. Sementara itu, pelaksanaan UU No. 40 Tahun 2004 yang sudah berjalan 6 tahun lamanya juga belum efektif, yang disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut:[37]

1) Tafsir atas UU No. 40 Tahun 2004 tentang kewenangan Daerah membentuk badan penyelenggara jaminan sosial daerah melalui perda belum seragam.
2) Program pemerintah di bidang kesehatan dan peningkatan perlindungan kesejahteraan sosial sebagaimana tercantum dalam PP No. 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional 2004-2009 belum diarahkan untuk memantapkan dan

---

[36] Baca: Pertimbangan MK dalam Putusan Perkara Nomor: 007/PUU-III/2005 mengenai Pengujian UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Terhadap UUD Tahun 1945, Jakarta: Mahkamah Kontitusi Republik Indonesia, 2005.

[37] A.A. Gde Putra Arjawa, Erikson Sihotang, dan Mohammad S. Gawi, *"Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan Jaminan Sosial oleh Pemerintah Pusat dan Daerah"*, makalah disampaikan dalam acara *Focus Group Discussion* (FGD) di Aula Shri Wedastera Suyasa, Universitas Mahendradatta, Bali pada tanggal 3 Agustus 2010.

mengembangkan kapasitas kelembagaan, perluasan program dan peningkatan kualitas pelayanan jaminan sosial.

3) Prolegnas Tahun 2007 belum memprioritaskan UU sebagai pelaksana dari UU No. 40 Tahun 2004.
4) Kabinet lebih fokus pada konsolidasi internal, penanganan masalah politik dan penanggulangan bencana.
5) Koordinasi antar instansi terkait dalam penanganan SJSN masih lemah.
6) Sebanyak 26 pasal dalam UU SJSN yang harus ditindaklanjuti dengan PP
7) Putusan MK (perkara No. 07/PUU-III/2005) menegaskan kembali Pasal 52 ayat (2) UU No. 40 Tahun 2004 bahwa semua ketentuan yang mengatur mengenai BPJS perlu disesuaikan dengan Pasal 5 UU No. 40 Tahun 2004 paling lambat tanggal 19 Oktober 2009. Pembentukan BPJS Daerah dapat dilakukan dengan perda tetapi tetap dalam kerangka UU SJSN.

Amanat Pasal 52 ayat (2) UU No. 40 Tahun 2004 untuk menyesuaikan BPJS dengan UU No. 40 Tahun 2004 sampai saat ini belum dilaksanakan. RUU Badan Penyelenggara Jaminan Sosial saat ini sedang dibahas antara Komisi IX dengan Pemerintah. Berbagai masalah tersebut menyebabkan UU No. 40 Tahun 2004 belum dapat dilaksanakan dengan baik di daerah, termasuk di Provinsi Bali. Bahkan dari wawancara dengan aparat Dinas Sosial Provinsi Bali, aparat mengaku belum mengetahui adanya UU No. 40 Tahun 2004, apalagi menguasai dengan baik UU tersebut. Oleh karena itu, mereka menghendaki UU No. 40 Tahun 2004 perlu disosialisasikan dengan baik di Bali.[38] Penyelenggaraan program jaminan sosial di Provinsi Bali hanya merupakan pelaksanaan program, baik dari pemerintah pusat yaitu Kementerian Sosial maupun Pemerintah Provinsi Bali. Agar tidak terjadi tumpang

[38] I.Ketut Budiawan (Kepala Bidang Banjamsos) dan Gusti Semedi, wawancara dilakukan di kantor Dinas Sosial Provinsi Bali pada tanggal 4 Agustus 2010.

tindih, maka perlu ada sinkronisasi dan harmonisasi penyelenggaraan jaminan sosial yang merupakan program dari Kementerian Sosial dan dari Pemerintah Provinsi Bali.

Sebagaimana diungkapkan oleh Dewa Mahendra dan I Ketut Budiawan, ada 3 program jaminan sosial yang diselenggarakan oleh Kementerian Sosial di Bali dengan Dinas Sosial Pemerintah Provinsi Bali sebagai tenaga pendampingnya, yaitu Asuransi Kesejahteraan Sosial (ASKESOS), Jaminan Sosial Lanjut Usia (JSLU), dan Jaminan Sosial untuk Penyandang Cacat Berat (PACAB). Dana untuk ketiga program jaminan sosial tersebut berasal dari pusat dan tidak ada dana yang berasal dari APBD.[39]

Terkait dengan ASKESOS, I. Ketut Budiawan menjelaskan bahwa ASKESOS merupakan jaminan sosial untuk memberikan perlindungan kepada tenaga kerja informal, seperti tukang becak dan buruh tani yang belum mendapat perlindungan atau asuransi. Landasan yuridis dari ASKESOS adalah UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Adapun perlindungan yang diberikan ASKESOS meliputi sakit, kecelakaan, dan meninggal dunia. Sasaran kepesertaan ditentukan sebanyak 200 orang. Peserta harus memenuhi syarat yaitu berpenghasilan rendah (Rp. 300.000 per bulan), tidak mampu, dan bekerja di sektor informal. Peserta diusulkan oleh organisasi sosial di desa kepada dinas sosial kabupaten/kota. Dinas sosial kabupaten/kota kemudian melakukan pengecekan keberadaan penerima yang diusulkan dan selanjutnya menyampaikannya ke dinas sosial Provinsi. Di dinas sosial Provinsi, penerima ASKESOS yang diusulkan dicek kembali keberadaannya.[40] Menurut Dewa Mahendra, ASKESOS sudah dilaksanakan sejak tahun 2007 hingga sekarang dan diharapkan ada kesinambungan penyelenggaraannya di tahun 2011 karena ASKESOS sangat dibutuhkan oleh tenaga kerja informal.[41]

---

[39] Dewa Mahendra (Pegawai Dinas Sosial), wawancara dilakukan di kantor Pemerintah Provinsi (Pemprov) Bali pada tanggal 2 Agustus 2010 dan I.Ketut Budiawan (Kepala Bidang Banjamsos), wawancara dilakukan di kantor Dinas Sosial Provinsi Bali pada tanggal 4 Agustus 2010.

[40] I.Ketut Budiawan (Kepala Bidang Banjamsos), wawancara dilakukan di kantor Dinas Sosial Provinsi Bali pada tanggal 4 Agustus 2010.

[41] Dewa Mahendra (Pegawai Dinas Sosial), wawancara dilakukan di kantor Pemerintah Provinsi (Pemprov) Bali pada tanggal 2 Agustus 2010

Sedangkan terkait dengan PACAB, Gusti Semedi menjelaskan bahwa PACAB merupakan jaminan sosial untuk penyandang cacat berat, baik cacat yang disebabkan bawaan sejak lahir maupun kecelakaan. Landasan yuridis dari jaminan sosial PACAB adalah UU No. 4 Tahun 2007 dan PP No. 48 Tahun 1998. Syarat atau kriteria orang cacat yang menerima jaminan sosial PACAB adalah selama hidupnya yang bersangkutan bergantung kepada orang lain karena tidak bisa melakukan apa pun dan usianya minimal 2 tahun. Asumsi syarat usia 2 tahun adalah kecacatan karena bawaan lahir umumnya baru bisa diketahui setelah berusia 2 tahun, karena orang normal umumnya usia 1,5 tahun sudah bisa jalan. Jumlah orang cacat berat yang menerima PACAB sebanyak 980 orang, dengan populasi pertumbuhan sebesar 11,23%. Peserta PACAB menerima uang sebesar Rp. 300.000 per bulan yang disalurkan melalui kantor pos dan petugas tinggal melakukan pengawasan dan mengontrol pelaksanaannya di lapangan.[42]

Adapun JSLU menurut Gusti Semedi adalah jaminan sosial untuk orang yang sudah lanjut usia dan tidak produktif lagi. Sedangkan untuk orang lanjut usia yang masih produktif, Dinas Sosial Pemerintah Provinsi Bali memberikan bantuan melalui program usaha ekonomi produktif dan sosial, dimana dananya berasal dari pusat (APBN). Selain itu juga ada karang lansia yang melakukan pembinaan buat orang lanjut usia. Saat ini penerima JSLU ada sebanyak 370 orang. Sama halnya dengan PACAB, peserta JSLU juga menerima uang sebesar Rp. 300.000 per bulan yang disalurkan melalui kantor pos sehingga petugas tinggal mengontrol pelaksanaannya di lapangan.[43]

Berdasarkan paparan mengenai 3 program jaminan sosial dari Kementerian Sosial nampak bahwa penyelenggaraan ketiga program jaminan sosial tersebut bersifat terbatas, artinya, dana program ASKESOS, JSLU, dan PACAB terbatas, oleh karenanya yang menjadi peserta hanya rakyat Bali yang memenuhi persyaratan, itu pun setelah

---

[42] Gusti Semedi (Pegawai Dinas Sosial Pemerintah Provinsi Bali, wawancara dilakukan di kantor Dinas Sosial Provinsi Bali pada tanggal 4 Agustus 2010.
[43] *Ibid.*

melalui seleksi. Dengan demikian masih ada rakyat Bali yang belum mendapatkan jaminan sosial. Oleh karena itu, untuk melengkapi program jaminan sosial dari pusat, Pemerintah Provinsi Bali juga mengembangkan sistem jaminan sosial untuk meng-*cover* rakyat Bali yang belum mendapatkan jaminan sosial.

Sebagaimana diungkapkan oleh A.A. Gde Putra Arjawa, Erikson Sihotang, dan Mohammad S. Gawi, jaminan sosial yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Bali saat ini adalah Jaminan Kesehatan Bali Mandara (JKBM), yang diatur dalam Peraturan Gubernur Bali No. 6 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Bali Mandara. Pengaturan JKBM dalam peraturan gubernur dan bukan dengan perda disebabkan JKBM merupakan program dari Pemerintah Provinsi Bali. Selain itu, Peraturan Gubernur No. 6 Tahun 2010 juga merupakan aturan yang bersifat teknis karena hanya mengatur teknis penyelenggaraan JKBM yang menjadi pedoman bagi aparat terkait dalam melaksanakan JKBM.

Berdasarkan penjelasan dari Made Sunendra dan Gusti Semedi, JKBM merupakan jaminan kesehatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Bali, yang diperuntukkan bagi semua penduduk Bali yang belum memiliki jaminan kesehatan.[44] Oleh karena itu, persyaratan yang harus dipenuhi oleh peserta JKBM sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Gubernur No. 6 Tahun 2010 adalah penduduk Bali yang dibuktikan dengan KTP Bali atau KK bagi anggota keluarganya; dan surat keterangan belum memiliki jaminan kesehatan yang berasal dari Kepala Desa.

Dengan adanya persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Gubernur No. 6 Tahun 2010, maka tidak akan terjadi tumpang tindih penyelenggaraan jaminan kesehatan antara Pemerintah Pusat (Kementerian Sosial melalui ASKESOS) dan Pemerintah Provinsi Bali. Artinya, peserta JKBM tidak mungkin akan mendapatkan *double* jaminan kesehatan karena berdasarkan Pasal 8 Peraturan Gubernur No. 6 Tahun

[44] Made Sunendra (Asisten Pemerintahan), wawancara dilakukan di Pemprov Bali pada tanggal 2 Agustus 2010 dan Gusti Semedi (Pegawai Dinas Sosial Provinsi Bali), wawancara dilakukan di Dinas Sosial Provinsi Bali pada tanggal 4 Agustus 2010.

2010, peserta yang tidak memenuhi persyaratan dapat mengakibatkan pelayanan JKBM dapat dibatalkan. Selain itu, dengan persyaratan tersebut maka semua penduduk Bali termasuk yang kaya akan mendapatkan jaminan kesehatan.

Selain meng-*cover* peserta yang tidak terakomodasi dalam jaminan sosial yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, jaminan sosial yang diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Bali juga bersifat melengkapi. Artinya, Pemerintah Provinsi Bali menyelenggarakan jaminan sosial yang tidak diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Sebagaimana diungkapkan A.A. Gde Putra Arjawa, Erikson Sihotang, dan Mohammad S. Gawi, selain JKBM, Pemerintah Provinsi Bali juga menyelenggarakan jaminan sosial di bidang pendidikan yang berupa; 1) sekolah gratis, dimana uang pangkal, uang masuk setiap siswa baru SD, SMP, SMA dan SMK sekolah-sekolah negeri tidak dipungut biaya karena disubsidi oleh Pemerintah Provinsi Bali, 2) beasiswa yang diberikan kepada siswa dari keluarga miskin mulai dari SD/MTs, bantuan biaya pendidikan bagi SMA/MA dan bagi mahasiswa dari keluarga miskin di perguruan tinggi negeri dan swasta. Selain itu di bidang sosial juga ada program orang tua angkat bagi keluarga miskin yang melibatkan SKPD, BUMN, yayasan dan pelaku usaha mikro/makro.[45]

Berbagai jaminan sosial yang diselenggarakan di Bali, baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi Bali sangat bermanfaat bagi rakyat Bali yang memiliki kapabilitas rendah untuk berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, diharapkan ada kesinambungan, perluasan program, dan perluasan kepesertaan jaminan sosial. Mengingat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi memiliki keterbatasan khususnya dalam menyediakan dana, maka sinkronisasi-harmonisasi penyelenggaraan jaminan sosial antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi solusi yang baik untuk menyelesaikan masalah keterbatasan tersebut.

[45] A.A. Gde Putra Arjawa, Erikson Sihotang, dan Mohammad S. Gawi, *op.cit.*

6.6. Kerjasama Internasional

6.6.1. Dasar Hukum Kerjasama Luar Negeri Daerah

Dalam melakukan kerjasama Internasional Indonesia telah mengundangkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dan UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Undang-Undang tentang Hubungan Luar Negeri tersebut memberikan justifikasi bahwa pemerintah bukanlah lagi satu-satunya lembaga pelaksana hubungan luar negeri. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri menyebutkan bahwa "defenisi Hubungan Luar Negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional ynag dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia."

Terlepas adanya diskursus mengenai definisi "hubungan luar negeri" dan "kebijakan luar negeri", namun jelas dari kedua UU di atas telah memberikan jaminan konstitusional dan peran kepada daerah–daerah untuk melakukan hubungan luar negeri. Selain itu, Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, serta Undang-Undang No. 32 dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 menggariskan bahwa mekanisme konsultasi dan koordinasi merupakan sarana yang efektif dalam memberikan pertimbangan dan saling mengisi dalam upaya memperkuat posisi Indonesia menghadapi kepentingan-kepentingan mitra asing.

Dengan demikian Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia termasuk Provinsi Bali dapat melakukan koordinasi dan konsultasi dengan lembaga pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dalam memperkuat posisi tawar menawar dalam melakukan kerjasama dan membuat perjanjian dengan lembaga, negara atau pihak negara asing di luar negeri.

Hal tersebut juga ditegaskan dalam Keputusan Menteri Luar Negeri No. SK 03/A/OT/X/2003/01 dalam konsiderans menimbang butir b, terkait dengan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri menegaskan, dalam melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri perlu dilakukan secara koordinasi, terpadu, terfokus, efektif, efisien, serta sejalan dengan upaya pelaksanaan politik luar negeri satu pintu (*one-door foreign policy*[1]).

6.6.2. Peran Daerah Dalam Kerjasama Luar Negeri

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional merupakan pedoman dalam pelaksanaan hubungan luar negeri dan telah mengakui Pemerintah Daerah sebagai salah satu pelaku dalam pelaksanaan Hubungan Luar Negeri. Hal ini disebabkan karena semakin meningkatnya intensitas hubungan antar negara dan antar bangsa yang mempengaruhi kegiatan ekonomi, politik, sosial dan budaya Indonesia dan luar negeri baik dilakukan oleh pemerintah maupun oleh lembaga non-pemerintah/LSM, swasta dan perorangan.

Dalam melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri sesuai dengan Peraturan Menteri Luar Negeri No. 09/A/KP/XII/2006/01 yang pada intinya mengatur tentang panduan tata cara hubungan dan kerjasama luar negeri oleh Pemerintah Daerah. Dalam ketentuan tersebut memberikan pedoman kepada Pemerintah Daerah termasuk Provinsi Bali dalam melakukan perjanjian internasional yang mengharuskan daerah dalam melakukan kerjasama internasional harus memperhatikan prinsip-prinsip keamanan, baik dari segi politis, keamanan, dan yuridis.

Dalam pelaksanaan kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali, dari hasil wawancara dan berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Bagian

---

[1] Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor: 09/A/KP/XII/2006/01 tanggal 28 Desember 2008 tentang perubahan peraturan Menteri Luar Negeri dan No. 03/A/OT/VIII /2003/01 Tahun 2008 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri.

Kerjasama Internasional Pemda Bali, terdapat beberapa MoU yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali yakni di antaranya sebagai berikut[2] :

a. **Jeju – Korea Selatan**

Pemerintah Provinsi Bali dengan Pemerintah Provinsi Jeju – Korea Selatan mengadakan kerjasama *Sister Province* sejak penandatanganan MoU pada tanggal 15 Oktober 2001. Adapun bidang-bidang yang tertuang dalam Mou adalah bidang pariwisata, kebudayaan, perdagangan dan Industri serta ilmu pengetahuan dan teknologi. Namun selama ini dari keempat bidang yang dikerjasamakan tersebut, hanya bidang parawisata dan bidang kebudayaan yang aktif berjalan hingga saat ini. Adapun kegiatan yang dilakukan yakni melalui kegiatan promosi bersama melalui kegiatan pertukaran tim kesenian secara bergantian. Kerjasama di bidang ini memberikan dampak positif terhadap kedua belah pihak, khsususnya di bidang kebudayaan karena dapat menambah wawasan para senimannya.

b. ***Northern Territory Australia*** **(NTA)**

Kerjasama Pemerintah Provinsi Bali dengan Pemerintah *Northern Territory* Australia telah dilaksanakan sejak penandatanganan MoU pada tanggal 9 Juni 2001. Adapun bidang-bidang yang dikerjasamakan yang tertuang dalam MoU adalah bidang pendidikan, kebudayaan, parawisata, kesehatan, industri dan perdagangan, perikanan, lingkungan hidup dan perhubungan. Dari kedelapan bidang yang dikerjasamakan hanya bidang pendidikan saja yang aktif berjalan. Adapun kgiatan yang dilakukan dalam bidang pendidikan yakni pertukaran guru dan siswa teladan. Namun sejak terjadinya Bom Bali I tahun 2002 sampai saat ini kegiatan tersebut tidak aktif lagi karena pihak Australia tidak lagi mengirim peserta program pertukaran ke Bali terkait masalah keamanan.

---

[2] Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kerjasama Luar Negeri Pemda Provinsi Bali, Tanggal 18 Juni 2010.

Disamping beberapa MoU yang telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali, juga terdapat beberapa kerjasama yang berupa tawaran yang masih dalam pengkajian oleh Pemda Bali yakni di antaranya kerjasama dengan Phuket-Yhailand, kerjasama dengan Quang Ninh-Vietnam, dan kerjasama dengan Provinsi North West Afrika Selatan.

Selain itu, Pemerintah Provinsi Bali juga mengadakan kerjasama Sister City dengan beberapa negara yakni: Kerjasama dengan Luxor City-Mesir, Kota Rojkot-India, Kota Zhuhai – RRC, dan Hongaria. Dari beberapa kerjasama yang dilakukan dengan beberapa negara (kota) tersebut pada umumnya kerjasama yang dilakukan meliputi beberapa bidang yakni: bidang ekonomi, perdagangan, pendidikan, pariwisata dan budaya.

Dalam pelaksanaan kerjasama tersebut, terdapat beberapa tahapan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah[3]:

1) penjajakan;
2) perundingan;
3) perumusan naskah;
4) penerimaan, dan
5) penandatanganan.

Pelaksanaan kerjasama tersebut dapat dilakukan dimana Indonesia telah mempunyai perwakilan diplomatiknya di negara tersebut. Sebagai contoh kerjasama kota kembar atau provinsi kembar (*sister city/province*) dapat dilakukan pemerintah daerah melalui beberapa prosedur yakni sebagai berikut:

a. melakukan kerjasama dengan kota/provinsi yang telah mempunyai hubungan diplomatik dengan Indonesia;
b. memberitahukan kepada deplu dan instansi terkait;
c. melakukan pendekatan dengan kota/pemda di luar negeri (pemda, deplu dan perwakilan RI);

[3] Panduan Umum Tatacara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah, Cet. II, Departemen Luar Negeri, CV Rusdi Jaya Pratama, Jakarta, Agustus 2004.

d. menyiapkan *Letter of Intent* (LOI);
e. penandatanganan LOI;
f. Pembuatan *Memorandum of Understanding*;
g. Permintaan Surat Kuasa (*Full Power*)
h. Penandatangan *Memorandum of Understanding*, dan
i. Penyimpanan Naskah Asli MOU di Deplu[4].

Dalam bab I buku panduan umum tatacara hubungan luar negeri, disarankan agar kebijakan pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama luar negeri harus sejalan dan sinergi dengan kebijakan politik luar negeri satu pintu *one-door policy* dalam hubungan luar negeri. Semua kebijakan politik luar negeri adalah cerminan dari kebijakan dan kondisi dalam negeri suatu negara. Hal ini pernah dikemukakan oleh Wakil Presiden Muhammad Hatta (Desember 1945) bahwa politik luar negeri yang dilakukan Pemerintah sejalan dengan politik dalam negerinya dan didukung oleh seluruh lapisan masyarakat guna memperoleh hasil yang maksimal.

Oleh karena itu, Provinsi Bali sebagai aktor pelaku diplomasi dalam melaksanakan politik luar negeri harus menipiskan dinding tebal yang menghubungan faktor internasional dan faktor domestik. Artinya diplomasi tidak lagi dipahami dalam kerangka pusat memproyeksikan kepentingan nasional ke luar negeri, tetapi juga menuntut kemampuan pejabat dan instansi terkait, termasuk pemerintah daerah untuk mengkomunikasikan perkembangan dunia luar ke dalam negeri dan sebaliknya sehingga bermanfaat dan berguna bagi mencerdaskan dan melindungi bangsa Indonesia. Melalui cara-cara tersebut, diharapkan para pelaksana dan pelaku hubungan luar negeri dari berbagai lapisan bisa menjalani diplomasinya sebaik mungkin. Untuk itu perlu koordinasi dan komunikasi dua arah yang lancar dan berarti antara Departemen Luar Negeri dan Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Daerah Provinsi Bali.

[4] *Ibid.*

6.7. Hukum Pidana Adat

6.7.1. Konsep Hukum Adat

Hukum adat sering diartikan sebagai hukum asli masyarakat Indonesia, berakar pada adat istiadat atau merupakan pancaran nilai-nilai dasar budaya masyarakat Indonesia, yang berarti pula mengikat dan menentukan segala pikiran dan perasaan hukum orang-orang dalam masyarakat Indonesia.[46] Sebagai hukum yang berasal dari masyarakat Indonesia, hukum adat ada yang berupa aturan tertulis dan tidak tertulis. Aturan hukum adat tersebut dijalankan sebagaimana adanya dan diliputi dengan semangat kekeluargaan, serta dipatuhi oleh masyarakat secara keseluruhan.

Banyak daerah yang masih memberlakukan hukum adat terhadap masyarakatnya. Bali merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang dikenal mempunyai adat yang kuat dan peranan adat dirasakan oleh setiap orang yang berada di Bali dalam kehidupannya. Kehidupan adat dipelihara dalam wadah organisasi kemasyarakatan adat yang berupa *Desa, Banjar, Sekehe*, dan *Subak*. Perbedaan bentuk tersebut didasari atas perbedaan kepentingan yang mendasari pembentukan organisasi kemasyarakatan adat itu.[47]

Kata "adat" dalam istilah Bali disebut "dresta, sima, dan cara", terpelihara di kalangan masyarakat dan dirasakan sebagai hal yang diperlukan adanya. Ketaatan terhadap adat di Bali dapat terlihat jelas dalam kehidupan *desa, banjar, subak*, dan lain-lain bentuk organisasi kemasyarakatan adat.[48] Setiap organisasi kemasyarakatan tersebut mempunyai peraturan-peraturan yang mengikat para anggotanya.

---

[46] Moh.Koesnoe, *Hukum Adat sebagai Suatu Model Hukum*, sebagaimana dikutip dalam *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, hal. 9.

[47] Nyoman Serikat Putra Jaya, *Relevansi Hukum Pidana Adat dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hal. 140.

[48] *Ibid*.

6.7.2. Dasar Hukum Perlakuan Hukum Adat di Indonesia

Berdasarkan peraturan perundang-undangan terdapat beberapa dasar hukum pemberlakuan Hukum Pidana Adat di Indonesia, yaitu: *pertama*, Undang-Undang Darurat Nomor 1 tahun 1951 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1962. Pasal 5 ayat (3) sub b Undang-Undang Darurat Nomor 1 tahun 1951 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1962 menentukan bahwa "suatu perbuatan yang menurut hukum yang hidup harus dianggap perbuatan pidana, akan tetapi tiada bandingannya dalam KUHPSipil, maka dianggap diancam dengan hukuman yang tidak lebih dari tiga bulan penjara dan/atau denda lima ratus rupiah, yaitu sebagai hukum pengganti, bilamana hukuman adat yang dijatuhkan tidak diikuti oleh pihak yang terhukum dan penggantian yang dimaksud dianggap sepadan oleh hakim dengan besar kesalahan yang terhukum bahwa bilamana hukuman adat yang dijatuhkan itu." Menurut pikiran hakim melampaui padanannya dengan hukuman kurungan atau yang dimaksud di atas, atas kesalahan terdakwa dapat dikenakan hukuman pengganti setinggi-tingginya 10 tahun penjara, dengan pengertian bahwa hukuman adat yang menurut paham hakim tidak selaras lagi dengan zaman mesti diganti seperti di atas dan bahwa suatu perbuatan yang menurut hukum yang hidup dianggap perbuatan pidana dan yang ada bandingannya dalam KUHP yang sama dengan hukuman bandingannya yang paling mirip kepada perbuatan pidana itu.

Kedua, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 5 ayat (1) menentukan bahwa hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Selanjutnya Pasal 10 ayat (1) menentukan bahwa pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Selanjutnya, Pasal 50 UU tentang Kekuasaan Kehakiman juga menentukan bahwa putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar

putusan, juga memuat pula pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.

Pengakuan terhadap eksistensi pidana adat di daerah Bali ditunjukkan dengan adanya beberapa sumber hukum bagi masyarakat Bali yaitu[49]:

1. Kitab suci *manawa darma sastra*.
2. *Awig-awig*: ketentuan hukum tertulis yang mengatur kehidupan masyarakat adat Bali.
3. *Dereste*: ketentuan hukum tidak tertulis yang mengatur kehidupan masyarakat adat Bali.
4. Kitab catur agama.

Keempat sumber hukum tersebut, ditaati secara turun temurun oleh masyarakat Bali.

Ketentuan tentang desa (adat) Pakraman di Bali diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman yang disahkan pada tanggal 21 Maret 2001 dan diundangkan tanggal 8 Mei 2001 menggantikan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 06 Tahun 1986. Perda ini pada prinsipnya tetap berpegang pada Falsafah *Tri Hita Karana* yang meliputi unsur *parhyangan*, *pawongan* dan *palemahan*. Namun, ada pula hal-hal baru yang dimaksudkan untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat di era otonomi daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004 mengakui keberadaan desa adat sesuai dengan asal usul dan adat istiadat setempat. Pasal 1 angka 12 berbunyi:

> Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten.

[49] Wawancara dengan Dr. Wayan P. Windia – Profesor Ilmu Hukum dan Konsultan Hukum Adat Bali, pada tanggal 31 Juli 2010.

UU No. 32 Tahun 2004 mengandung makna dihidupkannya kembali nilai-nilai warisan budaya bangsa yang tumbuh dan berkembang di bumi Indonesia sejak berabad-abad lamanya dan telah membentuk kepribadian bangsa Indonesia. Bagi beberapa daerah di Indonesia era berlakunya otonomi daerah berarti kembali menata pemerintahan desa sesuai dengan kepribadian bangsa yang selama ini telah terkubur oleh UU No. 5 Tahun 1979. Bagi daerah Provinsi Bali dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 berarti desa adat berada pada pemantapan pelaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang sesuai dengan kepribadian bangsa.

Terkait dengan otonomi daerah, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, desa pakraman dipimpin oleh prajuru desa. Struktur prajuru desa pada umumnya terdiri dari Bendesa selaku ketua, penyarikan selaku sekretaris, patengen selaku bendahara dan kasinoman selaku pembantu umum atau juru arah.[50] Bagi daerah Bali dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 berarti desa pakraman berada pada pemantapan pelaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang sesuai dengan kepribadian bangsa.[51]

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, desa pakraman dapat membuat aturan-aturan sendiri yang disebut *awig-awig* yang dibuat dan disahkan oleh krama desa melalui paruman, kemudian dicatatkan di Kantor Bupati. *Awig-awig* desa berbeda-beda antara desa yang satu dengan desa lainnya, yang menunjukkan ciri khas dari desa pakraman masing-masing. Namun setiap *awig-awig* desa mengandung prinsip-prinsip *Tri Hita Karana.* Selain itu, setiap awig-awig desa tidak boleh bertentangan dengan agama, Pancasila, UUD 1945, dan hak asasi manusia. Oleh karena itu, dalam menyusun

---

[50] I Nyoman Budiana, Pengaturan Mengenai Otonomi Khusus Dalam UU Nomor. 32 Tahun 2004 dan Rencana Pembentukan Otonomi Khusus Daerah Bali, Makalah yang disampaikan dalam Forum Group Discussion Peneliti Bidang Hukum P3DI Setjen DPR RI dengan dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana dan Universitas Mahendradata, pada tanggal 3 Agustus 2010.

[51] I. Nyoman Sirtha, *Aspek Hukum Dalam Konflik Adat Bali,* Bali: Udayana University Press, 2008, hal. 11.

awig-awig berdasarkan sumber acuan yang pasti, antara lain nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan peraturan perundang-undangan[52].

Awig-awig memuat larangan-larangan yang tidak boleh dilakukan oleh warga masyarakat atau kewajiban-kewajiban yang harus diikuti oleh masyarakat. Pelanggaran terhadap hukum adat termasuk *awig-awig* dipandang dapat menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat karena dianggap mengganggu keseimbangan kosmis masyarakat. Oleh karena itu, untuk mengembalikan keseimbangan magis yang terganggu tersebut maka si pelanggar wajib menjalankan sanksi adat[53].

Sebagai contoh jika terjadi pencurian di pura, pelakunya selain dijatuhkan sanksi pidana berdasarkan KUHP juga diwajibkan untuk menjalankan sanksi adat yaitu mengadakan upacara keagamaan di tempat tersebut sehingga alam kosmos yang terganggu menjadi pulih kembali. Penerapan KUHP dianggap untuk mengembalikan keseimbangan *sekale* sedangkan penerapan sanksi adat bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan *niskale*. Mengembalikan keseimbangan *niskale* yaitu dengan mengadakan upacara tertentu untuk mengembalikan keseimbangan yang terganggu oleh suatu perbuatan tercela[54].

Penyelesaian dengan mengembalikan keseimbangan *sekale* dan *niskale* menurut pandangan masyarakat Adat Bali erat sekali hubungan dengan konsepsi Agama Hindu itu sendiri yakni berupa *Tri Hita Karana* atau Tiga Hal yang menyebabkan kebahagiaan. Tri Hita Karana mempunyai dimensi berupa Parhyangan (keselarasan hubungan Pencipta dengan manusia sebagai mahluk ciptaanNya), Pawongan (keselarasan hubungan manusia yang satu dengan yang lain), dan Pelemahan (keselarasan hubungan antara manusia dengan alam sekelilingnya). Latar belakang inilah yang melandasi mengapa penyelesaian pelanggaran hukum (hukum positif

---

[52] I Nyoman Budiana, Pengaturan Mengenai Otonomi Khusus .....

[53] Wawancara dengan Dr. Wayan P. Windia – Profesor Ilmu Hukum dan Konsultan Hukum Adat Bali, pada tanggal 31 Juli 2010.

[54] Wawancara dengan Dr. Wayan P. Windia – Profesor Ilmu Hukum dan Konsultan Hukum Adat Bali, pada tanggal 31 Juli 2010.

sekaligus hukum adat, misal delik adat *Lokika Sanggraha*) selain diselesaikan melalui proses peradilan umum juga melalui upacara atau pemenuhan kewajiban adat[55].

Dipandang dari sudut adat, desa di Bali merupakan lembaga adat, dan bila dipandang dari sudut agama merupakan lembaga agama, yang keduanya memberi tatanan, isi dan jiwa dari kehidupan desa. Melalui lembaga adat, sengketa adat yang non kriminal dan sengketa adat yang kriminal dapat diselesaikan. Delik adat non kriminal meliputi delik adat yang menyangkut kesusilaan seperti *salah krama*[56] serta delik adat karena kelalaian/tidak menjalankan kewajiban adat. Sedangkan delik adat kriminal meliputi delik adat yang menyangkut kesusilaan seperti delik adat *lokika sanggraha*[57], *gamia gemana*[58], *drati krama*[59], dan delik adat yang menyangkut harta benda seperti pencurian benda-benda suci seperti *pratima*[60] dan *tapakan*[61] serta pengrusakan benda dan tempat suci (Pura)[62].

Penyelesaian sengketa adat non kriminal tidak melalui pengadilan formal tetapi melalui paruman prajuru desa adat/lembaga adat. Sedangkan penyelesaian sengketa adat kriminal, selain melalui paruman prajuru desa adat/lembaga adat, juga diserahkan kepada pengadilan formal berdasarkan UU Darurat Nomor. 1 Tahun 1951. Penyelesaian suatu kasus pidana yang menyangkut masyarakat hukum adat dengan masyarakat

---

55 Wawancara dengan Dr. Wayan P. Windia – Profesor Ilmu Hukum dan Konsultan Hukum Adat Bali, pada tanggal 31 Juli 2010.

56 *Salah krama* yaitu hubungan seks yang dilakukan antara seorang pria atau wanita dengan binatang/hewan.

57 *Lokika sanggraha* yaitu hubungan seks yang dilakukan oleh seorang laki-laki dan perempuan yang sama-sama bujang/tidak terikat dalam suatu perkawinan yang sah, sama-sama beragama Hindu kemudian terjadi kehamilan dan pihak laki-laki mengingkari janjinya untuk menikahi pihak wanita tersebut.

58 *Gamia gemana* yaitu hubungan seks yang dilakukan antara orang yang masih terikat dalam hubungan keluarga *(incest)*.

59 *Drati Krama* yaitu hubungan seks yang dilakukan antara seorang laki-laki atau perempuan dengan orang bukan susmi atau istrinya yang masih terikat dalam perkawinan yang sah/berzina.

60 *Pratima* yaitu benda yang dibuat khusus untuk melambangkan Ida Sanghyang Widhi Wasa/Tuhan Yang Maha Esa dalam bentuk pewayangan sesuai dengan manifestasinya.

61 *Tapakan* yaitu sejenis barong, rangda, topeng yang dibuat sebagai perlambang dengan tujuan agar tidak mengganggu keseimbangan alam semesta.

62 AKBP Putu Janawati, Polda Bali

lainnya yang tidak termasuk masyarakat adat, maka kasus pidana tersebut tetap diselesaikan sesuai dengan hukum nasional[63].

Pelaksanaan hukuman pidana adat tidak membawa implikasi dalam penanganan perkara pidana oleh pihak kepolisian karena sanksi adat bukan hukuman tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 KUHP. Jenis-jenis sanksi adat Bali tersebut yaitu : *dedosan*[64], *kerampang*[65], *kesepekang*[66], *kataban*[67], *maprayascitta*[68], *matirta gemana*[69], *mengaksana*[70] dan *melarung*[71].

Selanjutnya terkait dengan otonomi daerah, hal-hal baru yang dipandang penting berkaitan dengan kelembagaan, yaitu adanya Majelis Desa Pakraman (MDP) yang terdiri atas: (1) Majelis Utama di ibukota Provinsi, (2) Majelis Madya di Kabupaten/Kota, dan (3) Majelis Alitan di Kecamatan. MDP mempunyai tugas mengayomi adat istiadat dan melaksanakan penyuluhan adat istiadat. Sedangkan wewenang MDP adalah memusyawarahkan berbagai masalah adat dan agama, dan sebagai penengah dalam menyelesaikan kasus-kasus yang terjadi dalam masyarakat.

Selain lembaga-lembaga tersebut, sebagai polisi adat terdapat adanya *pecalang* yang mempunyai tugas menjaga keamanan dan ketertiban desa, dalam hubungannya dengan pelaksanaan agama dan adat. *Pecalang* dalam melaksanakan tugas menggunakan atribut yang lengkap, sehingga tampak dengan jelas ciri-cirinya, antara lain warna pakaian, yang terdiri dari tiga warna atau *tridatu* yaitu merah (simbol

---

[63] AKBP Putu Janawati, SH, Polda Bali.

[64] *Dedosan* atau denda adalah sejumlah uang tertentu yang dikenakan kepada pelanggar/krama desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana mestinya.

[65] *Kerampang* adalah hutang anggota krama desa kepada desa, yang tak terbayar hingga lama maka harta anggota krama tersebut dapat diambil oleh desa untuk membayar hutangnya.

[66] *Kesepekang* adalah tidak diajak bicara oleh krama desa karena sudah terlalu sering melakukan pelanggaran peraturan di Banjar/desa.

[67] *Kataban* adalah menahan binatang yang berkeliaran di kebun milik krama desa berdasarkan kesepakatan yang telah dituangkan dalam awig-awig.

[68] *Maprayascitta* adalah melakukan upacara agama untuk membersihkan desa akibat suatu perbuatan yang dianggap mengganggu keseimbangan magis dalam kehidupan masyarakat.

[69] *Matirta gemana* adalah hukuman bagi seorang pendeta yang melakukan kesalahan.

[70] *Mengaksana* adalah minta maaf.

[71] *Melarung* adalah ditenggelamkan ke laut (untuk delik adat salah krama).

Brahma yang berfungsi pencipta), hitam (simbol Wisnu berfungsi sebagai pemelihara) dan putih (simbol Siwa berfungsi sebagai pelebur kembali) yang melambangkan tiga kekuatan maha dahsyat[72].

Persyaratan menjadi pecalang, tugas dan kewajibannya dan tanggungjawabnya secara tegas dipahami oleh pecalang, sehingga setiap pecalang mempunyai tanggungjawab dan disiplin dalam melaksanakan tugasnya dalam menjaga keamanan desa. Desa pakraman dengan hak otonominya, diharapkan mampu menjaga keamanan desanya dan pecalang dapat berperan dalam mewujudkan keamanan, ketertiban, dan ketentraman masyarakat desa[73].

6.8.2 Pengadopsian Hukum Adat Dalam RUU KUHP

Terdapat pemikiran dalam hukum Adat, termasuk hukum adat Bali yang saat ini diadopsi dalam RUU KUHP Tahun 2008. Pasal 54 ayat (1) huruf c RUU KUHP menentukan bahwa pemidanaan bertujuan menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat. Ketentuan ini dipertegas dengan adanya eksistensi pidana tambahan sebagaimana ketentuan Pasal 67 ayat (1) huruf e berupa, "pemenuhan kewajiban adat setempat dan/atau kewajiban menurut hukum yang hidup dalam masyarakat". Penjatuhan pidana tambahan ini dapat dijatuhkan bersama-sama dengan pidana pokok, sebagai pidana yang berdiri sendiri atau dapat dijatuhkan bersama-sama dengan pidana tambahan yang lain.

Adopsi hukum adat ke dalam KUHP Nasional dirasakan penting, karena adanya pandangan yang menyatakan bahwa penerapan hukum pidana adat tidak diakui sebagai sumber hukum positif. Menurut Barda Nawawi Arief, dengan adanya perumusan asas legalitas yang formal di dalam KUHP, hukum tidak tertulis atau hukum yang hidup di dalam masyarakat sama sekali tidak mempunyai tempat sebagai sumber

---

[72] I Nyoman Budiana, Pengaturan Mengenai Otonomi Khusus .....
[73] I Nyoman Budiana, Pengaturan Mengenai Otonomi Khusus .....

hukum yang positif.[74] KUHP menegaskan bahwa "Tiada suatu perbuatan dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya."[75]

Lebih lanjut, Barda Nawawi Arief mengatakan, asas legalitas seperti yang dirumuskan dalam Pasal 1 KUHP memang merupakan salah satu asas fundamental yang harus tetap dipertahankan, namun penggunaannya harus bijaksana dan hati-hati, karena kalau kurang bijaksana dan kurang hati-hati justru dapat menjadi "bumerang". Sungguh sangat tragis dan menyayat hati apabila dengan dalih melaksanakan Pasal 1 KUHP, nilai-nilai hukum yang ada dan hidup dalam masyarakat tidak dapat tersalur dengan baik atau bahkan ditolak sama sekali. Dikatakan tragis dan menyayat hati karena berarti nilai-nilai hukum adat/hukum yang hidup di dalam masyarakat telah dibunuh/dimatikan oleh bangsanya sendiri lewat senjata/peluru/pisau yang diperolehnya dari bekas penjajah (yaitu lewat Pasal 1 KUHP/*Wetboek van Strafrecht*).[76]

Sementara itu, berlakunya hukum pidana adat di Indonesia dirumuskan antara lain dalam UU Drt No. 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan, Kekuasaan, dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil dan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai pengganti UU No. 4 Tahun 2004. UU Drt No. 1 Tahun 1951 memberikan pemahaman, bahwa tindak pidana diukur menurut hukum yang hidup dalam masyarakat. Bila terjadi tindak pidana, maka pidana adatlah sebagai sanksinya.[77] Sementara itu, UU No. 48 Tahun 2009 menyebutkan, bahwa "Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat".[78] Selain itu, putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga

---

[74] Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana* (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia), sebagaimana dikutip oleh Nyoman Serikat Putra Jaya, *op.cit.*, hal. 51.
[75] Pasal 1 ayat (1) KUHP.
[76] *Ibid*, hal. 52.
[77] Pasal 5 ayat (3) huruf b UU Drt. No. 1 Tahun 1951.
[78] Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009.

memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.[79]

Saat ini dalam RUU KUHP di samping tetap mempergunakan Pasal 1 KUHP yang mensyaratkan bahwa sumber hukum pidana adalah undang-undang, ditegaskan pula dalam Pasal 1 ayat (3) RUU, bahwa hal ini "tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup yang menentukan bahwa menurut adat setempat seseorang patut dipidana bilamana perbuatan itu tidak ada persamaan dalam peraturan perundang-undangan".[80]

Adapun maksud para penyusun RUU ini untuk menegaskan kembali apa yang telah terdapat di luar KUHP, yaitu dalam UU No.1 Drt Tahun 1951. Pengadopsian berlakunya hukum pidana adat dalam RUU KUHP merupakan salah satu masalah yang ramai diperdebatkan, karena dianggap merupakan penyimpangan dari asas legalitas. Perdebatan antar ahli hukum pidana muncul sehubungan dengan larangan menggunakan analogi sebagaimana disebut dalam Pasal 1 ayat (2) RUU KUHP: "Dalam menetapkan adanya tindak pidana, dilarang menggunakan analogi". Larangan menggunakan analogi selama ini dianut KUHP (*Wetboek van Strafrecht*) yang sekarang berlaku.

Prof. Schaffmeister, ahli hukum pidana Belanda mengkritik masuknya klausul *living law* (Pasal 1 ayat (3) RUU KUHP), yang disampaikan secara tertulis kepada seorang ahli hukum pidana Universitas Padjadjaran Bandung. Dalam kritiknya, Prof. Schaffmeister menganggap Pasal 1 ayat (3) RUU KUHP sebagai pasal akrobatik.[81] Namun, Anggota Tim Perancang KUHP, Chairul Huda berpendapat Pasal 1 ayat (3) RUU bukan merupakan penyimpangan atau perluasan dari asas legalitas yang dianut ayat (1), melainkan bersumber dari pikiran-pikiran atau ajaran tentang *living law*. Menurut Huda, diangkatnya tindak pidana adat dalam RUU KUHP merupakan hasil pemikiran

---

[79] Pasal 50 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009.

[80] 'Peta Reformasi Hukum Indonesia", http://petareformasihukum.blogspot.com/2007/ 03/rancangan-kuhp-buku-i-bab-i.html, diakses tanggal 22 Mei 2010.

[81] "Larangan Menggunakan Analogi dalam RUU KUHP Terus Diperdebatkan", *hukum online*, 19 Juni 2007.

panjang para perancang terdahulu, bahwa "hukum adat sangat diperlukan dalam memaknai aturan-aturan hukum dalam praktek kelak".[82]

Anggota tim perumus RUU KUHP lainnya, Andi Hamzah, pernah mengusulkan jalan tengah terhadap perdebatan masuknya hukum adat dalam RUU KUHP. Beliau mengatakan "KUHP perlu mengadopsi ketentuan Pasal 80 KUHP China, yang menyebutkan bahwa dalam situasi di daerah otonomi tidak dapat menerapkan secara sempurna KUHP, maka daerah otonom tersebut dapat menetapkan ketentuan sendiri berdasarkan politik ekonomi yang berbeda. Tetapi aturan daerah otonom tersebut harus mendapat persetujuan DPR (Pusat)".[83]

Jika melihat jenis tindak pidana yang dapat diselesaikan melalui lembaga adat di Bali dan mempertimbangkan kondisi daerah di Indonesia yang kadang jauh di pelosok sehingga sulit untuk mencapai lokasi pengadilan, maka pendapat Andi Hamzah bahwa daerah otonom dapat menerapkan ketentuan sendiri di samping hukum nasional lebih mendekati harapan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, penerapan hukum adat hendaknya diakomodasi dalam hukum nasional (KUHP dan KUHAP).

VII. KESIMPULAN DAN SARAN

7.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat dirumuskan beberapa kesimpulan terkait dengan permasalahan penelitian ini, yaitu:

7.1.1. Terkait dengan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang perencanaan pembangunan, para narasumber mengakui terjadi ketidak sinkronan dan tidak harmonisnya di antara UU No. 25 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2007. Para penyelenggara pemerintahan daerah menyesuaikan saja di antara ketiga UU tersebut dengan kepentingan

[82] *Ibid.*
[83] *Ibid.*

pemerintah daerah Provinsi Bali dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pihak Bappeda dan Biro Hukum Pemda Provinsi Bali mengakui adanya perbedaan di antara ketiga UU tersebut, tetapi pihak pemda menggunakan UU No. 32 Tahun 2004 sebagai dasar hukum pembentukan perda dalam kerangka perencanaan pembangunan di daerah Provinsi Bali. Terjadinya ketidaksinkronan dan tidak harmonisnya perencanaan pembangunan di daerah termasuk di Provinsi Bali, selain karena dasar hukum sebagai dasar perencanaan pembangunan daerah juga disebabkan adanya perbedaan konsep perencanaan pembangunan daerah antara UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004. Dalam UU No. 25 Tahun 2004 konsep perencanaan pembangunan daerah diimplementasi dalam bentuk RPJP Daerah, sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 konsep perencanaan pembangunan daerah tidak sebatas kepada pembangunan daerah semata tapi juga dalam bentuk pengendalian pembangunan dan pengawasan dalam tata ruang.

7.1.2. Pengaturan mengenai Peraturan Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 mengulang rumusan-rumusan yang sudah terdapat dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga terjadi duplikasi pengaturan.

7.1.3. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui adanya daerah-daerah yang bersifat istimewa, sehingga dapat dibentuk daerah-daerah otonomi khusus. Namun, makna keistimewaan dalam Pasal 18 dengan Pasal 18B UUD 1945 telah mengalami perubahan, kriteria keistimewaan semakin luas, namun semakin tidak memberikan kepastian. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak memuat kriteria-kriteria suatu daerah istimewa. Dalam prakteknya terdapat perbedaan pertimbangan pembentukan daerah istimewa/otonomi khusus untuk DKI, Aceh, Papua, serta Yogyakarta yang saat ini sedang diproses. Masyarakat Bali memiliki argumentasi untuk mendapatkan

otonomi khusus aspek kekhasan adat, budaya, bentangan alam dan aktivitas pariwisata.

7.1.4. Pajak daerah merupakan sumber PAD yang paling potensial dan dominan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Landasan yuridis yang digunakan adalah UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU PDRD) sebagai pengganti dari UU No.18 Tahun 1997 dan UU No. 34 Tahun 2000 dan mulai berlaku efektif pada 1 Januari 2010. Pada saat penelitian ini dilakukan peraturan penetapan dan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah di Provinsi Bali masih mengacu pada UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah berikut peraturan pelaksananya, karena peraturan pelaksana dari UU PDRD berupa peraturan daerah masih dalam proses penyusunan dan sedang dalam tahap sosialisasi sebelum dilakukan pembahasan bersama antara Pemerintah Daerah Provinsi Bali dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bali. Disamping itu Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam UU PDRD belum terbentuk.

7.1.5. Program jaminan sosial dari Kementerian Sosial melalui program ASKESOS, JSLU, dan PACAB bersifat terbatas. Oleh karenanya yang menjadi peserta hanya rakyat Bali yang memenuhi persyaratan, itu pun setelah melalui seleksi. Dengan demikian masih ada rakyat Bali yang belum mendapatkan jaminan sosial. Oleh karena itu, untuk melengkapi program jaminan sosial dari pusat, Pemerintah Provinsi Bali juga mengembangkan sistem jaminan sosial untuk meng-*cover* rakyat Bali yang belum mendapatkan jaminan sosial. Jaminan sosial yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Bali saat ini adalah Jaminan Kesehatan Bali Mandara (JKBM), yang diatur dalam Peraturan Gubernur Bali No. 6 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Bali Mandara. Pengaturan JKBM dalam peraturan gubernur dan bukan dengan perda disebabkan JKBM merupakan program dari Pemerintah Provinsi Bali. Selain itu, Peraturan Gubernur No. 6 Tahun 2010 juga merupakan aturan yang

bersifat teknis karena hanya mengatur teknis penyelenggaraan JKBM yang menjadi pedoman bagi aparat terkait dalam melaksanakan JKBM. Dengan adanya persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Gubernur No. 6 Tahun 2010, maka tidak akan terjadi tumpang tindih penyelenggaraan jaminan kesehatan antara Pemerintah Pusat (Kementerian Sosial melalui ASKESOS) dan Pemerintah Provinsi Bali. Artinya, peserta JKBM tidak mungkin akan mendapatkan *double* jaminan kesehatan karena berdasarkan Pasal 8 Peraturan Gubernur No. 6 Tahun 2010, peserta yang tidak memenuhi persyaratan dapat mengakibatkan pelayanan JKBM dapat dibatalkan. Selain itu, dengan persyaratan tersebut maka semua penduduk Bali termasuk yang kaya akan mendapatkan jaminan kesehatan. Jaminan sosial yang diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Bali juga bersifat melengkapi.

7.1.6. Pemerintah Provinsi Bali telah melakukan beberapa MoU dalam rangka kerjasama internasional. Di samping itu. terdapat beberapa kerjasama yang berupa tawaran yang masih dalam pengkajian oleh Pemda Bali yakni di antaranya kerjasama dengan Phuket-Yhailand, kerjasama dengan Quang Ninh-Vietnam, dan kerjasama dengan Provinsi North West Afrika Selatan. Pemerintah Provinsi Bali juga mengadakan kerjasama *Sister City* dengan beberapa negara yakni: Kerjasama dengan Luxor City-Mesir, Kota Rojkot-India, Kota Zhuhai – RRC, dan Hongaria. Dari beberapa kerjasama yang dilakukan dengan beberapa negara (kota) tersebut pada umumnya kerjasama yang dilakukan meliputi beberapa bidang yakni: bidang ekonomi, perdagangan, pendidikan, pariwisata, dan budaya.

7.1.7. Sistem hukum nasional mengakui keberadaan hukum adat. Oleh karena itu, dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Bali dikenal empat sumber hukum bagi masyarakat Bali, yaitu Kitab suci *manawa darma sastra, awig-awig, Dereste,* Kitab catur agama. Keempat sumber hukum tersebut, ditaati secara turun temurun oleh masyarakat Bali.

7.2. Saran

Beberapa saran terkait dengan masing-masing permasalahan tersebut adalah:

7.2.1. Pengaturan mengenai perencanaan pembangunan dituangkan dalam satu undang-undang secara komprehensif, yaitu undang-undang tentang sistem perencanaan pembangunan nasional. Pengaturan mengenai perencanaan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah terbatas pada lembaga pelaksananya saja. Sedangkan sistem dan mekanismenya berdasarkan undang-undang tentang sistem perencanaan pembangunan nasional.

7.2.2. Pengaturan mengenai pembentukan peraturan daerah tidak duplikasi antara ketentuan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dengan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Sebagaimana halnya mengenai perencanaan pembangunan, pembentukan peraturan daerah diatur dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, sedangkan undang-undang tentang pemerintahan daerah hanya mengatur lembaga-lembaga yang melaksanakannya. Hal ini dimaksudkan untuk menghilangkan duplikasi pengaturan. Dengan pemikiran ini maka pengaturan yang terkait dengan ketentuan formil pembentukan perda termasuk asas, tidak perlu diatur lagi secara terperinci. Cukup dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 139 ayat (2) yang menyebutkan "Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan".

7.2.3. Revisi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah perlu mengatur secara rinci mengenai kriteria pembentukan daerah otonomi khusus. Hal ini dimaksudkan agar terdapat kepastian mengenai syarat-syarat pembentukan daerah otonomi khusus.

7.2.4. Pemerintah dan Pemerintah Provinsi Bali perlu segera membentuk peraturan pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam UU PDRD dan Peraturan Daerah yang masih dalam proses penyusunan dan sedang dalam tahap sosialisasi.

7.2.5. Berbagai jaminan sosial yang diselenggarakan di Bali, baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi Bali sangat bermanfaat bagi rakyat Bali yang memiliki kapabilitas rendah untuk berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, diharapkan ada kesinambungan, perluasan program, dan perluasan kepesertaan jaminan sosial. Mengingat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi memiliki keterbatasan khususnya dalam menyediakan dana, maka sinkronisasi-harmonisasi penyelenggaraan jaminan sosial antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi solusi yang baik untuk menyelesaikan masalah keterbatasan tersebut.

7.2.6. Provinsi Bali sebagai aktor pelaku diplomasi dalam melaksakan politik luar negeri harus menipiskan dinding tebal yang menghubungan faktor internasional dan faktor domestik. Untuk itu perlu koordinasi dan komunikasi dua arah yang lancar dan berarti antara Departemen Luar Negeri dan Pemerintah daerah khususnya Pemerintah Daerah Provinsi Bali.

7.2.7. Hukum adat, termasuk hukum adat Bali merupakan hukum yang hidup dalam masyarakat termasuk dalam menyelesaikan sengketa suatu konflik. Hukum adat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, serta terdapat jenis tindak pidana yang dapat diselesaikan melalui lembaga adat di Bali. Oleh karena itu, penerapan hukum adat hendaknya diakomodasi dalam hukum nasional (KUHP dan KUHAP).

DAFTAR PUSTAKA

Arjawa, A.A. Gde Putra, Sihotang, Erikson, dan Gawi S. Mohammad, *"Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan Jaminan Sosial oleh Pemerintah Pusat dan Daerah"*, makalah disampaikan dalam acara *Focus Group Discussion* (FGD) di Aula Shri Wedastera Suyasa, Universitas Mahendradatta, Bali pada tanggal 3 Agustus 2010.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Provinsi Bali, *Data Bali Membangun 2008"*, Denpasar: Juni 2009, hal. VI-48.

Budiana, Nyoman Budiana *Pengaturan Mengenai Otonomi Khusus Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan Rencana Pembentukan Otonomi Khusus Daerah Bali*, Paper Disampaikan Dalam *Focus Group Disccusion* Dalam Rangka Penelitian P3DI Setjen DPR RI di Universitas Mahendradatta, Denpasar, Bali, Selasa, 3 Agustus 20010.

Departemen Luar Negeri *Panduan Umum Tatacara Hubungan Luar Negeri oleh Pemerintah Daerah,*Cet. II, , CV Rusdi Jaya Pratama, Jakarta, Agustus 2004.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Panitia Khusus, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Daerah Otonomi Khusus Provinsi Bali*, (2007).

Farida, Maria Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya,* Kanisius, Yogyakarta (1998).

Fatkhurohman, dkk. *Memahami Keberadaan Mahkmah Konstitusi di Indonesia,* PT. Citra Aditya Bakti, Bandung (2004).

Janewati Putu, Jawaban Tertulis Pertanyaan Penelitian Tim Hukum P3DI Setjen DPR RI, Bidang Hukum Polda Bali, (2010).

Kesowo, Bambang "Keistimewaan Dalam UUD 1945", *Kompas,* Selasa 21 Desember 2010.

Mahmud, Peter Marzuki, *Penelitian Hukum,* Prenada Media Group, Jakarta (2006).

Nyoman Serikat Putra Jaya, *Relevansi Hukum Pidana Adat dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.

Otje Salman Soemadiningrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2002.

Republik Indonesia, Departemen Dalam Negeri, Draft Naskah Akademik Revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tanpa tahun.

----------, MK dalam Putusan Perkara Nomor: 007/PUU-III/2005 mengenai Pengujian UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional Terhadap UUD Tahun 1945, Jakarta: Mahkamah Kontitusi Republik Indonesia, 2005.

Sirtha, I. Nyoman, *Aspek Hukum Dalam Konflik Adat Bali,* Bali: Udayana University Press, 2008, hal. 11

Sunaryati, C.F.G, Hartono, Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke -20, Alumni, Bandung (1994).

Wignjosoebroto, Soetandyo *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjospebroto).* Diedit oleh Ifdhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL), Jakarta: ELSAM dan HUMA, November (2002), Cet. Ke-1).

Windia, Wayan P., *Dari Bali Mawacara Menuju Bali Santi*, Udayana University Press, 2010.

Internet:

http://www.depdagri.go.id/news/2010/03/18/otonomi-daerah-revisi-uu-pemda-atur-hubungan-pemerintah-pusat-dan-daerah, diakses pada tanggal 3 April 2010.

Hubungan Luar Negeri – Pemda Harus Dalam Kerangka Kepentingan Nasional, dalam Http://hariansib.com/, diakses tanggal 12 Maret 2010.

'Peta Reformasi Hukum Indonesia", http://petareformasihukum.blogspot.com/2007/03/rancangan-kuhp-buku-i-bab-i.html, diakses tanggal 22 Mei 2010.

"Larangan Menggunakan Analogi dalam RUU KUHP Terus Diperdebatkan", *hukum online*, diakses tanggal 19 Juni 2007.

Peraturan Perundang-undangan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
5. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).
6. UU Darurat No. 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan, Kekuasaan, dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil.
7. UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
8. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
9. Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Nomor: 09/A/KP/XII/2006/01 tanggal 28 Desember 2008 tentang perubahan peraturan Menteri Luar Negeri dan No. 03/A/OT/VIII /2003/01 Tahun 2008 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri.

Narasumber Utama yang Diwawancara:

1. Gusti Semedi (Pegawai Dinas Sosial Provinsi Bali).
2. I. Ketut Budiawan (Kepala Bidang Banjamsos).
3. Gusti Semedi (Bidang Banjamsos).
4. Dewa Mahendra (Pegawai Dinas Sosial).
5. I Made Sunendra (Asisten Pemerintahan).
6. Kepala Bagian kerjasama Luar Negeri Pemda Provinsi Bali.
7. Dr. Wayan P. Windia – Profesor Ilmu Hukum dan Konsultan Hukum Adat Bali.
8. AKBP Putu Janawati, Polda Bali.