

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Adagium hukum *het recht hinkt achter de faiten aan* yang memiliki arti bahwa hukum senantiasa tertatih-tatih mengejar perubahan zaman menunjukkan bahwa pada hakikatnya hukum seharusnya mengikuti perkembangan zaman yang ada dan bukan justru sebaliknya. Hal ini dikarenakan hukum terbentuk dalam *moment opname* yakni momentum realitas yang tertangkap saat itu (Sidin, 2020), sehingga ketika zaman berubah maka penyesuaian perlu dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan baik secara vertikal dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku secara horizontal.

Adagium hukum yang berlaku secara universal itu pula yang juga dialami oleh Provinsi Bali yang hingga saat ini masih menggunakan dasar hukum Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur (UU tentang Bali, NTB, dan NTT) sebagai dasar pembentukannya. Provinsi Bali diatur bersama-sama dengan Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Nusa Tenggara Timur (NTT) dikarenakan pada awal kemerdekaan Indonesia, pulau-pulau ini dahulu termasuk dalam Provinsi Sunda Kecil yang beribu kota di Singaraja, dan kini terbagi menjadi tiga provinsi: Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur (Pendit, 1979: 343-344).

Kondisi riil pengaturan Provinsi Bali yang terbentuk melalui UU tentang Bali, NTB, dan NTT terhitung sejak tanggal 14 Agustus 1958 hingga saat ini tahun 2020, menjadikan Provinsi Bali telah sangat lama dari sisi pengaturannya. Lebih lanjut, UU tentang Bali, NTB, dan NTT yang telah berusia selama 62 (enam puluh dua) tahun tersebut juga masih berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara

Tahun 1950 (UU DS Tahun 1950) dan dalam bentuk Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Demikian pula pola otonomi daerah yang berlaku pada saat UU tentang Bali, NTB, dan NTT tersebut terbentuk masih berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU tentang Pokok Pemda). Hal ini jelas sangatlah usang karena undang-undang mengenai pemerintahan daerah sudah berulang kali diganti terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 2014). Dengan demikian sesuai dengan adagium *het recht hinkt achter de feiten aan*, maka secara objektif besar kemungkinan UU tentang Bali, NTB, dan NTT tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum ketatanegaraan dan perkembangan politik, ekonomi, sosial-budaya, potensi daerah, serta kemajuan teknologi, informasi, dan komunikasi, dalam rangka menciptakan otonomi daerah yang berdaya saing yang dibutuhkan oleh Provinsi Bali.

Lebih lanjut, terkait dengan konsep otonomi daerah yang ada saat ini di Provinsi Bali berdasarkan UU tentang Bali, NTB, dan NTT banyak hal yang sudah tidak sejalan. Sebagai contoh, dari segi judul UU tentang Bali, NTB, dan NTT masih menggunakan nomenklatur Daerah Tingkat I, padahal sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 1999) nomenklatur tersebut tidak digunakan lagi diganti dengan istilah Provinsi. Hal ini selaras dengan kondisi saat ini dimana telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan sistem ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem *otoritarian* kepada sistem *demokrasi*, dan dari sistem *sentralistik* ke sistem *desentralisasi* (Hoessein, 1999: 3). Perubahan paradigma ini sudah tentu berdampak kepada sistem hukum yang dianut selama ini, yaitu yang menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak kepada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat, dan juga produk-produk hukum yang lebih

mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat daripada kepentingan pemerintah daerah.

UU tentang Bali, NTB, dan NTT menggunakan landasan UU tentang Pokok Pemda yang lahir pada tahun 1957 sejatinya saat itu pula belum ada konsep otonomi daerah, apalagi otonomi luas yang baru dimulai sejak keberlakuan UU tentang Pemda Tahun 1999. Otonomi luas baru muncul sejak UU tentang Pemda Tahun 1999 hingga saat ini, dikarenakan pada waktu dahulu pemberian otonomi yang seluas-luasnya dikhawatirkan menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak selaras dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi sesuai dengan prinsip-prinsip yang diberikan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal ini sebagaimana tampak dalam Penjelasan Umum UU tentang Pemda Tahun 1999.

Secara konsep UU tentang Bali, NTB, dan NTT jelas sudah sangat berbeda dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, sehingga ini adalah momentum yang tepat untuk membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai Provinsi Bali. Berdasarkan UU tentang Pemda Tahun 2014 maka sepatutnya pula dilakukan penyesuaian agar pembangunan di Provinsi Bali dapat diselenggarakan secara terpola, menyeluruh, terencana, terarah, dan terintegrasi dalam satu kesatuan wilayah untuk mencapai kehidupan masyarakat Bali dalam rangka mewujudkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan. Dengan demikian, segala sesuatu yang diatur dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 perlu dijadikan landasan penyesuaian agar Provinsi Bali bisa dikelola dengan baik sebagai satu kesatuan pulau, satu pola, dan satu kelola yakni dengan membentuk Rancangan Undang-Undang tentang Provinsi Bali (RUU tentang Provinsi Bali) yang terpisah dari UU tentang Bali, NTB, dan NTT (tribunnews.com., 16 Januari 2019).

Selain dikarenakan bahwa secara faktor sosiologis perkembangan zaman yang memerlukan agregasi dari sisi penyesuaian hukum, RUU tentang Provinsi Bali perlu disusun sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh Komisi II DPR RI. Diharapkan melalui RUU tentang Provinsi Bali maka keharmonisan hubungan antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, antar sesama manusia, dan antara manusia dengan alam lingkungannya berlandaskan filosofi "Tri Hita Karana" yang bersumber dari nilai-nilai kearifan lokal Bali, yaitu enam sumber utama kesejahteraan dan kebahagiaan kehidupan masyarakat Bali (Sad Kerthi) perlu dipelihara, dikembangkan, dan dilestarikan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, maka penting kiranya untuk dibentuk Naskah Akademik dan RUU tentang Provinsi Bali.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi untuk kebutuhan penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana teori dan praktik pelaksanaan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Bali pada saat ini?
2. Bagaimanakah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Bali pada saat ini?
3. Apa yang menjadi dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari pembentukan RUU tentang Provinsi Bali?
4. Apa yang menjadi sasaran, jangkauan, arah pengaturan, dan materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tentang Provinsi Bali?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui teori dan praktik pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Bali pada saat ini.
2. Mengetahui kondisi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Provinsi Bali pada saat ini.
3. Merumuskan dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis RUU tentang Provinsi Bali.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan, serta materi muatan RUU tentang Provinsi Bali.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Bali ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan bagi penyusunan draf RUU tentang Provinsi Bali.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Bali dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan menelaah berbagai data sekunder seperti hasil-hasil penelitian atau kajian, literatur, serta peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Bali, diantaranya yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Bali, NTB, dan NTT (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1649);

- c) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3465);
- d) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
- e) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
- f) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966);
- g) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
- h) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
- i) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);
dan
- j) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6055).

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Otonomi Daerah

Pemerintahan yang sentralistik berpotensi akan melahirkan “*power abuse*” sebagaimana adagium yang dikemukakan oleh Lord Acton yang terkenal yaitu “*Power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutly*”. Ada juga yang menyatakan bahwa sentralisasi kekuasaan cenderung akan menimbulkan tirani. Oleh karena itu terbentuknya suatu pemerintahan daerah yang efektif merupakan alat untuk mengakomodasikan pluralisme di dalam suatu negara modern yang demokratis. Karenanya pemerintah daerah merupakan bentukan yang penting untuk mencegah terjadinya sentralisasi yang berlebihan (Loughlin, 1981).

Pada sisi lain, Rondinelli menyatakan bahwa desentralisasi secara luas diharapkan untuk mengurangi kepadatan beban kerja di Pemerintah Pusat. Program didesentralisasikan dengan harapan keterlambatan dapat dikurangi. Juga diperkirakan desentralisasi akan meningkatkan pemerintah menjadi lebih tanggap pada tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang disediakan pemerintah daerah pada rakyatnya. Desentralisasi sering juga dimaksudkan sebagai cara untuk mengelola pembangunan ekonomi nasional secara lebih efektif dan efisien melalui penyerahan sebagian kewenangan pembangunan ekonomi tersebut ke daerah (Rondinelli at al, 1984). Disamping itu desentralisasi merupakan suatu cara untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah untuk memperoleh informasi yang lebih baik mengenai keadaan daerah, untuk menyusun program-program daerah secara lebih

responsif dan untuk bereaksi secara cepat manakala persoalan-persoalan timbul dalam pelaksanaan (Maddick, 1963).

Desentralisasi juga dapat dipakai sebagai alat untuk memobilisasi dukungan terhadap kebijakan pembangunan nasional dengan menginformasikannya kepada masyarakat daerah untuk menggalang partisipasi didalam perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya di daerah. Partisipasi lokal dapat digalang melalui keterlibatan dari berbagai kepentingan seperti kepentingan-kepentingan politik, agama, suku, kelompok-kelompok profesi didalam proses pembuatan kebijakan pembangunan. Dengan demikian desentralisasi sering dianggap sebagai jawaban atas kecenderungan-kecenderungan centrifugal yang disebabkan oleh rasa kesukuan, kedaerahan, bahasa, agama dan kelompok-kelompok ekonomi tertentu (Smith, 1985).

Secara politis, keberadaan pemerintah daerah sangat penting untuk mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan daerah. Pemerintah merasakan adanya kebutuhan akan kesadaran berbangsa dan kebutuhan akan kedewasaan politik dalam masyarakat agar program-program pemerintah di daerah mendapatkan dukungan secara entusias dari masyarakat sehingga penggunaan paksaan dan kekerasan dapat dihindari. Meluasnya kesadaran politik dapat ditempuh melalui partisipasi masyarakat dan adanya pemerintahan yang tanggap untuk mengartikulasikan kebutuhan-kebutuhan daerah kedalam kebijakan-kebijakan pembangunan dan adanya akuntabilitas kepada masyarakat dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian secara politis desentralisasi akan memperkuat akuntabilitas, ketrampilan politis dan integrasi nasional. Desentralisasi akan membawa pemerintah lebih dekat kepada rakyat, memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, dan menciptakan rasa kebebasan, persamaan dan kesejahteraan. Dengan adanya wakil-wakil rakyat di pemerintahan daerah yang

dipilih, akan terdapat jaminan yang lebih baik bahwa tuntutan-tuntutan masyarakat luas untuk ikut dipertimbangkan didalam pembuatan kebijakan lokal. Keputusan- keputusan yang dibuat akan lebih terinformasikan sehingga akan lebih sesuai dengan kondisi setempat, dan dapat diterima masyarakat yang pada gilirannya akan lebih efektif.

Secara tradisional, argumen keberadaan pemerintah daerah lebih dititikberatkan pada kepentingan untuk mengetahui kondisi daerah untuk menangani persoalan-persoalan daerah secara lebih efektif. Tujuan lainnya adalah bahwa dengan adanya pemerintah daerah akan memungkinkan adanya interaksi yang efektif antara rakyat dengan wakil-wakilnya ataupun dengan birokrasi pemerintah daerah. Pada sisi lain adanya pemerintah daerah akan bermanfaat sebagai sarana pendidikan politik baik bagi masyarakat pemilih maupun bagi wakil-wakil mereka yang ada di pemerintahan dalam usaha membangun demokrasi di tingkat daerah. Suatu pemerintahan daerah yang representatif mengandung nilai-nilai demokrasi didalamnya yaitu: kemerdekaan, persamaan, kemasyarakatan, tanggung jawab politis, dan partisipasi. Terkandung juga adanya harapan bahwa pemerintah daerah akan mendukung terwujudnya kelembagaan-kelembagaan nasional yang demokratis (Bowman dan Hampton, 1983).

Dalam kaitannya dengan pembangunan, terdapat kebutuhan yang mendesak untuk melibatkan masyarakat secara efektif dalam kegiatan pembangunan. Peranan rakyat daerah perlu dilepaskan dari dominasi oleh sekelompok elite daerah atau paksaan akan konsensus untuk mengarah kepada dinamika masyarakat yang demokratis didalam pembuatan keputusan-keputusan pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam menyatakan kebutuhan- kebutuhannya dan mengawasi kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh wakil-wakil mereka di pemerintahan daerah akan

merupakan alat yang sangat penting dalam mengoreksi penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Secara ekonomis desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi yang terlihat dari terpenuhinya kebutuhan rakyat daerah melalui pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Desentralisasi merupakan alat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang beragam atas barang dan jasa publik sesuai dengan kekhususan wilayahnya. Sebagai contoh, pemerintah daerah menyediakan fasilitas-fasilitas pariwisata untuk daerah dengan karakter pariwisata yang dominan. Secara ekonomis desentralisasi dapat mengurangi biaya dan meningkatkan pelayanan pemerintah karena mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, dan secara efektif memanfaatkan sumber daya manusia.

Hicks menyatakan bahwa rakyat perlu tahu hubungan antara pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan sumber-sumber pembiayaannya. Ini berarti adanya kewajiban dari rakyat untuk membayar pajak untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah daerah tersebut. Salah satu tanggung jawab yang dapat diajarkan melalui pemerintah daerah adalah tanggung jawab rakyat terhadap pembiayaan pemerintah. Hubungan antara pembayaran pajak daerah dengan pelayanan-pelayanan pemerintah kepada masyarakat sangat jelas nampak dan langsung sifatnya. Karena itu akan lebih meyakinkan masyarakat sebagai pembayar pajak dan akan lebih merangsang kepentingannya untuk membayar pajak daerah dibandingkan keuntungan yang diperoleh pembayar pajak kepada pemerintah nasional yang sering kurang nampak langsung hubungannya (Hicks, 1961).

Keberadaan pemerintah daerah tidaklah semata-mata untuk memberikan pelayanan masyarakat, tapi juga untuk memberikan kesempatan kepada rakyat untuk terlibat langsung dalam kegiatan pemerintah daerah guna mengembangkan kreativitas dan bakat-

bakat mereka. Pemerintah daerah telah menjadi sarana pendidikan politik yang berhasil baik di negara maju maupun di negara berkembang. Disamping itu, secara ekonomis dan administratif, pemerintah daerah dapat membantu Pemerintah Pusat dalam menjalankan strategi di bidang pembangunan.

Pada sisi lain, gejala berubahnya struktur masyarakat dari agraris dengan karakter sosial yang relatif homogen ke arah masyarakat industri yang heterogen telah menyebabkan menipisnya ikatan-ikatan primordial yang umumnya menjadi benang perekat munculnya ikatan regional. Kebijakan desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi sebagai respon dari sentimen regional tersebut menjadi semakin kehilangan basis dalam masyarakat yang berubah kearah perkotaan. Makin kuat gejala perkotaan yang timbul, akan makin lemah ikatan atas basis primordialisme, karena masyarakat akan cenderung diikat oleh kepentingan yang rasional. Keadaan ini diperkuat lagi dengan menggejalanya anonimitas pada masyarakat perkotaan yaitu masyarakat yang anonim yang ditandai dengan renggangnya ikatan-ikatan sosial. Namun perubahan dari gejala primordial ke gejala rasional pada masyarakat perkotaan bukan berarti pemerintah daerah dapat mengabaikan unsur akuntabilitas.

Bentuk akuntabilitas yang dituntut oleh masyarakat perkotaan akan berbeda dengan masyarakat pedesaan yang homogen. Reaksi masyarakat yang heterogen akan lebih bertumpu kepada kualitas pelayanan yang dirasakan oleh mereka. Masyarakat perkotaan akan kurang tertarik pada pembagian unit pemerintahan yang berlandaskan pembagian geografis, namun akan lebih memusatkan perhatian pada jenis dan kualitas pelayanan yang mereka peroleh dari pemerintah daerah. Kalau pada masyarakat yang homogen lebih menekankan pada format desentralisasi dalam arti bahwa eksistensi mereka diakui, maka masyarakat kota akan lebih menekankan pada substansi atau isi dari desentralisasi tanpa

terlalu memperhatikan format desentralisasi tersebut dalam struktur pemerintahan.

2. Otonomi Daerah di Indonesia

Otto Bauer dan Ernest Renan yang pendapatnya dikutip oleh Sukarno dalam bukunya “Di Bawah Bendera Revolusi” menyatakan bahwa suatu bangsa lahir karena adanya penderitaan yang sama. Itulah sebabnya ketika suku-suku bangsa yang ada di Nusantara yang sama-sama di bawah satu penderitaan yaitu dijajah oleh Belanda, mereka pada tanggal 28 Oktober 1928 bersumpah berbangsa satu, bertanah air satu dan berbahasa satu yaitu Indonesia. Peristiwa ini yang kita ingat dan peringati setiap tahunnya sebagai hari Sumpah Pemuda. Inilah cikal bakal yang membentuk bangsa Indonesia.

Bangsa Indonesia yang kemudian di bawah pimpinan Sukarno dan Hatta yang menyatakan kemerdekaan bangsa Indonesia tanggal 17 Agustus 1945. Pada tanggal 18 Agustus 1945 disahkanlah Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Konstitusi adalah “Grondwet” atau hukum dasar dimana bangunan kehidupan berbangsa dan bernegara diatur. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bangsa Indonesia yang merdeka tersebut untuk pertama kalinya membentuk pemerintah negara Indonesia. Ini yang kemudian menjiwai Pasal 1 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan (*unitary country*) yang berbentuk republik (*res publica*) yang berarti kekuasaan ada ditangan rakyat. Tugas pemerintah negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut perdamaian dunia yang dilandasi oleh semangat sila-sila Pancasila.

Apa yang diatur dalam pembukaan konstitusi oleh pendiri bangsa Indonesia adalah sejalan dengan pemikiran besar dari Jean

Jaques Rousseau ahli filsafat dari Perancis dalam teorinya *Du Contract Social* dan John Locke dari Inggris yang menyatakan bahwa untuk mencegah terjadinya kekacauan, maka suatu bangsa sepakat membuat institusi yang namanya pemerintah. Jadi tugas pertama pemerintah adalah menciptakan "*Law and Order*". Tugas kedua pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan atau "*Welfare*" bagi warganya. Dari pemikiran tersebut lahir cikal bakal konsep "*welfare state*" atau negara kesejahteraan.

Dalam menciptakan kesejahteraan, bangsa Indonesia sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan menganut kebijakan desentralisasi dengan membagi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam provinsi-provinsi dan setiap provinsi dibagi dalam kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian ada dua susunan pemerintahan daerah otonom di Indonesia yaitu daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kemudian dalam ayat (5) Pasal yang sama mengatur bahwa daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintahan pusat. Ketentuan tersebut yang kemudian melahirkan berbagai kebijakan otonomi daerah dari masa kemasa sejak kemerdekaan Indonesia.

Apabila otonomi daerah dipersepsikan sebagai hak daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, maka kebijakan otonomi daerah di Indonesia diwarnai dengan pasang surut yang ditandai dengan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan yang melatar belakangnya. Masa pasang otonomi ditandai dengan diberikannya diskresi (*discretionary power*) yang luas bagi daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, maka masa surut ditandai dengan tingginya campur tangan Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Secara ringkas implementasi otonomi di Indonesia diwarnai dengan gejala pasang surut dilihat dari latar belakang undang-undang otonomi daerah sejak kemerdekaan Indonesia. Setelah kemerdekaan kita memakai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Pelaksanaan otonomi sangat diwarnai oleh warna sentralisasi. Hal ini dapat dimaklumi pada awal kemerdekaan, karena terbatasnya sumber dana dan sumber daya akan memaksa pemerintah untuk lebih memilih pendekatan sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun tiga tahun kemudian lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dengan nuansa desentralisasi yang kuat. Suasana politik waktu itu sangat dipengaruhi oleh semangat partisan sebagai bentuk euforia pasca kemerdekaan dengan dianutnya kabinet parlementer yang ditandai dengan jatuh banggunya kabinet pemegang kekuasaan pemerintahan. Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yang sangat desentralistik diwarnai dengan adanya pemisahan antara pejabat daerah dengan pejabat pusat. Hal ini tidak terlepas dari pemilu pertama tahun 1955 yang demokratis. Bahkan pada waktu itu sebagaimana diungkapkan oleh Bayu Suryaningrat, timbul dualisme struktural antara pejabat pusat yang ditugaskan di daerah dengan pejabat daerah otonom (*split model*) mengambil istilah Leemans.

Kemudian pasca Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 dikeluarkanlah Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang bernuansa sentralistik. Hampir semua jabatan bupati dan walikota diambil dari pamong praja yang berasal dari Pemerintah Pusat. Kondisi ini timbul sebagai refleksi dari dibubarkannya DPR dan MPR melalui Dekrit Presiden dan dibentuklah DPRS dan MPRS. Era tahun 1960an partai politik bangkit kembali ditandai dengan lahirnya poros nasakom. Dalam konteks otonomi daerah lahirlah Undang-Undang 18 Tahun 1965. Bahkan waktu itu muncul tuntutan agar dibentuk daerah tingkat III berbasis di kecamatan.

Setelah G 30S/PKI tahun 1965, lahir Orde Baru yang dalam konteks otonomi daerah melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang bernuansa sentralistik.

Pada waktu Orde Baru, kepala daerah menjalankan fungsi ganda (*dual roles*). Kepala daerah tidak hanya sebagai kepala daerah otonom tapi sekaligus juga berperan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah (*fused model* memakai istilah Leemans). Akhirnya terjadi krisis moneter yang kemudian memicu krisis multi dimensi yang ditandai dengan runtuhnya rezim Orde Baru dan melahirkan reformasi dengan agenda utama demokratisasi.

Dalam konteks otonomi daerah lahirlah UU tentang Pemda Tahun 1999 yang merupakan kebalikan arah dari sentralisasi menuju ke ekstrim yang berlawanan yaitu otonomi seluas-luasnya. Hubungan Pusat dan daerah bukan lagi sinerjik bahkan sering bernuansa bertentangan secara diametrik. Pokok persoalannya terletak pada belum siapnya baik Pusat maupun Daerah dalam menyikapi otonomi daerah dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Pusat yang secara empiris belum siap untuk kehilangan perannya sebagai pengatur dan pengurus yang sering dipraktikkan di era Orde Baru yang sentralistik. Sedangkan Daerah yang sangat antusias pada kebebasan dengan kapasitas yang terbatas serta belum siap untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya tersebut.

Ketidakharmonisan hubungan Pusat dan Daerah yang terbentuk semasa diberlakukannya UU tentang Pemda Tahun 1999 dicoba diakhiri dengan mengubah Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 2004). Undang-Undang ini mencoba membentuk keseimbangan baru antara hubungan Pusat dan Daerah. Kewenangan Daerah mulai ditata dengan melakukan pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota secara tegas yang diatur dalam

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Namun dalam praktik pembagian kewenangan tersebut sering dianulir oleh pengaturan kewenangan dalam undang-undang sektor yang sering bertentangan dengan pembagian kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan posisi peraturan pemerintah adalah lebih rendah dari undang-undang, maka tetap saja masih terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pusat dan Daerah. Pusat akan bertahan pada Undang-Undang Sektor yang mengaturnya. Sedangkan Pemerintah Daerah berpedoman pada UU tentang Pemda Tahun 2004 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Kondisi tersebut yang kemudian menjadi salah satu pemicu diubahnya UU tentang Pemda Tahun 2004 menjadi UU tentang Pemda Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU tentang Pemda Tahun 2014 (UU tentang Pemda Tahun 2015) yang mengatur pemerintahan daerah sampai sekarang ini.

Perubahan berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut sangat diwarnai oleh perubahan suasana politik pada waktu undang-undang tersebut dibuat. Perubahan suasana politik akan mempengaruhi suasana kebatinan penyusunan undang-undang otonomi daerah. Namun demikian pelajaran yang dapat kita ambil adalah perubahan tersebut sangat diwarnai dua hal yaitu aspek “diskresi” (*the degree of discretion of local government*) dan aspek “intervensi” (*the degree of intervention of central government toward local government*) yang kemudian akan mewarnai pelaksanaan otonomi daerah. Ini merupakan suatu “continuum” antara sentralisasi dan desentralisasi. Tidak ada suatu negara yang dapat melakukan segregasi secara absolut antara sentralisasi dan desentralisasi. Ini adalah pencarian keseimbangan antara kepentingan nasional (sentralisasi) dan kepentingan daerah (desentralisasi). Hal ini juga membuktikan selalu ada upaya mencari

keseimbangan antara sentralisasi dengan desentralisasi sesuai perkembangan kondisi sosial politik, ekonomi, dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang terjadi pada waktu undang-undang otonomi daerah tersebut disusun.

Ada beberapa isu strategis dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 *jo* UU tentang Pemda Tahun 2015 yang perlu dicermati sebagaimana terurai di bawah ini.

Pertama: Isu Penegasan Hubungan Pusat dan Daerah

Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 memang memberikan otonomi yang seluas-luasnya ke daerah. Namun konstitusi tidak mengatur kekuasaan siapa yang diotonomikan seluas-luasnya ke daerah. Masalahnya setelah reformasi yang ditandai dengan amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang telah dilakukan empat kali, konstitusi Indonesia tidak diikuti penjelasan karena sejak reformasi penjelasan konstitusi dihapus. Untuk itu maka tergantung interpretasi dari pembentuk undang-undang untuk menafsirkannya. Koreksi akan dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi manakala terjadi *judicial review* atas undang-undang terhadap konstitusi.

UU tentang Pemda Tahun 2014 secara jelas dan tegas menyatakan bahwa kewenangan eksekutif yang dipegang oleh Presiden yang diotonomikan seluas-luasnya ke daerah. Undang-Undang tersebut juga menegaskan bahwa tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden sebagai konsekuensi kita berotonomi di negara kesatuan (*unitary state*). Itu juga sebabnya kenapa DPRD dijadikan pejabat daerah untuk menciptakan kejelasan dan ketegasan serta menghilangkan ambivalensi posisi mereka dalam sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berbeda halnya dengan di negara federal dimana fungsi legislatif sebagai pembuat undang-undang ada di tingkat negara bagian dan di tingkat negara federal. Di Indonesia sebagai negara

kesatuan, lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang hanya ada di tingkat nasional. Sedangkan DPRD adalah pembuat Peraturan Daerah. Itulah argumen yang dibangun bahwa DPRD adalah pejabat daerah.

Gambar 1.
Hubungan Pusat dan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia



Mengingat posisi Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan, maka Presiden mempunyai hak untuk mengatur daerah melalui berbagai regulasi dibawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan lain-lainnya. Ini pula yang menyebabkan terciptanya hubungan yang hierarkhis antara Pusat dan Daerah.

Gambar 1 menunjukkan hubungan yang hierarkhis antara pusat dan daerah. Pada dasarnya rakyatlah yang mempunyai otonomi daerah, karena rakyat suatu daerah yang menuntut diberikannya hak untuk mengatur dan mengurus diri mereka sendiri. Hak mengatur dan mengurus itulah yang merupakan esensi dari otonomi daerah. Ketika suatu masyarakat daerah dalam batas-batas wilayah tertentu diberikan kewenangan otonomi maka dengan undang-undang dibentuklah daerah otonom.

Daerah otonom yang dibentuk dengan undang-undang tersebut kemudian masyarakatnya diberikan hak untuk mengatur

dan mengurus rumah tangganya sendiri. Masalahnya adalah tidak mungkin rakyat memerintah beramai-ramai. Maka melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum dipilihlah wakil-wakil mereka baik yang berperan sebagai kepala daerah hasil dari Pemilihan Kepala Daerah maupun yang berperan selaku DPRD sebagai hasil Pemilihan Umum. Dua lembaga inilah yang kemudian mendapat mandat dari warganya untuk memimpin pelaksanaan otonomi daerah. Itulah sebabnya definisi pemerintahan daerah dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 adalah “penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepala daerah dan DPRD”.

Kedua: Isu Pembagian Urusan Pemerintahan

Isu ini akan berimplikasi pada kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan dituangkan dalam lampiran UU tentang Pemda Tahun 2014 sebagai bagian tak terpisahkan dari batang tubuh undang-undang tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih dalam penanganan urusan pemerintahan tersebut. Telah diatur secara tegas dan jelas mengenai 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Agar urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan yang diharapkan oleh Pusat, maka Kementerian/Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (selanjutnya disingkat K/L) yang sebagian urusannya didesentralisasikan wajib untuk membuat pedoman pelaksanaannya yang dikenal dengan istilah NSPK (Norma, Standard, Prosedur dan Kriteria). Daerah wajib menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam koridor NSPK yang dibuat Pusat dalam hal ini K/L. Agar K/L tidak sewenang-wenang dalam membuat NSPK maka Kemendagri berperan sebagai “*Clearing House*” yang mempertemukan K/L

dengan Daerah. Dengan demikian, akan terjadi interaksi Pusat dan Daerah dalam penyusunannya yang difasilitasi oleh Kemendagri. Hal ini dilakukan untuk mencegah resistensi daerah dan sekaligus menegaskan “*compliance*” daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut. Pelanggaran terhadap NSPK akan bermuara pada dijatuhkannya sanksi terhadap kepala daerah sebagai pimpinan pemerintahan daerah.

Terdapat 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan yang diotonomikan ke daerah. Sedangkan yang tidak diserahkan ada 6 (enam) urusan, karena menyangkut eksistensi bangsa dan negara sehingga sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (urusan absolut). Mengingat tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden, maka prinsip yang dianut adalah seluas apapun otonomi yang diserahkan ke daerah, tetap Pemerintah Pusat masih ada di dalam pelaksanaan urusan tersebut. Peran Pemerintah Pusat adalah membuat Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK), melakukan supervisi dan fasilitasi agar daerah mampu melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya secara sinerjik dengan kepentingan nasional.

Untuk itulah maka istilah yang dipakai adalah urusan pemerintahan konkuren yang berasal dari akar kata “*concurrere*” artinya bersama atau *overlap* yang melibatkan Pemerintah Pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Yang membedakannya adalah skala dari urusan tersebut yang pembagiannya memakai kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Pembagian urusan konkuren tersebut kemudian dituangkan dalam lampiran UU tentang Pemda Tahun 2014.

Kriteria eksternalitas berangkat dari pemahaman bahwa yang berwenang mengurus suatu urusan pemerintahan adalah tingkatan pemerintahan yang terkena dampak dari urusan tersebut. Kriteria akuntabilitas didasarkan atas argumen bahwa tingkatan pemerintahan yang terdekat dengan dampak tersebut yang

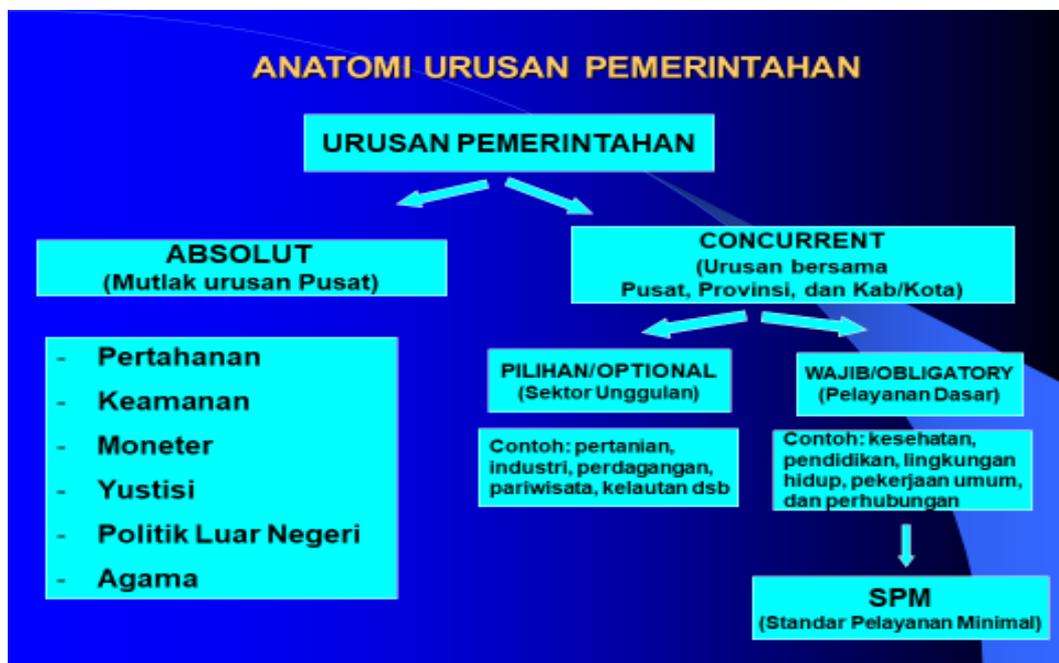
menangani urusan pemerintahan tersebut. Ini adalah refleksi dari reformasi yang beragendakan demokrasi yaitu bagaimana agar pemerintah akuntabel pada rakyatnya. Namun karena demokrasi sering menciptakan inefisiensi dan juga pengedepanan efisiensi sering menegasikan demokrasi, maka kriteria efisiensi dijadikan kriteria yang ketiga. Penekanan pada aspek efisiensi adalah mengingat lingkungan strategis globalisasi pada era milenium dewasa ini. Setiap urusan pemerintahan akan bermuara pada pelayanan publik. Pelayanan publik harus efisien dan tidak boleh menciptakan "*high cost economy*". Globalisasi telah menciptakan era persaingan bebas. Suatu bangsa akan "*survive*" di era globalisasi dewasa ini apabila bangsa tersebut mempunyai kemampuan untuk mengedepankan keunggulan kompetitif dan keunggulan komparatif. Untuk itulah setiap pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah harus mampu lebih efisien. Sedangkan efisiensi pelayanan publik baru bisa tercapai kalau terjadi "*economies of scale*" terhadap pelayanan tersebut. Disisi lain *economies of scale* akan ditentukan oleh seberapa besar dan seberapa luas pelayanan tersebut diberikan. Dari sudut pemerintahan, *economies of scale* akan ditentukan oleh "*catchment area*" atau wilayah tangkapan pelayanan yang harus dilayani oleh pemerintah.

Dari situasi diametrik antara akuntabilitas sebagai refleksi dari *value* demokrasi dan efisiensi sebagai refleksi dari *value economy* kita harus mampu menetapkan tingkatan pemerintahan mana (pusat, provinsi atau kabupaten/kota) yang paling optimal memberikan pelayanan publik tersebut. Pemahaman ini akan bermuara pada siapa yang paling optimal untuk diserahi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tersebut. Untuk itulah luasan wilayah pemerintahan menjadi pertimbangan utama serta aksesibilitas wilayah tersebut. Aksesibilitas akan sangat ditentukan oleh kondisi infrastruktur yang

ada. Makin aksesibel suatu wilayah akan makin fisibel untuk menerapkan konsep *economies of scale* dalam pemberian pelayanan. Sebaliknya walaupun luasan wilayah sempit namun aksesibilitas bermasalah, maka konsep *economies of scale* sulit diterapkan sampai dengan terbangunnya infrastruktur pendukung aksesibilitas wilayah yang bersangkutan.

Karena tujuan dari pemerintah adalah untuk menyejahterakan rakyat (*welfare*) maka urusan konkuren dibagi atas urusan yang menyangkut pelayanan dasar (*basic services*) seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan, pekerjaan umum, sosial dan lain-lainnya yang diberi label dengan istilah urusan wajib. Agar pelayanan dasar dapat diberikan secara efektif sesuai dengan kemampuan keuangan pusat dan daerah, maka disusunlah konsep Standard Pelayanan Minimal (SPM) yang merupakan tingkat pelayanan minimal yang harus disediakan oleh pemerintah daerah kepada warganya. Sedangkan untuk urusan pemerintahan yang terkait dengan peningkatan ekonomi untuk menambah pendapatan masyarakat seperti pertanian, perdagangan, pariwisata, kehutanan dan lain-lainnya diberi label dengan istilah urusan pilihan. Untuk memberikan gambaran yang lebih sistematis, maka anatomi urusan pemerintahan secara keseluruhan adalah sebagaimana Gambar 2.

Gambar 2. Anatomi Urusan Pemerintahan



Ada 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan konkuren yang diotonomikan ke daerah yaitu:

1. Pendidikan dan Kebudayaan
2. Kesehatan
3. Lingkungan Hidup
4. Pekerjaan Umum
5. Pertanian
6. Ketahanan Pangan
7. Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil
8. Kependudukan
9. Keluarga Berencana
10. Sosial
11. Nakertrans
12. Perumahan Rakyat
13. Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat
14. Perhubungan
15. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
16. Penataan Ruang
17. Pertanahan
18. Kehutanan
19. Kominfo
20. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
21. Penanaman Modal
22. Pemuda dan Olah Raga
23. Pemberdayaan Masyarakat Desa
24. Statistik
25. Persandian
26. Perpustakaan
27. Arsip
28. Kelautan dan Perikanan
29. Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
30. Energi dan Sumber Daya Mineral

- 31. Perdagangan
- 32. Perindustrian

Gambar 3 akan memberikan gambaran pembagian urusan tersebut kedalam urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Selanjutnya wajib dibagi kedalam urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar yang diatur lebih lanjut standar pelayanan minimalnya dan urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar.

Gambar 3. Urusan Pemerintahan Konkuren



Langkah berikutnya setelah pembagian urusan tersebut adalah pemetaan urusan pemerintahan untuk efisiensi kelembagaan dan efektivitasnya untuk mencapai target pembangunan nasional. Setiap daerah wajib memetakan urusan wajib non pelayanan dasar yang sangat penting untuk diurus karena terkait kondisi setempat. Sebagai ilustrasi, dalam hal urusan kominfo belum begitu urgen,

maka fungsinya tetap ada namun kelembagaannya dilekatkan pada lembaga serumpun yang ada. Dengan cara demikian akan tersusun lembaga yang berbasis “*right sizing*” dengan semangat ramping struktur namun kaya fungsi. Ini tujuannya untuk menekan *overhead cost* serendah mungkin tanpa mengabaikan fungsi pemerintahan yang harus dilaksanakan dalam koridor otonomi luas.

Secara empirik *overhead cost* penyelenggaraan pemerintahan khususnya di tingkat kabupaten/kota di Indonesia sangat tinggi hampir mendekati 70%. Dengan demikian hanya menyisakan 30% anggaran untuk pelayanan publik. Sedangkan pada sisi lain posisi kabupaten/kota merupakan lini terdepan untuk menciptakan kesejahteraan ketika tingkat kesejahteraan tersebut dihitung dari capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Tiga komponen utama IPM yaitu Kesehatan, Pendidikan dan Pendapatan sebagian besar menjadi kewenangan kabupaten/kota untuk menanganinya. Konstitusi dan Undang-Undang Pendidikan mengamanatkan 20% anggaran untuk pendidikan, dan Undang-Undang Kesehatan mengamanatkan 10% anggaran daerah untuk biaya kesehatan, maka dengan sisa anggaran 30% tidak ada lagi tersisa anggaran untuk membiayai pelayanan publik lainnya.

Untuk itulah pemetaan urusan pemerintahan baik yang terkait urusan wajib dan urusan pilihan merupakan strategi yang harus ditempuh untuk mengurangi *overhead cost* serta meningkatkan alokasi anggaran untuk urusan lainnya yang dirasa urgen untuk dibiayai. Apabila kondisi tersebut tidak dibenahi maka kabupaten/kota sebagai lini terdepan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan IPM akan terbatas sekali kontribusinya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat akibat terserapnya sebagian besar APBD untuk *overhead cost*.

Kondisi tersebut juga yang menjadi salah satu penyebab kenapa IPM Indonesia sejak reformasi hampir 20 (dua puluh) tahun kurang meningkat. Ini salah satu kekhawatiran kita, Indonesia

kalau kurang cerdas dan cermat manajemen pemerintahannya akan terperangkap dalam perangkap negara kelas menengah bawah (*low middle income countries' trap*). Dari laporan tahunan UNDP sebagaimana tabel berikut ini kita dapat melihat perkembangan IPM Indonesia yang hampir stagnan diatas ranking 100 (seratus) dari negara-negara di dunia yang setiap tahun IPM nya disurvei oleh UNDP.

Gambar 4. Perkembangan IPM di Indonesia

TAHUN	JUMLAH NEGARA YG DI SURVEY UNDP	RANKING INDONESIA	KETERANGAN
2008	179	108	
2009	176	111	
2010	168	108	
2011	187	124	
2012	187	121	
2015	188	113	

Sumber: Data UNDP diolah

Dilihat dari aspek pemerataan yang dituangkan dalam bentuk gini ratio gambarannya juga kurang menggembirakan. Data berikut ini menggambarkan kondisi gini ratio di Indonesia pasca reformasi.

Gambar 5. Perkembangan Gini Ratio di Indonesia

TAHUN	GINI RATIO
2011	0,41
2012	0,41
2013	0,413
2014	0,41
2015	0,41
2016	0,394

Sumber : Media Indonesia Jumat 3 Februari 2017

Catatan: *Ratio Gini* merupakan ukuran ketimpangan. Angkanya berkisar dari 0 (pemerataan sempurna) hingga 1 (ketimpangan yg sempurna).

Kombinasi kedua data di atas menunjukkan bahwa pemerintahan daerah dan khususnya kabupaten/kota sebagai lini terdepan untuk menciptakan kesejahteraan belum berfungsi secara optimal. Dua konsekuensi akan dihadapi yaitu stagnan nya IPM dan bertahannya kesenjangan, walaupun tingkat kesenjangan dalam beberapa tahun terakhir ini sudah menunjukkan gejala perbaikan.

Isu Ketiga: Pembinaan dan Pengawasan (Binwas)

Salah satu penyebab munculnya “raja-raja kecil” dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah lemahnya pengawasan dan pembinaan terhadap pemerintah daerah. Sumber dari kewenangan daerah adalah dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Demikian juga tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden sebagai konsekuensi otonomi di negara kesatuan. Dengan demikian, sangat logis jika kewenangan untuk mengawasi serta membina (Binwas) menjadi tanggung jawab Presiden. Presiden sebagai kepala pemerintahan di tingkat pusat

mempunyai tanggung jawab agar otonomi daerah berjalan secara optimal.

Pemerintah Pusat berkewajiban untuk mengawasi dan membina daerah. Untuk tingkatan provinsi maka Binwasnya dilakukan oleh Kementerian / Lembaga (K/L) yang sebagian kewenangannya diserahkan ke daerah. K/L bisa langsung melakukan Binwas ke tingkat provinsi mengingat jumlah provinsi yang relatif sedikit (34 provinsi) dan transportasi yang relatif mudah ke ibukota provinsi di seluruh Indonesia. Semua ibukota provinsi sebagai pusat pemerintahan provinsi dapat dijangkau dalam satu hari.

Binwas terhadap kabupaten/kota juga seyogyanya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Namun karena jumlah kabupaten/kota sebanyak 515 (lima ratus lima belas) kabupaten/kota dan dengan lokasi kabupaten/kota yang sering belum terjangkau oleh transportasi umum. Kondisi tersebutlah yang menyebabkan dilakukannya rekayasa pemerintahan dengan menugaskan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat (GWPP). Selaku GWPP, maka gubernur adalah representasi Pemerintah Pusat di daerah. Untuk itulah hubungan GWPP menjadi hierarkis dengan kabupaten/kota sebagai refleksi hubungan hierarkis antara pusat dengan daerah. GWPP yang bertugas untuk melakukan Binwas terhadap kabupaten/kota yang ada di wilayahnya.

Memang sebagai daerah otonom antara daerah otonom provinsi tidak bersifat hierarkis dengan daerah otonom kabupaten/kota. Ilustrasinya adalah ketika pusat menyerahkan pengelolaan SLTA untuk menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota diserahi kewenangan mengurus SD dan SLTP. Maka pengelolaan SD dan SLTP oleh kabupaten/kota bukanlah hierarkinya lebih rendah dari provinsi yang mengurus SLTA. Ini untuk menggambarkan tidak adanya hierarki atau jalur komando antara provinsi dengan kabupaten/kota dalam menjalankan otonominya. Kedua susunan

pemerintahan daerah tersebut dibawah komando Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang membuat NSPK yang mengatur hubungan antara kabupaten/kota yang mengurus SD dan SLTP dengan provinsi yang mengurus SLTA. Jadi hubungan pusat dan daerah dalam konteks otonomi adalah hierarkis. Disamping itu daerah otonom juga dapat dihapus dengan jalan digabung dengan daerah lainnya oleh pusat ketika daerah tersebut tidak mampu menjalankan otonominya.

Hubungan pusat dan daerah serta hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom dapat dilihat dari Gambar 6.

Gambar 6. Hubungan Pusat dan Daerah sebagai Daerah Otonom



Namun ketika gubernur menjalankan perannya sebagai GWPP, maka gubernur merupakan representasi dari Pemerintah Pusat, maka hubungannya dengan kabupaten/kota akan hierarkis sebagaimana Gambar 7.

Gambar 7. Hubungan Gubernur dengan Kabupaten/Kota



Dari Gambar 6 dan 7 tersebut ada perbedaan ketika gubernur menjalankan perannya sebagai kepala daerah otonom provinsi hubungannya tidak hierarkis dengan bupati/walikota sebagai kepala daerah otonom kabupaten/kota. Namun ketika gubernur menjalankan perannya selaku GWPP, maka hubungannya berubah menjadi hierarkis. Bahkan dalam UU tentang Pemda Tahun 2014 *jo*. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Binwas telah diatur secara jelas dan tegas sanksi bagi bupati/walikota apabila tidak menaati GWPP. Seharusnya kalau mekanisme tersebut berjalan secara benar, maka mustahil “raja-raja kecil” akan muncul di tingkat kabupaten/kota.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma

1. Asas Demokrasi

Asas demokrasi dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Bali dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat.

2. Asas Kepentingan Nasional

Asas kepentingan nasional dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Bali dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan mengutamakan kepentingan nasional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Asas Keseimbangan Wilayah

Asas keseimbangan wilayah dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Bali dilaksanakan untuk menyeimbangkan pembangunan antarwilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Bali dalam rangka mempercepat terwujudnya pemerataan pembangunan.

4. Asas Keadilan dan Pemerataan Kesejahteraan

Asas keadilan dan pemerataan kesejahteraan dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Bali dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya pemerataan kesejahteraan yang mencerminkan rasa keadilan secara proporsional bagi setiap penduduk serta antarwilayah dengan mengintegrasikan pembangunan di seluruh wilayah Bali pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota di Provinsi Bali agar terpola, terarah, terintegrasi dan bersinergi dalam satu kesatuan wilayah Bali.

5. Asas Peningkatan Daya Saing

Asas peningkatan daya saing dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Bali bertujuan untuk meningkatkan daya

saing sumber daya manusia Bali pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

6. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum dimaksudkan pemerintahan Provinsi Bali harus dijalankan secara tertib, taat asas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.

7. Asas Keharmonisan

Asas Keharmonisan dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Bali harus semakin mendekatkan nilai-nilai yang menyatukan alam Bali, masyarakat Bali, dan kebudayaan Bali sebagai satu kesatuan kehidupan dengan menjaga keharmonisan, keseimbangan, dan keharmonisan secara sakala dan niskala yang bersumber dari filosofi Tri Hita Karana, dan nilai-nilai adat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal.

8. Asas Dayaguna dan Hasilguna

Asas dayaguna dan hasilguna dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Bali dilaksanakan secara efektif dan efisien untuk mendayagunakan potensi keunggulan alam dan budaya Bali untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

9. Asas Pelestarian Adat Istiadat, Tradisi, Seni dan Budaya serta Kearifan Lokal

Asas pelestarian adat istiadat, tradisi, seni dan budaya serta Kearifan Lokal dimaksudkan penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Bali dilaksanakan untuk memperkuat nilai-nilai adat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal.

10. Asas Kesatuan Pola dan Haluan Pembangunan Bali

Asas kesatuan pola dan haluan pembangunan Bali dimaksudkan bahwa penyelenggaraan model Pembangunan Semesta Berencana Provinsi Bali dan Kabupaten/Kota di Provinsi Bali secara terpola, menyeluruh, terencana, terarah, dan terintegrasi dalam satu kesatuan wilayah Bali.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain

1. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Bali

Provinsi Bali secara resmi lahir 13 (tiga belas) tahun setelah Republik Indonesia diproklamasikan. Tetapi Bali sudah menjadi bagian Republik Indonesia saat proklamasi dikumandangkan. Dua hari setelah Republik Indonesia terbentuk, diputuskan wilayah Negara Republik Indonesia dibagi menjadi 8 Provinsi. Salah satu provinsi tersebut ialah Provinsi Sunda Kecil yang terdiri atas 6 (enam) daerah kepulauan yakni: Bali, Lombok, Sumbawa, Flores, Sumba, dan Timor.

Provinsi Bali lahir setelah penyatuan kembali wilayah Negara Indonesia Timur (NIT) ke dalam pangkuan Republik Indonesia. Pembentukan dikukuhkan dengan Undang-Undang No. 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat (NTB), dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Sebagai tindak lanjut pelaksanaan undang-undang tersebut diawali dengan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Sementara Daerah Bali. Lembaga legislatif ini dilantik September 1950 di Pendopo Bali Hotel di Denpasar.

Pemerintah Bali dilaksanakan oleh sebuah badan yang bernama Badan Pelaksanaan Pemerintah (BPP). Ketua BPP, yaitu A.A. Gede Oka (Ketua Dewan Raja-Raja) dengan anggota I Gusti

Putu Merta (Urusan Politik), I Gusti Gde Subamia (Urusan Sosial), I Wayan Daging (Urusan Ekonomi) dan I Wayan Badra (Urusan Umum).BPP menjalankan pemerintahan di Bali.

Pemerintah Negara Indonesia Timur (NIT) mengeluarkan Undang-Undang No. 44 tertanggal 15 Juni 1950 untuk mengadakan perubahan ketatanegaraan di Indonesia Timur, sesuai dengan perubahan keadaan saat itu. Sebagai implementasi dari Undang-Undang tersebut, dibentuklah Panitia Penyelenggara Undang-Undang No. 44 tahun 1950. Panitia inilah yang membentuk DPRD Sementara Daerah Bali.

DPRD Sementara ini tidak dipilih melalui pemilihan umum, karena situasi keamanan di Bali kala itu sedang kacau. Anggota DPRD Sementara dipilih melalui kompromi antara partai politik yang ada di Bali. Jumlah anggota DPRD Bali saat itu 41 (empat puluh satu) orang terdiri dari wakil-wakil dari PNI, Masyumi, KNPI, GBI, Persatuan Wanita Indonesia, Golongan Tani dan orang-orang yang tidak terkait oleh partai atau organisasi.

Gusti Putu Merta dipilih sebagai Ketua DPRD Bali dengan wakil Ida Bagus Oka dan Sekretaris I Gusti Putu Gde Kutri. Nyoman S. Pendit dalam buku *Bali Berjuang* memberikan perhatian khusus pada momen pembentukan DPRD Bali yang pertama. Pendit menyebutkan DPRD Bali ini sebagai DPRD Sementara Daerah Bali. Sehari setelah pelantikan DPRD Bali, diadakan pemilihan Kepala Daerah Bali. A.A. Bagus Sutedja dan Tjokorda Anom Putra ditetapkan sebagai calon terpilih. Presiden kemudian menyetujui A.A. Bagus Sutedja sebagai Kepala Daerah Bali.

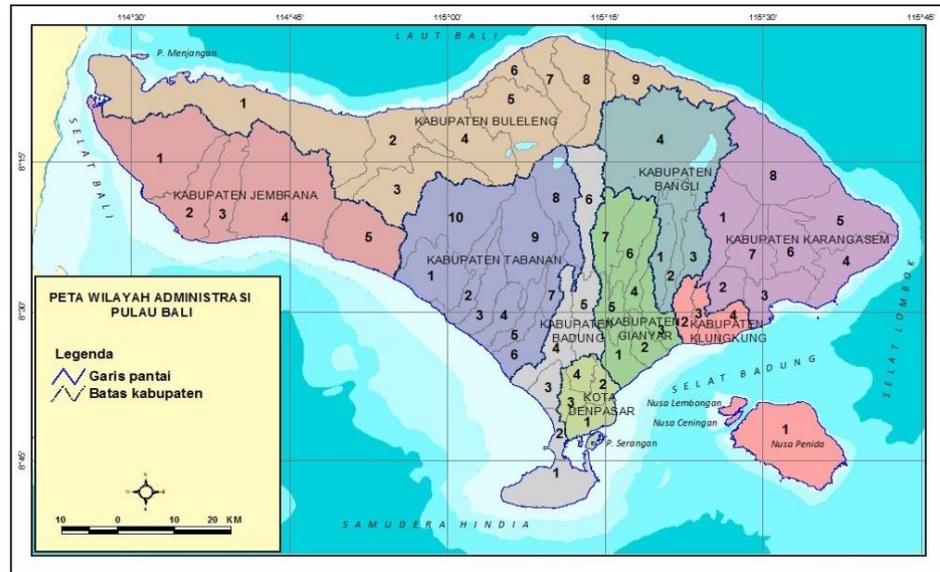
Pasca pemilu tahun 1955, muncullah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang ini diikuti dengan pembentukan Provinsi Bali, NTB dan NTT yang dibentuk dalam satu undang-

undang yaitu Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 pada tanggal 14 Agustus 1958.

Setelah Provinsi Bali resmi dibentuk, pelaksanaan pemerintahan di Bali kembali mengalami perubahan. Pemerintahan Pusat menunjuk dan mengangkat seorang pejabat Kepala Daerah. I Gusti Ngurah Bagus Oka ditunjuk sebagai Pejabat Kepala Daerah Tingkat I Bali yang pertama pasca terbentuknya Provinsi Bali. I Gusti Bagus Oka dilantik pada 1 Desember 1958. Hingga diangkatnya Pejabat Kepala Daerah Tingkat I Bali, DPRD yang lama masih menjalankan tugasnya hingga terbentuknya DPRD Bali yang baru. DPRD Bali yang baru yang terbentuk lalu memilih kepala daerah yang baru. A.A. Bagus Sutedja kembali ditetapkan sebagai calon terpilih Kepala Daerah Bali. Presiden Ir. Soekarno menetapkan A.A Bagus Sutedja sebagai Kepala Daerah Bali dengan Keputusan Presiden Tahun 1959. A.A. Bagus Sutedja merupakan kepala daerah definitive pertama Provinsi Bali setelah dibentuk tahun 1958.

Pada awal mulanya, Ibu Kota Provinsi Bali ditetapkan di Singaraja, mengikuti Ibu Kota Provinsi Sunda Kecil. Dengan Keputusan Menteri dalam negeri dan Otonomi Daerah Nomor 52/2/36-B6 tertanggal 23 Juni 1960, Ibu Kota Provinsi Bali dipindahkan ke Denpasar. Pemandahan ini atas resolusi DPRD Tingkat I Bali dan Denpasar kemudian menjadi Ibu Kota Provinsi Bali hingga kini.

Gambar 8.
Wilayah Administrasi Provinsi Bali



Secara administratif, Provinsi Bali terdiri atas 8 (delapan) kabupaten dan 1 (satu) kota, 57 kecamatan dan 716 desa/kelurahan. Jumlah kecamatan tiap Kabupaten/Kota berkisar 4-10 kecamatan. Luas wilayah, jumlah kecamatan dan jumlah desa/kelurahan menurut Kabupaten/Kota dapat dilihat pada Gambar 8 dan Lampiran 1.

Dilihat dari struktur pemerintahannya, agak berbeda dengan daerah lain. Dalam struktur pemerintahan umumnya, terdiri atas kepala desa/lurah, kepala dusun/kepala lingkungan, ketua RW kemudian ketua RT. Di Bali struktur pemerintahannya adalah kepala desa/lurah, kepala dusun/ kepala lingkungan, dan yang terbawah adalah Kelian Banjar. Banjar mirip dengan kampung, bisa terdiri dari 50-200 KK (kepala keluarga), keanggotaannya biasanya bersifat turun temurun.

Tabel 1
Luas Wilayah, Jumlah Kecamatan dan
Jumlah Desa/Kelurahan menurut Kabupaten/Kota

No.	Kabupaten/Kota	Luas Area (Km ²)	Kecamatan	Desa/Kelurahan
1	Kab. Jembrana	842,80	5	51
2	Kab. Tabanan	839,33	10	133
3	Kab. Badung	428,52	6	62
4	Kab. Gianyar	368	7	70
5	Kab. Klungkung	325	4	59
6	Kab. Bangli	520,81	4	72
7	Kab. Karangasem	839,54	8	78
8	Kab. Buleleng	1.365,88	9	148
9	Kota Denpasar	127,78	4	43
Jumlah Total		5.636,66	57	716

Sumber: BPS Provinsi Bali

Untuk struktur pemerintahan adat, tiap desa di Bali dipimpin oleh bendesa adat (kelian desa) dengan kedudukan hampir setara dengan kepala desa/lurah, hanya saja bendesa adat adalah pemimpin adat yang bertugas untuk menjalankan awig-awig (peraturan adat) di desa bersangkutan. Di bawah bendesa adat, ada kelian adat/kelian banjar. Di beberapa banjar di Bali, jabatan antara kelian banjar dan kelian adat biasanya dirangkap oleh satu orang, namun ada juga yang membedakannya. Dalam satu desa administratif bisa terdapat beberapa desa adat. Maksudnya adalah desa A bisa terdiri dari desa adat B, desa adat C, dan desa adat D. Sebaliknya dalam satu desa adat bisa melingkupi beberapa wilayah

desa dinas atau desa administratif seperti terjadi pada desa adat Denpasar. Hal ini kaitannya dengan historis desa adat yang sudah ada sejak zaman kerajaan, setelah berakhirnya era kerajaan, maka pemerintah Republik Indonesia membentuk desa administratif.

Jumlah Desa Adat di Bali saat ini sebanyak **1.493** yang tersebar di seluruh Kabupaten/Kota di Bali sebagaimana dimuat pada Lampiran 1.

2. Kondisi Provinsi Bali

2.1. Kondisi Umum Kesejahteraan Masyarakat

1) Pertumbuhan Ekonomi

Bali memiliki corak perekonomian yang sedikit berbeda dengan daerah lain. Daya dukung sektor pertanian, pariwisata dan sektor jasa-jasa pendukung pariwisata adalah modal dasar dalam menggerakkan pembangunan di Provinsi Bali. Data menunjukkan bahwa lebih dari 60% aktivitas ekonomi Bali disumbangkan oleh industri pariwisata dan lebih dari 80% oleh ekspor. Kontribusi sektor pertanian kurang dari 20%.

Kondisi perekonomian Provinsi Bali berfluktuasi selama periode 2013-2016. Pertumbuhan ekonomi Provinsi Bali pada tahun 2013-2014 mengalami peningkatan mencapai 6,73 persen. Angka tersebut mengalami penurunan pada tahun 2015 menjadi 6,03 persen, namun kembali meningkat menjadi 6,32 persen pada tahun 2016. Angka tersebut kembali turun menjadi 5,59 pada tahun 2017. Tahun 2014 pertumbuhan ekonomi Provinsi Bali telah mencapai target yang telah ditetapkan, namun selama kurun waktu 2015 dan 2017 pertumbuhan ekonomi belum mencapai target yang telah ditetapkan.

Kinerja ekonomi Bali selama periode tahun 2013-2016 yang ditopang industri pariwisata secara nyata tergambar

pada peningkatan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Bali yang dihasilkan pada masing-masing lapangan usaha/sector ekonomi. Pada tahun 2013, total nilai tambah yang tercipta (PDRB atas dasar harga berlaku) di Bali mencapai 134,407 triliun rupiah terus meningkat menjadi 195,376 triliun rupiah pada tahun 2016. Nilai tambah yang tercipta di Bali termasuk dalam kategori cukup besar untuk ukuran provinsi kecil yang tidak memiliki sumber daya alam dan migas.

Struktur perekonomian Provinsi Bali masih ditunjang oleh sektor tersier (pariwisata). Hal tersebut terlihat dari kategori yang berkontribusi terbesar dalam pembentukan PDRB yaitu kategori penyediaan akomodasi makan dan minum. Kontribusi kategori penyediaan akomodasi makan dan minum tahun 2013-2016 berturut-turut yaitu 21,53 persen, 23,10 persen, 22,89 persen, dan 22,82 persen. Segmentasi wilayah sektor tersier ini berada di wilayah Bali bagian selatan atau biasa disebut “Sarbagita” (Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan), karena di wilayah tersebut terkonsentrasi aktivitas ekonomi pendukung pariwisata, seperti: hotel, villa, agen dan biro perjalanan wisata, restoran, rumah makan, cafe, dan lain sebagainya.

2) PDRB per Kapita Provinsi Bali

PDRB per kapita merupakan suatu indikator yang dihitung dengan cara membagi data PDRB dengan jumlah penduduk pada pertengahan tahun. Hal ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang seberapa besar nilai tambah yang diciptakan/diterima tiap-tiap penduduk, sehingga secara tidak langsung akan menggambarkan tingkat kesejahteraan penduduk di daerah/wilayah bersangkutan.

Semakin besar nilai PDRB per kapita, maka dapat dikatakan suatu daerah/wilayah makin sejahtera/makmur.

Kendati demikian perlu diingat bahwa PDRB per kapita merupakan angka agregat (rata-rata), sehingga masih sangat kasar jika dijadikan cermin tingkat kesejahteraan penduduk. Angka ini mengasumsikan semua penduduk memiliki akses yang sama terhadap pendapatan, sehingga kurang tepat dalam mencerminkan kesejahteraan. Dengan kata lain, nilai PDRB per kapita ini belum mampu menggambarkan pemerataan distribusi pendapatan yang diterima penduduk di suatu daerah/wilayah bersangkutan. Walaupun demikian data ini tetap sangat berguna setidaknya untuk melihat perbandingan antar daerah/wilayah ataupun antar tahun. Dalam konteks Bali, selama periode 2013 sampai 2016 PDRB per kapita terus mengalami peningkatan. Tahun 2013 PDRB per kapita sebesar 33,13 juta rupiah terus meningkat menjadi 46,52 juta rupiah pada tahun 2016. Realisasi PDRB per kapita tersebut telah berhasil melampaui target yang telah ditetapkan.

3) Distribusi Pendapatan

Untuk mengukur tingkat pemerataan pendapatan, umumnya digunakan Indeks Gini atau Gini Ratio dan Kriteria Bank Dunia. Kedua indikator tersebut, menghitung berapa persen bagian dari total pendapatan penduduk suatu wilayah yang diterima oleh penduduk pada masing-masing golongan pendapatan.

Gini rasio Provinsi Bali selama kurun waktu 2013 sampai 2016 cenderung mengalami penurunan. Meskipun nilai gini rasio pada tahun 2014 sebesar 0,415 meningkat dari tahun sebelumnya, namun angka tersebut terus

mengalami penurunan menjadi 0,366 pada tahun 2016. Nilai gini rasio tersebut belum mencapai target yang telah ditetapkan. Nilai gini rasio yang mengalami penurunan tersebut berarti semakin mengecilnya ketimpangan pendapatan yang terjadi di Provinsi Bali. Nilai gini rasio Provinsi Bali selama periode 2013 sampai 2015 tersebut termasuk dalam kategori sedang. Pada tahun 2016, Kabupaten Karangasem memiliki gini rasio terendah yaitu 0,293 dan Kabupaten Klungkung memiliki angka gini rasio tertinggi yaitu 0,360.

Berdasarkan hitungan menggunakan kriteria Bank Dunia, 20% penduduk berpendapatan tinggi mengalami penurunan mulai tahun 2014 sebesar 47,98 persen menurun menjadi 43,96 persen di tahun 2016. Namun, 40% penduduk berpendapatan sedang dan rendah mengalami peningkatan mulai tahun 2014 sampai 2016. Tahun 2014, 40% penduduk berpendapatan sedang sebesar 36,54 persen meningkat menjadi 37,96 persen di tahun 2016. Pada tahun 2014, 40% penduduk berpendapatan rendah sebesar 15,49 persen meningkat menjadi 18,07 persen.

4) Persentase Kemiskinan

Perkembangan persentase penduduk miskin di Provinsi Bali berfluktuasi. Tahun 2013 persentase penduduk miskin sebesar 4,49 persen, angka tersebut mengalami kenaikan sampai tahun 2015 menjadi 5,25 persen. Namun, di tahun 2016 persentase penduduk miskin kembali turun menjadi 4,15 persen. Selama kurun waktu 2014 sampai 2016, persentase penduduk miskin di Provinsi Bali belum mencapai target yang telah ditetapkan.

Realisasi persentase penduduk miskin di Provinsi Bali masih di bawah realisasi persentase penduduk miskin

Nasional. Pada tahun 2016, persentase jumlah penduduk miskin terendah ada di Kabupaten Badung yaitu 2,06 persen dan persentase jumlah penduduk miskin tertinggi ada di Kabupaten Klungkung dengan 6,35 persen.

5) Indeks Pembangunan Manusia

Tren Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Bali selama kurun waktu 2013-2016 terus mengalami peningkatan. Realisasi IPM Provinsi Bali tahun 2013 sebesar 72,09 dan terus meningkat menjadi 73,65 pada tahun 2016. Nilai IPM tersebut termasuk dalam kategori tinggi.

Selama kurun waktu 2014 sampai 2016, realisasi IPM belum mencapai target yang telah ditetapkan. Realisasi IPM provinsi Bali masih di atas realisasi IPM Nasional.

6) Angka Melek Huruf (AMH)

Perkembangan angka melek huruf (AMH) Provinsi Bali terus mengalami peningkatan selama periode 2013-2016. AMH tahun 2013 yaitu 91,03 terus meningkat menjadi 92,82 pada tahun 2016. AMH selama tahun 2014-2016 telah melampaui target yang telah ditetapkan.

Kota Denpasar pada tahun 2016 memiliki AMH tertinggi diantara kabupaten/kota di Provinsi Bali yaitu 98,68. Untuk nilai AMH terendah ada di Kabupaten Karangasem yaitu 81,74.

7) Rata-Rata Lama Sekolah

Selama kurun waktu 2013-2014 rata-rata lama sekolah di Provinsi Bali terus mengalami peningkatan. Tahun 2013, rata-rata lama sekolah yaitu 8,10 dan meningkat menjadi 8,36 pada tahun 2016. Selama kurun waktu 2014-2016, rata-

rata lama sekolah belum mencapai target yang telah ditetapkan.

Kota Denpasar memiliki rata-rata lama sekolah tertinggi diantara kabupaten/kota yang ada di Provinsi Bali. Rata-rata lama sekolah di Kota Denpasar tahun 2013 yaitu 10,90 dan meningkat menjadi 11,14 pada tahun 2016. Kabupaten Karangasem adalah kabupaten dengan rata-rata lama sekolah terendah di Provinsi Bali yaitu 5,34 pada tahun 2013 meningkat menjadi 5,48 pada tahun 2016.

8) Angka Usia Harapan Hidup

Angka usia harapan hidup pada waktu lahir adalah perkiraan lama hidup rata-rata penduduk dengan asumsi tidak ada perubahan pola mortalitas menurut umur. Angka harapan hidup merupakan alat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk pada umumnya, dan meningkatkan derajat kesehatan pada khususnya. Idealnya angka harapan hidup dihitung berdasarkan angka kematian menurut umur (*Age Specific Death Rate/ASDR*) yang datanya diperoleh dari catatan registrasi kematian secara bertahun-tahun sehingga dimungkinkan dibuat tabel kematian. Tetapi karena sistem registrasi penduduk di Indonesia belum berjalan dengan baik maka untuk menghitung angka harapan hidup digunakan angka yang diterbitkan BPS.

Angka harapan hidup di Provinsi Bali terus mengalami peningkatan selama periode 2013-2016. Angka harapan hidup pada tahun 2013 sebesar 71,11 terus meningkat menjadi 71,41 pada tahun 2016. Kabupaten Badung menjadi Kabupaten dengan angka harapan hidup tertinggi di Provinsi Bali. Pada tahun 2013, angka harapan hidup Kabupaten Badung sebesar 74,19 dan meningkat menjadi 74,42 di tahun

2016. Kabupaten Karangasem menjadi Kabupaten dengan angka harapan hidup terendah yaitu 69,12 pada tahun 2013 dan meningkat menjadi 69,66 pada tahun 2016.

9) Angka Partisipasi Angkatan Kerja

Angka partisipasi angkatan kerja di Provinsi Bali menunjukkan peningkatan selama kurun waktu 2013-2017. Pada tahun 2013, angka partisipasi angkatan kerja sebesar 2.283.896 meningkat menjadi 2.434.450 pada tahun 2017. Pada tahun 2017, jumlah angkatan kerja yang tertinggi yaitu yang berusaha sendiri sebesar 353.830.

10) Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja

Tingkat partisipasi angkatan kerja di Provinsi Bali pada tahun 2014 sebesar 74,91 persen, angka ini menurun dari tahun sebelumnya. Tingkat partisipasi angkatan kerja mulai meningkat pada tahun 2015 sebesar 75,51 persen dan kembali meningkat di tahun 2016 sebesar 77,24 persen. Namun, kembali mengalami penurunan menjadi 75,24 pada tahun 2017. Tingkat partisipasi angkatan kerja selama 2014-2017 belum mencapai target yang telah ditetapkan.

11) Tingkat Pengangguran Terbuka

Tingkat pengangguran terbuka di Provinsi Bali tahun 2013 sebesar 1,79 persen mengalami peningkatan sampai tahun 2015 sebesar 1,99 persen. Tingkat pengangguran terbuka menunjukkan penurunan pada tahun 2016 mencapai 1,89 persen. Pada tahun 2014 tingkat pengangguran terbuka belum mencapai target yang ditetapkan, namun pada tahun 2015 dan 2016 tingkat pengangguran terbuka telah mencapai target yang ditetapkan.

12) Persentase PAD Terhadap Pendapatan

Jumlah PAD cenderung meningkat dari 2.529 triliun rupiah pada tahun 2013 menjadi 3.041 pada tahun 2016. Jumlah penerimaan terus mengalami peningkatan dari 4.109 triliun rupiah pada tahun 2013 menjadi 5.249 triliun rupiah pada tahun 2016.

2.2. Kondisi Geografi

Letak dan Kondisi Geografis Bali merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang dikenal dengan sebutan Pulau Dewata (*Island of God*). Bali terletak di antara Pulau Jawa dan Pulau Lombok dengan Ibu kota Denpasar, yang terletak di bagian selatan pulau ini. Pulau Bali adalah bagian dari Kepulauan Sunda Kecil memiliki panjang 153 km dan lebar 112 km, terletak sekitar 3,2 km dari Pulau Jawa. Provinsi Bali terdiri dari atas beberapa pulau, yakni Pulau Bali sebagai pulau terbesar, Pulau Nusa Penida, Pulau Nusa Ceningan, Pulau Nusa Lembongan, Pulau Serangan (terletak di sekitar kaki Pulau Bali yang saat ini telah terhubung dengan Pulau Bali), serta Pulau Menjangan yang terletak di bagian Barat Pulau Bali.

Secara astronomis, Provinsi Bali terletak pada posisi titik koordinat 08°03'40"-08°50'48" Lintang Selatan dan 114°25'53"-115°42'40" Bujur Timur yang membuatnya beriklim tropis layaknya wilayah lain di Indonesia.

Batas-batas wilayah Provinsi Bali adalah sebagai berikut:

- Sebelah utara : Laut Bali
- Sebelah timur : Selat Lombok
- Sebelah selatan : Samudera Hindia
- Sebelah barat : Selat Bali.

Luas Wilayah Provinsi Bali secara keseluruhan mencapai 5.636,66 km² atau 0,29 persen dari luas kepulauan Indonesia. Provinsi Bali terbagi ke dalam delapan kabupaten dan satu kota meliputi Kabupaten Jembrana, Tabanan, Badung, Gianyar, Klungkung, Bangli, Buleleng, Karangasem, dan Kota Denpasar. Diantara kesembilan kabupaten/kota tersebut, Kabupaten Buleleng memiliki luas terbesar 1.365,88 km² (24,23%) dari luas provinsi, diikuti oleh Jembrana 841,80 km² (14,93%), Karangasem 839,54 km² (14,89%), dan Tabanan 839,33 km² (14,89%). Sisanya berturut-turut adalah Bangli 520,81 km², Badung 418,52 km², Gianyar 368,00 km², Klungkung 315,00 km², dan Kota Denpasar 127,78 km².

2.3. Kondisi Penggunaan Lahan

Secara umum, penggunaan lahan dibedakan atas penggunaan lahan pertanian dan bukan pertanian. Potensi penggunaan lahan dipengaruhi oleh jenis tanah, sumber daya mineral, vegetasi, topografi, iklim, dan lokasi. Dalam beberapa tahun terakhir ini, alih fungsi lahan dari lahan pertanian ke lahan bukan pertanian di wilayah Provinsi Bali mengalami peningkatan. Pada tahun 2015, lahan pertanian di Bali mencapai 353.802 hektar yang terdiri atas lahan sawah seluas 80.063 hektar dan lahan bukan sawah seluas 273.739 hektar. Sedangkan lahan bukan pertanian mencapai 209.864 hektar. Penggunaan lahan bukan sawah di Bali paling banyak diperuntukkan bagi tegal/kebun sebesar 124.289 hektar atau 45,40 persen dari 273.739 hektar lahan bukan sawah. Penggunaan lahan bukan sawah pada tahun 2015 paling banyak terdapat di Kabupaten Buleleng, yaitu seluas 70.430 hektar, disusul Kabupaten Karangasem seluas 53.051 hektar. Khusus penggunaan lahan sawah, Kabupaten Tabanan masih menempati posisi pertama di tahun 2015 dengan luas lahan

sawah mencapai 21.714 hektar, sehingga disebut sebagai lumbung padi di Bali. Namun luas areal lahan sawah ini berkurang 1,13 persen dari tahun sebelumnya seluas 21.962 hektar.

2.4. Kondisi Potensi Pengembangan Wilayah

Pengembangan wilayah merupakan strategi memanfaatkan dan mengombinasikan faktor internal (kekuatan dan kelemahan) dan eksternal (peluang dan tantangan) yang ada sebagai potensi dan peluang yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan produksi wilayah akan barang dan jasa yang merupakan fungsi dari kebutuhan baik secara internal maupun eksternal wilayah. Faktor internal ini berupa sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya teknologi, sedangkan faktor eksternal dapat berupa peluang dan ancaman yang muncul seiring dengan interaksinya dengan wilayah lain.

Dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur yang terkait kepadanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Batasan wilayah tidaklah selalu bersifat fisik dan pasti tetapi seringkali bersifat dinamis. Komponen-komponen wilayah mencakup komponen biofisik alam, sumber daya buatan (infrastruktur), manusia serta bentuk-bentuk kelembagaan. Dengan demikian istilah wilayah menekankan interaksi antar manusia dengan sumberdaya-sumberdaya lainnya yang ada di dalam suatu batasan unit geografis tertentu.

Pengembangan wilayah pada umumnya mengacu pada perubahan produktivitas wilayah, yang diukur dengan peningkatan populasi penduduk, kesempatan kerja, tingkat

pendapatan, nilai tambah industri pengolahan, pengembangan sosial, berupa aktivitas kesehatan, pendidikan, kualitas lingkungan, kesejahteraan dan lainnya. Pengembangan wilayah lebih menekankan pada adanya perbaikan wilayah secara bertahap dari kondisi yang kurang berkembang menjadi berkembang. Pengembangan wilayah mengandung 2 (dua) sisi yang saling berkaitan yaitu sisi sosial dan ekonomis. Dengan kata lain pengembangan wilayah adalah merupakan upaya memberikan kesejahteraan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, misalnya menciptakan pusat-pusat produksi, memberikan kemudahan prasarana dan pelayanan logistik.

Pengembangan wilayah dalam jangka panjang lebih ditekankan pada pengenalan potensi sumber daya alam dan potensi pengembangan lokal wilayah yang mampu mendukung (menghasilkan) pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan sosial masyarakat, termasuk pengentasan kemiskinan, serta upaya mengatasi kendala pembangunan yang ada di daerah dalam rangka mencapai tujuan pembangunan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam rencana pembangunan daerah, pengembangan wilayah lebih ditekankan pada penyusunan paket pengembangan wilayah terpadu dengan mengenali sektor strategis (potensial) yang perlu dikembangkan di suatu wilayah.

Pertumbuhan dan pembangunan yang terjadi di Bali terjadi ketimpangan pembangunan yang sangat jauh antara Bali bagian selatan dengan Bali bagian utara, timur dan barat sebagai faktor dominan kondisi geografis, dan kualitas infrastruktur yang belum merata dan memadai, namun memiliki wilayah dan potensi sumber daya alam dan pengembangan yang belum optimal.

2.5. Kondisi Demografi

Jumlah penduduk di Provinsi Bali dari tahun 2013 sampai tahun 2014 terus mengalami peningkatan. Tahun 2013 jumlah penduduk Provinsi Bali sebesar 4,05 juta jiwa terus mengalami peningkatan hingga mencapai 4,24 juta jiwa pada tahun 2017. Periode 2013 sampai 2015 laju pertumbuhan penduduk mencapai 1,17 persen. Laju pertumbuhan penduduk mengalami penurunan menjadi 1,10 persen pada tahun 2017.

Pada tahun 2016 jumlah penduduk laki-laki di Provinsi Bali lebih besar dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan. Jumlah penduduk laki-laki sebesar 2,11 juta jiwa dan jumlah penduduk perempuan sebesar 2,08 juta jiwa (BPS, 2017). Jumlah penduduk yang perlu dicermati dari sisi kelompok umur yaitu penduduk umur 0-14, 15-64, dan 65 tahun keatas. Jumlah penduduk terbesar ada pada kelompok usia produktif yaitu 15-64 tahun sebesar 2,89 juta jiwa.

Tabel 2.
Kondisi Ketenagakerjaan Provinsi Bali Tahun 2013-2016

No	Uraian	2013	2014	2015	2016
1	Penduduk Usia Kerja	3.073.019	3.092.880	3.141.285	3.189.018
2	Angkatan Kerja	2.315.379	2.316.758	2.372.015	2.463.039
	A. Bekerja	2.273.897	2.272.632	2.324.805	2.416.555
	B. Pengangguran Terbuka	41.482	44.126	47.210	46.484
3	Bukan Angkatan Kerja	757.640	776.122	769.270	725.979
4	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (%)	74,93	74,91	75,51	77,24
5	Tingkat Pengangguran Terbuka (%)	1,79	1,90	1,99	1,89

Sumber: BPS, 2014-2017

Jumlah penduduk Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Bali terus mengalami peningkatan selama periode 2013-2017. Kota Denpasar memiliki jumlah penduduk tertinggi di Provinsi Bali selama kurun waktu 2013 sampai 2017. Jumlah penduduk Kota Denpasar tahun 2013 sebesar 846,2 ribu jiwa terus mengalami peningkatan hingga mencapai 914,3 ribu jiwa pada tahun 2017. Kabupaten Klungkung memiliki jumlah penduduk terendah diantara Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Bali. Jumlah penduduk tahun 2013 di Kabupaten Klungkung sebesar 173,9 ribu jiwa dan terus mengalami peningkatan sampai tahun 2017 sebesar 177,4 ribu jiwa.

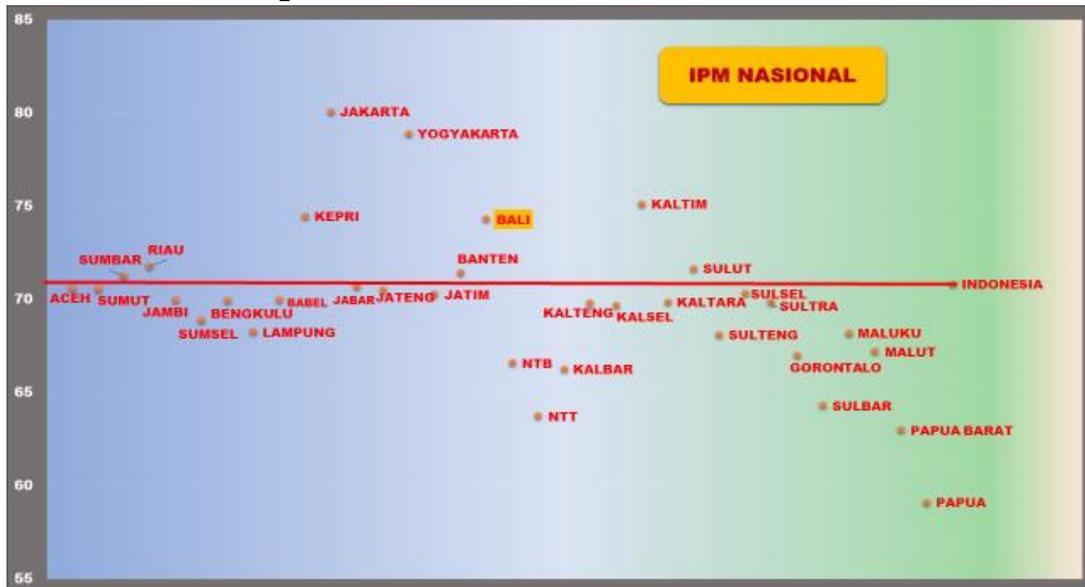
Kepadatan penduduk di Provinsi Bali mencapai 753 jiwa/km² pada tahun 2017. Kepadatan penduduk tertinggi ada di Kota Denpasar. Selama kurun waktu 2013 sampai 2017 kepadatan penduduk Kota Denpasar terus meningkat hingga mencapai 7.155 jiwa/km². Kepadatan penduduk terendah ada di Kabupaten Jembrana yaitu 327 jiwa/km² pada tahun 2017.

Selama kurun waktu 2013 sampai 2016 penduduk usia kerja di Provinsi Bali terus meningkat hingga mencapai 3,18 juta jiwa. Berdasarkan jumlah penduduk usia kerja tersebut, jumlah angkatan kerja lebih besar dibandingkan dengan bukan angkatan kerja. Tahun 2013 jumlah tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) yaitu 75,35 persen. Persentase tersebut mengalami penurunan menjadi 74,91 persen pada tahun 2014. Tingkat partisipasi angkatan kerja kembali meningkat di tahun 2015 dan 2016 hingga mencapai 77,24 persen. Tingkat pengangguran terbuka selama kurun waktu 2013 sampai 2015 mengalami peningkatan yaitu dari 1,79 persen menjadi 1,99 persen. Tahun 2016 tingkat pengangguran terbuka mengalami penurunan menjadi 1,89 persen.

3. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Secara empirik otonomi di Bali berjalan sebagaimana halnya daerah-daerah otonom lainnya di Indonesia. Apabila kita mengukur capaian otonomi daerah dari pencapaian kesejahteraan masyarakat yang diukur dari IPM, terlihat bahwa secara nasional IPM Provinsi Bali berada dalam posisi di atas rata-rata nasional (72), sebagaimana terlihat pada Gambar 9.

Gambar 9.
Capaian IPM Provinsi Se-Indonesia



Sumber: Data BPS 2017 diolah

IPM Bali hanya berada di bawah Jakarta, Yogyakarta, dan Kalimantan Timur. IPM Bali berada pada ranking 4 bersama dengan provinsi Kepulauan Riau dari seluruhnya 34 provinsi di Indonesia.

Gambar 10.
Capaian IPM Kabupaten/Kota Se-Provinsi Bali



Sumber: Data BPS diolah

Namun kalau kita membedah kondisi di Bali secara lebih detail berbasis IPM kabupaten/kota, maka gambaran yang kita peroleh akan menunjukkan fenomena yang berbeda. Gambar 10 akan menunjukkan perbedaan yang signifikan capaian IPM antar kabupaten/kota di Provinsi Bali. Dari 9 (sembilan) Kabupaten/Kota di Provinsi Bali, kita melihat adanya ketimpangan yang cukup lebar antara Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan di satu pihak dengan rata-rata IPM diatas rata-rata nasional, dengan Karangasem, Bangli dan Klungkung yang bahkan berada dibawah rata-rata nasional. Sedangkan Buleleng dan Jembrana walaupun masih dibawah rata-rata Bali namun posisinya hampir sama dengan rata-rata nasional.

Posisi 4 (empat) kota dan kabupaten yang maju yaitu Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan atau yang sering disingkat dengan istilah SARBAGITA berada di Selatan Pulau Bali yang notabene ekonominya sebagian besar digerakkan oleh industri pariwisata. Sedangkan Klungkung, Karangasem, dan Bangli dengan IPM rendah berada di sebelah Timur Pulau Bali. Buleleng ada di Utara dan Jembrana di Barat Pulau Bali.

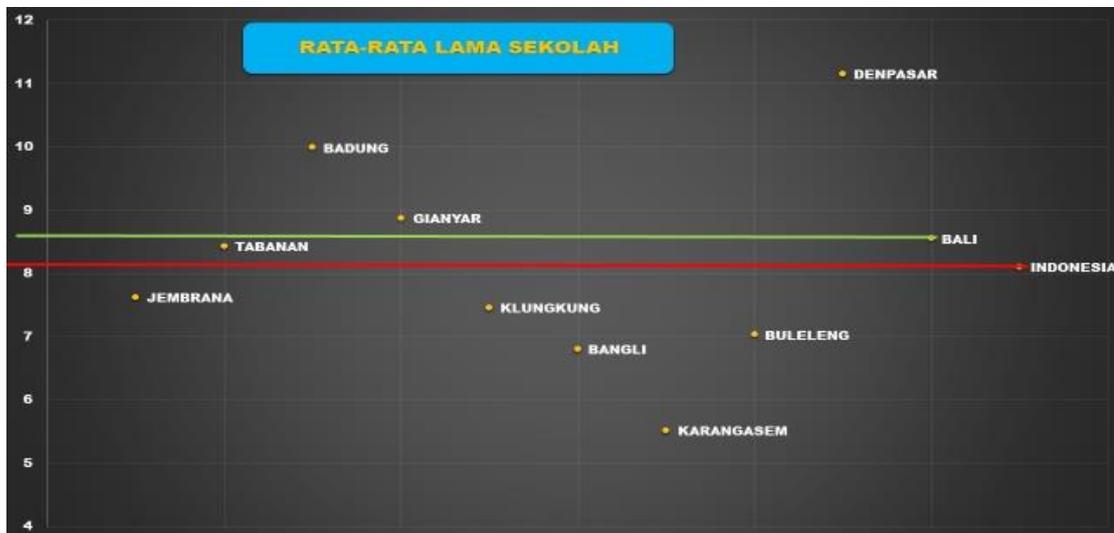
Gambar 11.
Capaian Angka Harapan Hidup Kabupaten/Kota Se-Provinsi Bali



Sumber: Data BPS diolah.

Kondisi tersebut kalau dibiarkan apa adanya akan menambah kesenjangan pembangunan antara Bali Selatan yang berkembang sangat pesat dengan Bali Timur yang lambat dan Bali Utara serta Bali Barat yang sedang-sedang saja. Akibat kesenjangan tersebut telah juga memicu perpindahan penduduk Bali baik Timur maupun Utara ke Bali selatan khususnya ke kota Denpasar yang pada gilirannya menciptakan berbagai masalah sosial baik di Bali Selatan yang padat karena harus menanggung perpindahan penduduk kesana dan juga Bali timur dan utara yang ditinggalkan migrasi penduduknya ke Bali Selatan. Grafik berikut ini juga menunjukkan perbedaan dalam pencapaian komponen kependudukan lainnya seperti tingkat pendidikan, harapan sekolah, harapan hidup dan daya beli masyarakat.

Gambar 12.
Rata-Rata Lama Sekolah Kabupaten/Kota Se-Provinsi Bali



Sumber: Data BPS diolah

Dilihat dari rata-rata lama sekolah, dapat dilihat bahwa Kabupaten Jembrana, Klungkung, Bangli, Buleleng, dan Karangasem berada di bawah rata-rata nasional, bahkan di bawah Kabupaten Badung, Gianyar, dan Tabanan di Provinsi Bali (lihat Gambar 12). Demikian pula jika dilihat pada daya beli masyarakat. Untuk Kabupaten Badung dan Kota Denpasar tingkat daya beli masyarakat

berada di atas rata-rata nasional. Berbanding terbalik, Kabupaten Buleleng, Gianyar, dan Tabanan berada di bawah rata-rata nasional, yang berarti juga berada di bawah Kabupaten Badung dan Kota Denpasar, yang sama-sama berada di Provinsi Bali (lihat Gambar 13).

Kalau kita lihat grafik-grafik diatas ketimpangan kesejahteraan akan menimbulkan kesenjangan-kesenjangan lainnya seperti pendidikan, kesehatan dan daya beli masyarakat. Pembiaran hal tersebut akan menyebabkan semakin padatnya penduduk di daerah selatan dan semakin berkurangnya penduduk di timur dan utara serta barat Provinsi Bali. Hal ini akan berdampak pada kehidupan sosial ekonomi dan budaya masyarakat Bali. Sedangkan kalau kita mau melihat lajunya pertumbuhan kesejahteraan di Bali sangat dipengaruhi oleh sektor pariwisata. Sekitar 65% dari perekonomian Bali bersandar pada kegiatan pariwisata. Perkembangan sektor pariwisata sangat bertumpu pada dukungan adat serta budaya masyarakat Bali. Kondisi di Bali sekarang masuk dalam situasi “*zero sum game*”. Daerah Bali Selatan yang maju harus dibayar oleh pengorbanan di Bali Timur dan Bali Utara pada khususnya.

Gambar 13.
Daya Beli Kabupaten/Kota Se-Provinsi Bali



Sumber: Data BPS diolah

Untuk pengaturan pembangunan yang berimbang di seluruh Provinsi Bali dapat dilakukan melalui rekayasa pemerintahan. Intervensi pemerintah diperlukan ketika terjadi kegagalan dalam mekanisme pasar (*market failure*). Tanpa dukungan dari Bali Timur dan Bali Utara dalam industri pariwisata, maka Bali Selatan tidak akan semaju sekarang ini. Wilayah Bali sebagai *catchment area* pelayanan publik masih relatif sempit. Dengan kemudahan transportasi kurang dari tiga jam pusat pemerintahan di kota Denpasar akan tercapai. Sedangkan dalam *catchment area* yang sempit tersebut Bali dijejali oleh 9 (sembilan) kabupaten/kota. Artinya wisatawan akan dapat bermain ke seluruh tujuan wisata di Bali dan malam hari kembali ke tempat awal yang bersangkutan berangkat. Artinya dari manfaat pariwisata dalam bentuk pajak hotel dan pajak restoran akan dinikmati oleh Badung dan Denpasar atas pengorbanan daerah-daerah lainnya penyedia obyek wisata. Kalau dibiarkan hal ini akan menimbulkan rasa ketidakadilan dan akan mengganggu kohesivitas masyarakat Bali. Untunglah Kabupaten Badung mau berbaik hati membagi sebagian hasil PADnya kepada Kabupaten/Kota di Provinsi Bali. Namun untuk jangka panjang hal tersebut kurang sustainable dan akan memperparah kesenjangan antara Bali Selatan dengan bagian Bali lainnya.

Secara teoritis gejala ini hampir senada dengan hasil studi dari United Nations (1962) dari aspek urusan dan area, kita temui beberapa permasalahan di Bali yang menjadi kelemahan yang menyebabkan pemerintah daerah kurang mampu mengakomodasikan fungsi-fungsinya secara efektif dan efisien yaitu :

- Areal Pemda tidak sesuai dengan pola kehidupan dan mata pencaharian warganya; kesenjangan ini akan makin melebar akibat perubahan yang cepat dari aspek sosial, ekonomi dan teknologi.

- Urusan otonomi Pemda pada masa ini cenderung seragam (*uniform*) hampir di semua daerah. Kondisi penyeragaman tersebut akan membuat Pemda kurang responsif dengan kebutuhan nyata Daerah, karena distribusi urusan atau kewenangan tidak didasarkan atas pertimbangan kebutuhan (*need assessment*).
- Pelayanan – pelayanan yang seyogyanya dilakukan oleh satu Pemda terfragmentasi kedalam berbagai Pemda.

Untuk itu muncul pertanyaan berapa ukuran luas dan penduduk suatu Pemda sehingga pelayanan dapat diberikan secara efisien. Ada beberapa rekomendasi dalam menentukan ukuran areal pemerintah daerah dengan pendekatan sebagai berikut (Mutallib dan Khan (1982):

1. Pendekatan dengan *standard quantitative*. Jumlah Pemda di design dari atas dan bukan tumbuh dari bawah dengan pertimbangan *span of control*. Dengan demikian dapat didesain suatu area dan jumlah penduduk yang seimbang. Dalam model ini pemerintah mungkin lebih menekankan pada aspek dekonsentrasi. Untuk itu perlu adanya pengaturan-pengaturan seperti kejelasan kebijakan, fungsi-fungsi yang diberikan, kewenangan dan hubungan antara unit atasan dengan bawahan di lapangan. Dari segi administratif, pendekatan kuantitatif memungkinkan untuk mendesain Pemda dengan jumlah penduduk yang dikaitkan dengan kemampuan membayar pajak, tingkat pembangunan, pertimbangan geografis dan alam, atau pelayanan yang harus diberikan.
2. Standar Fisik dan Sosial Ekonomi. Areal Pemda ditarik berdasarkan pertimbangan geografis, ekonomis, demografis, dan budaya. Sering areal ditandai oleh sungai atau gunung – gunung. Dalam hal ini *features* fisik menjadi pertimbangan utama.
3. Keseimbangan antara areal dan pelayanan. Terdapat saling ketergantungan antara areal, penduduk dengan pelayanan (*services*). Jenis pelayanan yang diberikan oleh Pemda tergantung

dari jumlah penduduk dan luas areal dari Pemda. Orang tidak dapat menentukan pelayanan apa yang harus diberikan daerah sebelum ia tahu berapa luas areal yang harus dilayani. Demikian juga sebaliknya orang tidak mampu menentukan luas areal apabila dia tidak tahu jenis pelayanan apa yang harus diberikan. Dalam mencapai efisiensi walaupun dengan mengorbankan rasa kebersamaan seperti kecenderungan menyatukan (*amalgamation*) unit - unit pemerintahan yang kecil kedalam unit yang besar. Kebijakan amalgamasi tersebut dilakukan di beberapa negara seperti di Jepang, Perancis dan Skandinavia.

Ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam kaitan antara pelayanan dengan areal yaitu :

1. Areal Pemda harus memungkinkan hubungan yang efektif antara wakil rakyat dengan rakyatnya.
2. Areal harus memungkinkan keterkaitan antara kota dengan *pheriphery* dan bila mungkin pembentukan daerah metropolitan.
3. Semua pelayanan yang berkaitan dengan lingkungan fisik seperti perencanaan, transportasi dan sebagainya, serta pelayanan masyarakat (*public service*) seperti pendidikan, kesehatan dan lain - lain, harus dilakukan dengan pendekatan pembangunan dalam satu kesatuan wilayah, satu pulau, satu pola, dan satu tata kelola.
4. Besaran Pemda akan bervariasi apabila dikaitkan dengan besaran penduduk, namun jumlah minimum penduduk harus ditentukan.

Ada beberapa indikator yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan pola distribusi urusan/kewenangan dari Pemda (United Nations, 1962) yaitu :

1. Sistem Pemda yang sudah ada;
2. Kemampuan administrasi dari Pemda;
3. Hubungan antara kota dan desa;
4. Karakter dari masyarakat yang ada;

5. Keinginan dari warga masyarakat;
6. Tingkat partisipasi masyarakat; dan
7. Keadilan dalam memikul beban pajak dan keuntungan yang diperoleh dari pelayanan yang diberikan Pemda.

Ukuran apapun yang dipakai dalam menentukan Pemda, yang penting adalah menentukan *viability* dari suatu Pemda sebagai suatu unit yang demokratis dan sedapat mungkin efisien. Hal ini berkaitan dengan hakekat dari Pemda sebagai partner dari Pemerintah Pusat untuk mencapai tujuan nasional. Melalui Pemda masyarakat mendapatkan pelayanan untuk mereka, berpartisipasi dalam aktivitas Pemda untuk menentukan jenis *services* dan lingkungan yang mereka kehendaki dalam batas - batas kemampuan mereka. Secara alamiah Pemerintah Pusat cenderung menjadi birokratik dan sentralistik. Melalui kombinasi unit pemerintahan lokal, demokrasi secara nasional dapat dikembangkan.

Dengan membandingkan pendapat di atas dengan kondisi otonomi daerah di Bali, maka diperlukan adanya identifikasi atau pemetaan dari 32 (tiga puluh dua) urusan yang diotonomikan ke daerah Bali untuk ditentukan urusan mana yang paling cocok dikerjakan oleh tingkatan daerah otonom yang mana. Faktor "*economies of scale*" dari setiap urusan pemerintahan sangat layak diperhatikan mengingat "*cathment area*" atau wilayah tangkapan pelayanan yang terbatas, maka pemahaman suatu urusan bersifat lintas kabupaten/kota yang akan menjadi kewenangan provinsi patut dicermati secara seksama. Sejauh mana "externalitas" suatu urusan pemerintahan dalam suatu wilayah tangkapan pelayanan yang relatif kecil akan menentukan urusan pemerintahan mana yang cocok untuk menjadi kewenangan kabupaten/kota dan urusan mana yang cocok menjadi urusan provinsi.

Berikut ini dari 32 (tiga puluh dua) urusan pemerintahan yang telah diotonomikan ke Bali, urusan/sub urusan pemerintahan yang

cocok untuk dikelola dengan pola dan haluan pembangunan yang diatur oleh Pemerintah Provinsi dalam satu kesatuan wilayah, satu pulau, satu pola, dan satu tata kelola, yaitu:

1. Adat istiadat, tradisi, dan kebudayaan;
2. Desa Adat; dan
3. Subak.

Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bali memiliki kewenangan untuk melaksanakan 3 (tiga) urusan/sub urusan tersebut. Dengan pola dan haluan pembangunan tersebut maka pelaksanaan pembangunan akan menjadi seimbang, harmonis, dan terpadu di wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Bali.

Pertama: Adat Istiadat, Tradisi, dan Kebudayaan

Adat dan budaya Bali sangat bervariasi dari satu tempat dengan tempat lainnya. Bahkan antar desa juga bisa berbeda. Tamansari adat dan budaya yang sangat variatif tersebut perlu dilestarikan dan dipelihara perkembangannya. Keragaman perlu dipertahankan namun dampak negatifnya dalam kehidupan masyarakat perlu diminimalisir.

Cepatnya pertumbuhan perekonomian di Bali bersumber dari industri pariwisata, sedangkan kegiatan pariwisata didukung oleh aktivitas adat dan budaya. Kalau hanya berdasarkan keindahan alam, banyak obyek wisata di luar Bali yang mempunyai keindahan melebihi Bali. Namun jantung dari keberlangsungan pariwisata Bali adalah kegiatan budaya yang berbasis adat istiadat yang sudah berurat berakar secara turun temurun dalam kehidupan masyarakat Bali. Aktivitas agama Hindu yang diperkaya dengan praktik adat dan budaya Bali menjadi daya tarik utama pariwisata Bali. Turis baik domestik maupun mancanegara datang ke Bali karena kekayaan adat dan budaya Bali yang dijiwai oleh nilai-nilai Agama Hindu.

Dari sudut pemerintahan, externalitas dari adat budaya tersebut sering melewati batas-batas administratif pemerintahan di tingkat

kabupaten/kota. Untuk mencapai efektifitas dan optimalisasi kebijakan dan pengaturan tidak dapat diberikan ke tingkat kabupaten/kota. Mengingat homogenitas masyarakat Bali, maka untuk mencapai efisiensi dan skala ekonomis pengaturan serta kebijakan dilakukan oleh tingkat provinsi, sementara di tingkat operasional dilakukan oleh kabupaten/kota.

Kedua: Desa Adat

Ada dua jenis desa di Bali yaitu Desa dan Desa Adat. Desa (dinas) karena erat kaitannya dengan kegiatan otonomi daerah di tingkat kabupaten/kota, maka pengaturan dan pengurusannya lebih tepat di tingkat kabupaten/kota. Sedangkan Desa Adat yang sering mempunyai batas yurisdiksi adat melampaui batas administrasi baik pada level desa atau bahkan kecamatan, seyogyanya diatur oleh tingkat provinsi. Desa Adat akan fokus pada urusan adat istiadat dan tradisi Bali yang akan menambah khasanah budaya Bali. Pengaturan dan penetapan kebijaksanaan mengenai Desa Adat di Provinsi Bali, diharapkan akan tercipta unifikasi adat dan tradisi dengan meninggalkan hal-hal yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan jaman dan mengembangkan hal-hal positif yang memberi manfaat bagi masyarakat Bali.

Kedudukan Desa Adat berada di wilayah provinsi karena: pertama, Desa Adat bukan semata-mata bersifat sosial kemasyarakatan tetapi juga bersifat kesatuan kosmologis di Provinsi Bali yang diikat oleh tatanan spiritual dalam ruang lingkup satu kesatuan jagat Bali; kedua, secara teritorial sejumlah Desa Adat wilayahnya meliputi lintas wilayah antar kabupaten/kota; dan ketiga, Desa Adat dengan adat-istiadat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokalnya memiliki dampak eksternalitas terhadap kepariwisataan Bali.

Ketiga: Subak

Subak adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat fungsional, merupakan organisasi tradisional dalam bidang tata guna air, tata kelola tanaman, dan/atau tata kelola dalam bidang pertanian lainnya pada masyarakat adat di Bali yang bersifat sosial agraris, ekonomis, dan religius.

Permasalahan yang terkait dengan alam Bali dihadapkan pada semakin berkurangnya lahan pertanian, baik berupa sawah maupun bukan sawah, akibat derasnya alih fungsi lahan pertanian untuk pembangunan sarana dan prasarana pariwisata, perumahan dan *property*. Alih fungsi lahan pertanian yang deras ini telah mengakibatkan tergerusnya *Subak* sebagai organisasi tradisional pertanian Bali, dan menurunnya produksi pangan, hilangnya investasi untuk irigasi dan sarana prasarana pertanian, serta rusaknya lingkungan.

Di luar 3 (tiga) urusan/sub urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Model – Model Otonomi Daerah di Berbagai Negara

Secara empirik, dalam praktik penyelenggaraan otonomi daerah di negara kesatuan tidak ada suatu keseragaman yang bersifat universal. Namun terdapat perbedaan signifikan apabila dilihat dari isinya bila dibandingkan dengan praktik di negara federal. Di negara kesatuan semua pengaturan baik mengenai bentuk pemerintahan, isi otonomi daerah dan dasar hukum pemberian status otonomi, semuanya diatur oleh Pemerintah Pusat (nasional). Sedangkan di negara federal, semua pengaturan tentang otonomi daerah diatur oleh negara bagian (*state*). Itu juga sebabnya kenapa di negara federal bentuk pemerintah daerah, isi otonomi dan dasar hukum pembentukan daerah otonom bisa jadi berbeda antar negara bagian. Sedangkan di negara kesatuan

relatif lebih seragam pengaturannya. Namun kesamaan baik di negara kesatuan maupun negara federal adalah mengenai isi otonomi daerahnya. Umumnya prinsip “subsidiaritas” (*subsidiarity principle*) yang dipakai untuk menentukan isi otonomi daerah. *Subsidiarity principle* didasari atas argumen bahwa isi rumah tangga yang menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurusnya adalah yang bersifat lokal. Argumen tersebut dibangun dari prinsip “*local government is government in the local level and doing local affairs*”.

Pada sisi lain di Indonesia, pada masa Orde Baru sebelum reformasi isi otonomi daerah Indonesia, isi otonomi kabupaten/kota hanya 7 (tujuh) sampai 9 (sembilan) urusan yang semuanya bersifat lokal, sedangkan provinsi isi otonomi daerahnya 19 (sembilan belas) urusan. Dibuat susunan yang hierarkis antara otonomi provinsi dengan otonomi kabupaten/kota. Sebelumnya sebagai contoh adalah urusan pariwisata sewaktu masa Orde Baru adalah kewenangannya provinsi. Baru kemudian direncanakan akan diserahkan ke kabupaten/kota manakala pemerintah daerah kabupaten/kota sudah mempunyai kesiapan dan kapasitas untuk melaksanakannya. Untuk itulah prinsip otonomi daerah yang dianut adalah “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Nyata artinya sesuai dengan kebutuhan daerah sedangkan bertanggung jawab mengandung pengertian daerah yang diberikan urusan tersebut mempunyai kemampuan untuk mempertanggung jawabkan pelaksanaannya.

Setelah masa reformasi melalui perubahan konstitusi, daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Itulah sebabnya prinsip subsidiaritas tidak dianut lagi dalam pengaturan otonomi daerah. Pemerintah Pusat mempunyai 6 (enam) kewenangan yang tidak di otonomikan

yaitu pertahanan, keamanan, moneter, yustisi, luar negeri dan agama. Diluar keenam kewenangan tersebut, secara konkuren dilaksanakan juga di tingkat daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Pengaturan yang demikian ini akan berpotensi menciptakan tumpang tindih (*overlapping*) dalam pelaksanaannya. Lemahnya pembinaan dan pengawasan atas pemerintahan daerah pada sisi lain turut menyumbang kepada kesemrawutan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi.

Dari tataran empirik ini tampak sekali luasnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah di Indonesia. Konsekuensi dari kebijakan tersebut adalah kalau semuanya berjalan baik maka otonomi daerah di Indonesia bisa menjadi contoh model otonomi yang sangat ideal di dunia. Sebaliknya kalau para *elite* lokal dan juga *elite* pusat tidak mampu mengimplementasikan otonomi luas ini secara optimal akan juga berpotensi menciptakan tumpang tindih yang berkepanjangan dan jelas ini tidak ideal untuk menciptakan daya saing komparatif dan kompetitif dalam menyambut dunia persaingan bebas yang mewarnai globalisasi. Pada sisi lain kecenderungan di negara Indonesia sebagai negara kesatuan adalah menerapkan prinsip "*one size fits all*" yang sering dalam realitas kurang mendukung terbentuknya pemerintahan daerah yang efisien. Dimensi besaran (*size*) dari pemerintah daerah juga akan sangat menentukan pencapaian efisiensi dari pelayanan publik yang diberikan. Hal ini terkait dengan prinsip eksternalitas dari suatu pelayanan publik. Manakala pelayanan publik mempunyai dampak baik positif maupun negatif dan melewati batas-batas administrasi suatu pemerintah daerah, maka seyogyanya pelayanan publik tersebut harus diangkat pada tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi agar tercapai efisiensi dari pemberian pelayanan publik tersebut.

Untuk Pulau Bali sebagai suatu provinsi, yang pembangunan perekonomiannya bertumpu pada bidang pertanian, industri kecil

berbasis budaya *branding* Bali, dan bidang kepariwisataan berbasis budaya, maka Pemerintah Provinsi bersama-sama Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bali mengembangkan kawasan ekonomi secara terintegrasi di wilayah lintas Kabupaten/Kota di Provinsi Bali.

Untuk menciptakan efisiensi, maka Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memperkenalkan adanya konsep kerjasama wajib dan kerjasama sukarela. Kerjasama diwajibkan jika akan meningkatkan efisiensi pembangunan perekonomian. Insentif dapat diberikan kepada daerah yang mau bekerja sama dan sebaliknya disinsentif dapat dikenakan pada daerah yang tidak mau bekerja sama. Pemerintah Provinsi berperan sebagai koordinator, regulator, dan fasilitator. Argumen utamanya adalah karena Bali wilayahnya sangat kecil dan memiliki sumber daya sangat terbatas, maka kebijakan Pembangunan Bali harus dilakukan dengan pendekatan pembangunan dalam satu kesatuan wilayah, satu pulau, satu pola dan satu tata kelola.

Untuk Provinsi Bali, pelayanan publik seperti Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah, air minum, transportasi, penataan lingkungan hidup, ketenagakerjaan, kebudayaan dan urusan-urusan pemerintahan lainnya yang eksternalitasnya melewati batas-batas administrasi pemerintahan, koordinasi dan regulasinya dilakukan oleh tingkat provinsi untuk menciptakan efisiensi dan kesatuan komando dalam pelaksanaannya, sedangkan operasionalnya tetap berada di tingkat kabupaten/kota.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Rancangan Undang-Undang ini mengatur bahwa Pemerintah Pusat memberikan alokasi dana bagi Desa Adat di Bali dan juga dari dana pemajuan kebudayaan di Provinsi Bali. Hal ini dimaksudkan agar Desa Adat di Bali dapat tetap dipertahankan untuk menunjang kemajuan kebudayaan di Provinsi Bali dalam rangka peningkatan potensi devisa dari sektor pariwisata.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebagaimana dimuat dalam alinea ke empat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia adalah dalam rangka pemenuhan tujuan nasional, yakni memberikan perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut dalam melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pernyataan bangsa Indonesia untuk membentuk Pemerintah Negara Indonesia tersebut juga diiringi dengan pernyataan bahwa Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Secara teoritis, negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk : (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi; (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala urusan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom (Huda, 2014: 2).

Pada awal masa kemerdekaan, Indonesia menganut model negara kesatuan yang pertama yaitu negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. Hal ini tentu dapat dipahami dalam rangka menjaga kesatuan dan integritas nasional sebagai sebuah negara yang baru berdiri. Namun dalam perjalanannya, dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan justru mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara

kesatuan menjadi tidak harmonis, hal ini disebabkan oleh lambannya pemerintah pusat dalam melakukan pemenuhan tujuan-tujuan negara di tingkat daerah. Perubahan zaman mendorong agar cepatnya terwujud kesejahteraan masyarakat di daerah-daerah, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Kondisi ini selanjutnya mendorong terjadinya pergeseran model negara kesatuan dari negara kesatuan yang disentralisasi menjadi negara kesatuan yang didesentralisasi. Melalui hal tersebut, daerah-daerah akan diberikan kesempatan untuk memajukan daerahnya dengan memanfaatkan kearifan di daerah, potensi, inovasi dan kreatifitas daerah masing-masing sehingga menjadi daerah yang berdaya saing.

Untuk mengakomodir perubahan tersebut, maka dilakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 dengan menambahkan bab khusus tentang pemerintahan daerah pada amandemen kedua. Jika ditelusuri, maka ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang berkaitan dengan RUU tentang Provinsi Bali diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*".

Ketentuan ini menegaskan bahwa pembagian struktur pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak lagi mengenal istilah Provinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten Daerah Tingkat II, dan Kotamadya Daerah Tingkat II sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, apalagi istilah "Daerah Swatantra" dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang notabene menjadi rujukan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan

Nusa Tenggara Timur. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU ini, istilah Bali sebagai bagian dari struktur pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia harus diganti menjadi Provinsi Bali. Selanjutnya, amanat Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur agar tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. RUU tentang Provinsi Bali ini akan mengeluarkan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang Provinsi Bali dalam Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur.

Lebih lanjut, dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa *“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*, dan *“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”*. Ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) tersebut memberikan peluang kepada pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan, akan tetapi tidak termasuk urusan pemerintahan yang dikategorikan menjadi urusan pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang. Mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut, saat ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda Tahun 2014). Dengan demikian, dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Bali, perlu diperhatikan UU Pemda Tahun 2014 yang merupakan mandat dari Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, agar kewenangan pemerintah daerah yang akan diatur tidak saling tumpang tindih.

Selain itu juga dalam ketentuan Pasal 18A (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi

dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam hal ini adalah Provinsi Bali. Begitu juga Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masing hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*”.

Karena diatur dalam undang-undang, pemaknaan frasa “*sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI*”, diatur secara berbeda pula dalam berbagai undang-undang. Misalnya dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, masyarakat hukum adat yang diakui oleh negara adalah sebagai berikut (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010: 104):

- a) sepanjang menurut kenyataan masih ada;
- b) sesuai dengan kepentingan nasional; dan
- c) tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Sedangkan menurut Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, masyarakat hukum adat yang diakui adalah sebagai berikut (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010: 105):

- a) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
- b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
- c) ada wilayah hukum adat yang jelas; dan
- d) memiliki pranata

Terkait dengan perbedaan kriteria tersebut, terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi yang juga menjelaskan frasa “*sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI*”, yakni

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam putusannya, mahkamah berpendapat bahwa suatu kesatuan masyarakat hukum adat dikatakan secara *de facto* masih hidup (*actual existence*) baik bersifat teritorial, genealogis maupun yang bersifat fungsional setidaknya mengandung unsur:

- a) adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*ingroup feeling*);
- b) adanya pranata pemerintahan adat;
- c) adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
- d) adanya perangkat norma hukum adat;
- e) khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial, harus memiliki unsur adanya wilayah tertentu.

Terhadap ketentuan masyarakat hukum adat yang dipandang sesuai perkembangan masyarakat, adalah apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut:

- a) keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun yang bersifat sektoral seperti bidang agraria, kehutanan, perikanan, dan lain-lain maupun dalam peraturan daerah.
- b) Substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.

Sedangkan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang sesuai dengan prinsip NKRI, Mahkamah berpendapat bahwa kesatuan masyarakat hukum adat tersebut:

- a) Keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas NKRI
- b) Substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Bali, parameter-parameter untuk pengakuan masyarakat hukum adat tersebut harus pula diperhatikan. Hal ini dikarenakan, di Bali desa adat menjadi salah satu entitas yang eksis bahkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 berstatus sebagai subjek hukum dalam sistem pemerintahan Provinsi Bali. Penguatan eksistensi desa adat dalam RUU tentang Provinsi Bali pada saat yang sama tentu akan melahirkan hak dan kewajiban pula bagi desa adat itu sendiri. Agar tidak menimbulkan masalah baru, maka pengaturannya harus dengan memperhatikan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dikarenakan Desa Adat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (*kahyangan tiga atau kahyangan desa*), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

B. Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1649)

Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur (UU tentang Bali, NTB, dan NTT) diundangkan tanggal 14 Agustus 1958. UU tentang Bali, NTB, dan NTT dibentuk berhubungan

dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU tentang Pokok-Pokok Pemda 1957) bahwa untuk seluruh wilayah Republik Indonesia sejak tanggal 18 Januari 1957 perlu segera dibentuk daerah-daerah atas dasar Undang-Undang tersebut dan setelah mendengar dan mempertimbangkan pendapat dari Panitia Pembagian Daerah yang dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 202 Tahun 1956 perihal Nusa Tenggara dan laporan peninjauan Menteri Dalam Negeri tentang daerah itu serta memperhatikan kehendak masyarakat di Nusa Tenggara, Pemerintah berpendapat sudah tiba saatnya untuk membagi daerah Propinsi Nusa Tenggara termaksud dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Serikat Nomor 21 tahun 1950 menjadi tiga daerah-daerah tingkat I dimaksud oleh UU tentang Pokok-Pokok Pemda 1957.

Dasar hukum pembentukan UU tentang Bali, NTB, dan NTT terdapat dalam Konsiderans Mengingat yaitu Pasal 89, Pasal 13, dan Pasal 142 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950. Pasal 89 mengatur mengenai kekuasaan perundang-undangan, dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama DPR. Pasal 131 mengatur mengenai pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom), dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Selanjutnya ditentukan kepada daerah-daerah diberikan autonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kemudian ditentukan dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya.

UU tentang Bali, NTB, dan NTT mengatur secara umum Pembentukan Daerah Tingkat I Bali, NTB dan NTT. UU tersebut mengatur mengenai susunan pemerintahan dibedakan atas Daerah

Tingkat I dan Tingkat II. Hal yang tidak diatur dalam UU tersebut yaitu asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, pembagian urusan pemerintahan daerah, penataan daerah, dan sumber pendapatan daerah UU tentang Bali, NTB, dan tidak mengatur secara tegas aspek pemberdayaan kelembagaan masyarakat adat dan kearifan lokal.

UU tentang Bali, NTB, dan NTT sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan ketatanegaraan setelah Indonesia kembali ke UUD NRI Tahun 1945 sejak 5 Juli tahun 1959, lebih-lebih lagi pasca reformasi, karena jiwa dan semangat serta materi muatan UU tentang Bali, NTB, dan NTT bertentangan dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana beberapa kali diubah pada era reformasi, terakhir diubah pada 10 Agustus 2002. UU tentang Bali, NTB, dan NTT dirasa sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat khususnya masyarakat Bali. Dinamika sosial masyarakat Bali telah menghasilkan berbagai macam tuntutan kebutuhan yang oleh UU tentang Bali, NTB, dan NTT tidak dapat diakomodir. Salah satu kebutuhan tersebut adalah pengaturan mengenai Desa. Sehubungan dengan itu, UU tentang Bali, NTB, dan NTT harus segera disesuaikan, karena telah kehilangan dasar legitimasinya dan tidak sesuai lagi dengan dinamika masyarakat Bali dalam menatap masa depannya di era milenial yang penuh tantangan.

C. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3465)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar (UU tentang Denpasar) lahir dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karenanya dalam UU tentang

Denpasar ini status Kota Administratif Denpasar ditingkatkan menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar.

Kota Denpasar adalah Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Badung, dan berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Des.52/2/36-136 tanggal 23 Juni 1960 Kota Denpasar ditetapkan sebagai Ibukota/Tempat kedudukan Pemerintahan Propinsi Daerah Tingkat I Bali yang semula berkedudukan di Kota Singaraja. Mengingat perkembangan Kota Denpasar, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1978 Kecamatan Denpasar ditetapkan sebagai Kota Administratif dengan tujuan untuk meningkatkan penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagai sarana dalam pembinaan wilayah dan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kota Administratif Denpasar merupakan salah satu kota pusat pariwisata yang utama di Indonesia, dan dalam perkembangannya telah menunjukkan kemajuan-kemajuan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat serta mempunyai kedudukan dan peranan yang strategis ditinjau dari segi politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan. Sebagai kota pariwisata, Kota Administratif Denpasar tidak hanya dikunjungi oleh wisatawan domestik, tetapi juga wisatawan dari manca negara. Posisi tersebut mempunyai dampak dalam laju pertumbuhan perekonomian masyarakat di berbagai bidang.

Di samping pengembangan sektor pariwisata, pemerintah telah berhasil menggali dan mengolah potensi wilayah lainnya seperti perdagangan, jasa, transportasi, industri, dan pertanian. Perkembangan Kota Denpasar tersebut di atas, diikuti pula dengan peningkatan jumlah penduduk yang cepat. Dengan terbentuknya Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar, maka Kota Administratif Denpasar yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1978, dihapus. Dengan demikian Kabupaten Daerah

Tingkat II Badung wilayahnya berkurang seluas wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar.

Adapun, keterkaitan antara UU tentang Denpasar dengan RUU tentang Provinsi Bali terdapat pada kondisi saat ini dimana sudah tidak ada lagi Daerah Tingkat II di Indonesia. Ketika pada akhirnya dibentuk suatu undang-undang yang khusus mengatur mengenai Provinsi Bali maka kiranya UU tentang Denpasar patut menjadi pertimbangan.

D. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah) lahir dalam rangka mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, melalui penyediaan sumber-sumber pendanaan berdasarkan kewenangan Pemerintah Pusat, Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Dalam UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah diatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah berupa sistem keuangan yang diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab yang jelas antar susunan pemerintahan.

UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah terbentuk atas dasar rekomendasi Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002. Lebih lanjut lagi, UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dibentuk guna menyesuaikan pengaturan terkait perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan

Negara, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 2004). Adapun, UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah ini lahir untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dijalankan dengan prinsip *money follows function* yang sesuai dengan penyerahan urusan pemerintah pusat ke pemerintah daerah menurut UU tentang Pemda Tahun 2004. Karena ketika daerah diserahkan kewenangan yang berlebih dari yang semula berada di pusat maka harus pula dibarengi dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaannya. Kegunaan sumber-sumber pembiayaan tersebut diperuntukkan agar pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan secara efektif dan efisien serta mencegah tumpang tindih pendanaan atau tidak tersedianya pendanaan bagi suatu bidang pemerintahan. Dengan demikian diharapkan kehadiran UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah ini akan mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang kuat guna melahirkan tujuan negara yakni kesejahteraan bagi setiap rakyat.

Adapun dasar pendanaan pemerintahan daerah menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah terdiri atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi di danai APBD, penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi di danai APBN, dan penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh daerah dalam rangka tugas pembantuan di danai APBN.

Dana Perimbangan menurut ketentuan Pasal 1 angka 19 UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah adalah "*dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka*

pelaksanaan Desentralisasi.” Menurut ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dana perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Adapun dalam pelaksanaannya semenjak tanggal 2 Oktober 2014 telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemda Tahun 2014) yang menggantikan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya yakni UU tentang Pemda Tahun 2004. Dikarenakan UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah lahir dengan dasar pelaksanaan otonomi daerah menurut UU tentang Pemda Tahun 2004 maka tentunya harus ada penyesuaian terkait dengan perimbangan keuangan menurut UU tentang Pemda Tahun 2014.

Dalam penjelasan umum UU tentang Pemda Tahun 2014 dinyatakan bahwa penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk

membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

Keterkaitan antara UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dengan RUU tentang Provinsi Bali terdapat pada pengaturan mengenai dana perimbangan yang spesifik diatur dalam lampiran UU tentang Pemda Tahun 2014. Lampiran yang berjudul Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota di UU tentang Pemda Tahun 2014 perlu diaplikasikan secara riil terhadap Provinsi Bali. Hal-hal seperti misalnya itu hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya air (SDA) perlu dioptimalkan selaras dengan pengaturan yang ada menurut UU tentang Pemda Tahun 2014. Oleh karena itu, maka ketentuan mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang terdapat dalam UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (dengan pembaharuan menurut UU tentang Pemda Tahun 2014 pastinya) perlu menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Bali.

E. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dinyatakan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Sedangkan Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penataan ruang perlu dikelola secara berkelanjutan dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini merupakan

amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 serta makna yang terkandung dalam falsafah dan dasar negara Pancasila. Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU tentang Penataan Ruang) menyatakan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang, yang pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang.

Koherensi RUU tentang Provinsi Bali dengan UU tentang Penataan Ruang adalah terkait penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah Daerah. Pasal 7 ayat (1) UU tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dan pada ayat (2) nya menyebutkan bahwa negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.

Adapun wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
- d. kerja sama penataan ruang antar provinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Dan Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat: a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi; b. rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah

pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi; c. rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi; d. penetapan kawasan strategis provinsi; e. arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.

Sedangkan Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- d. kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Dan Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat: a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten; b. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten; c. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten; d. penetapan kawasan strategis kabupaten; e. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan f. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan

insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.

Mengingat pentingnya pengaturan mengenai penataan ruang bagi Pemerintah Daerah, maka dalam RUU tentang Provinsi Bali dirasa perlu untuk memasukkan ketentuan mengenai batasan kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang. Penataan Ruang oleh Pemerintah Daerah juga bertujuan untuk menghindari adanya konflik antar daerah mengenai batasan kewenangannya.

F. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU tentang Kepariwisata) diundangkan tanggal 16 Januari 2009 menggantikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata. Dalam Konsideran Menimbang UU tentang Kepariwisata dijelaskan bahwa kepariwisataan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilakukan secara sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab dengan tetap memberikan perlindungan terhadap nilai-nilai agama, budaya yang hidup dalam masyarakat, kelestarian dan mutu lingkungan hidup, serta kepentingan nasional. Pembangunan kepariwisataan diperlukan untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat serta mampu menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

UU tentang Kepariwisata terdiri atas 17 Bab dan 70 Pasal. UU tentang Kepariwisata mengatur antara lain prinsip penyelenggaraan kepariwisataan; pembangunan kepariwisataan; usaha pariwisata; hak dan kewajiban masyarakat, wisatawan, pelaku usaha; kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan dan

pembangunan kepariwisataan; koordinasi lintas sektor; badan promosi pariwisata.

Bali merupakan destinasi wisata yang paling populer di Indonesia. Bali menjadi tempat berkumpulnya berbagai wisatawan dari seluruh dunia. Bali terkenal dengan objek wisata alam, wisata budaya, kuliner, dan belanja. Beragam jenis tempat wisata di Bali seperti pantai, pegunungan, hutan, danau, air terjun, sawah, serta wisata buatan seperti desa wisata. Seni musik, seni tari, dan ritual upacara adat Bali juga menjadi daya tarik bagi wisatawan yang berkunjung ke Bali. Hal ini semakin menambah kekayaan khasanah pariwisata di Bali dan mengukuhkan Bali sebagai salah satu daerah tujuan pariwisata Internasional.

Keterkaitan RUU tentang Provinsi dan UU tentang Kepariwisata yaitu dalam RUU tentang Provinsi harus mengatur mengenai penyelenggaraan dan pembangunan pariwisata di Bali yang harus dilakukan untuk dapat meningkatkan perekonomian di Bali, dapat menyelesaikan permasalahan terkait kepariwisataan di Bali selama ini. Peran Pemda, hak dan kewajiban masyarakat, dan wisatawan harus diperjelas dalam hal penyelenggaraan dan pembangunan kepariwisataan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Bali. Hal ini karena sektor pariwisata mempunyai peranan penting dan fungsi strategis dalam pembangunan perekonomian di Indonesia. Pembangunan pariwisata di Bali merupakan hal utama yang dapat meningkatkan pendapatan perekonomian di Bali maupun di Indonesia.

Kondisi keindahan alam dan budaya Bali tersebut perlu lebih dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan

antarbangsa. Pembangunan kepariwisataan dikembangkan dengan pendekatan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan wilayah, bertumpu kepada masyarakat, dan bersifat memberdayakan masyarakat yang mencakupi berbagai aspek, seperti sumber daya manusia, pemasaran, destinasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, keterkaitan lintas sektor, kerja sama antarnegara, pemberdayaan usaha kecil, serta tanggung jawab dalam pemanfaatan sumber kekayaan alam dan budaya.

G. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049)

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah) menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyempurnakan ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah yang terdapat dalam kedua undang-undang yang digantikan tersebut.

Penyempurnaan ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah oleh UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dilakukan antara lain dengan cara memperluas objek pajak daerah dan retribusi daerah, menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah, mengalihkan pajak pusat ke daerah, memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah, dan mengubah tata cara pengawasan terhadap kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah dari semula hanya represif menjadi preventif dan represif.

Perluasan objek pajak daerah dilakukan dengan cara memperluas objek pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor sampai mencakup kendaraan pemerintah, objek pajak hotel sampai mencakup seluruh persewaan di hotel, dan objek pajak restoran sampai mencakup pelayanan katering. Adapun perluasan objek retribusi daerah dilakukan dengan cara memperluas objek retribusi izin gangguan sampai mencakup pengawasan dan pengendalian kegiatan usaha secara terus-menerus untuk mencegah terjadinya gangguan ketertiban, keselamatan, atau kesehatan umum, memelihara ketertiban lingkungan, dan memenuhi norma keselamatan dan kesehatan kerja.

Penambahan jenis pajak daerah dilakukan dengan cara menambahkan pajak sarang burung walet ke dalam pajak kabupaten/kota dan pajak rokok ke dalam pajak provinsi. Adapun penambahan jenis retribusi daerah dilakukan dengan cara menambahkan retribusi pelayanan tera/tera ulang, retribusi pelayanan pendidikan, retribusi pengendalian menara telekomunikasi, dan retribusi izin usaha perikanan ke dalam retribusi daerah.

Pengalihan pajak pusat ke daerah dilakukan dengan cara mengalihkan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) serta Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang sebelumnya merupakan pajak pusat ke daerah.

Pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah hanya dalam batas maksimum yang ditetapkan oleh UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Meskipun demikian, UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menetapkan batas minimum tarif pajak kendaraan bermotor untuk menghindari perang tarif pajak kendaraan bermotor antardaerah dan menetapkan tarif pajak rokok secara definitif untuk menjaga keseimbangan antara beban cukai yang ditanggung oleh industri rokok dengan kebutuhan fiskal nasional dan daerah.

Selain itu, UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyeragamkan nilai jual kendaraan bermotor secara nasional sebagai dasar pengenaan pajak kendaraan bermotor dan pajak bea balik nama kendaraan bermotor untuk mencegah masyarakat memindahkan kendaraannya ke daerah lain yang beban pajaknya lebih rendah. Meskipun demikian, sejalan dengan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang lebih baik sesuai dengan beban pajak yang ditanggungnya dan pertimbangan tertentu, Menteri Dalam Negeri dapat menyerahkan kewenangan penetapan nilai jual kendaraan bermotor kepada daerah.

Pemberian kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah juga diarahkan untuk mengurangi tingkat kemacetan di perkotaan. Hal tersebut dilakukan dengan cara memberikan kewenangan kepada daerah untuk menetapkan tarif pajak progresif bagi kepemilikan kendaraan bermotor pribadi kedua dan seterusnya.

Aturan mengenai retribusi daerah yang dimuat dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah antara lain mengatur mengenai objek dan golongan retribusi daerah, subjek retribusi daerah, wajib retribusi daerah, tingkat penggunaan jasa retribusi daerah, tarif retribusi daerah, dan tata cara penghitungan retribusi daerah.

Objek retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 108 ayat (1) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terdiri atas jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu. Berdasarkan ketentuan Pasal 108 ayat (2) sampai dengan ayat (4) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, retribusi yang dikenakan atas jasa umum digolongkan sebagai retribusi jasa umum, retribusi yang dikenakan atas jasa usaha digolongkan sebagai retribusi jasa usaha, dan retribusi yang dikenakan atas perizinan tertentu digolongkan sebagai retribusi perizinan tertentu.

Subjek retribusi daerah yang diatur dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berbeda-beda sesuai dengan golongan

retribusinya. Subjek retribusi daerah terdiri atas subjek retribusi jasa umum, subjek retribusi jasa usaha, dan subjek retribusi perizinan tertentu. Wajib retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 69 UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah *“orang pribadi atau Badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.”* Wajib retribusi daerah tersebut terdiri atas wajib retribusi jasa umum, wajib retribusi jasa usaha, dan wajib retribusi perizinan tertentu.

Besaran retribusi daerah yang terutang menurut ketentuan Pasal 151 ayat (1) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dihitung berdasarkan perkalian antara tingkat penggunaan jasa dengan tarif retribusi daerah. Tingkat penggunaan jasa menurut ketentuan Pasal 151 ayat (2) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah jumlah penggunaan jasa yang dijadikan dasar alokasi beban biaya yang dipikul Pemerintah Daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan. Adapun tarif retribusi daerah menurut ketentuan Pasal 151 ayat (5) UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah nilai rupiah atau persentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi daerah yang terutang. Tarif retribusi daerah dapat ditentukan seragam atau bervariasi menurut golongan sesuai dengan prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi daerah tersebut.

Pengawasan terhadap kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah diubah dari represif menjadi preventif dan represif. Hal tersebut diatur dalam Pasal 157 sampai dengan Pasal 159 UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Akan tetapi, ketentuan-ketentuan tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh ketentuan Pasal 409 huruf c UU tentang Pemerintahan Daerah kecuali ketentuan Pasal 158 ayat (1).

UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terdiri atas 18 (delapan belas) bab dan 185 pasal. Undang-undang tersebut antara

lain mengatur mengenai pajak daerah, bagi hasil pajak provinsi, penetapan dan muatan yang diatur dalam peraturan daerah tentang pajak, pemungutan pajak, retribusi, penetapan dan muatan yang diatur dalam peraturan daerah tentang retribusi, pengawasan dan pembatalan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi, pemungutan retribusi, pengembalian kelebihan pembayaran, kedaluwarsa penagihan, pembukuan dan pemeriksaan, dan insentif pemungutan.

Sejak diundangkan sampai dengan sekarang, UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah diajukan permohonan pengujian (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi sebanyak 5 (lima) kali. Dari lima permohonan tersebut, 1 (satu) permohonan ditarik kembali, 1 (satu) permohonan dikabulkan sebagian, dan 3 (tiga) permohonan dikabulkan seluruhnya. Permohonan yang ditarik kembali yaitu Permohonan Perkara No. 31/PUU-IX/2011, permohonan yang dikabulkan sebagian yaitu Permohonan Perkara No. 80/PUU-XV/2017, dan permohonan yang dikabulkan seluruhnya yaitu Permohonan Perkara No. 52/PUU-IX/2011, Permohonan Perkara No. 52/PUU-IX/2011, dan Permohonan Perkara No. 15/PUU-XV/2017.

Keterkaitan antara UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan RUU tentang Provinsi Bali terdapat pada pengaturan mengenai kebijakan pemerintah provinsi Bali untuk memberlakukan pemungutan retribusi dan/atau kontribusi kepada wisatawan dan pelaku industri pariwisata di luar pajak hotel dan restoran. Retribusi dan/atau kontribusi tersebut akan digunakan untuk melestarikan lingkungan alam beserta fungsinya, adat istiadat, tradisi, seni, budaya, dan kearifan lokal masyarakat Bali. Selain itu, retribusi dan/atau kontribusi tersebut juga akan digunakan untuk menunjang pembangunan sarana-prasarana dan infrastruktur kepariwisataan kabupaten/kota di Provinsi Bali. Pengaturan tersebut merupakan pengaturan yang bersifat khusus (*lex specialis*) yang

menyimpangi pengaturan yang terdapat dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (*lex generalis*). Hal ini karena UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah hanya memperbolehkan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah yang jenisnya sudah ditentukan dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (*closed list*).

Ketentuan mengenai pajak dan retribusi daerah yang terdapat dalam UU tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Bali.

H. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

Dasar pemikiran pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU tentang Desa) menyatakan bahwa Undang-Undang ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi tentang pengaturan masyarakat hukum adat yaitu ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “*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 undang-undang*”. UU tentang Desa menggabungkan fungsi *self-governing community* (Desa Adat) dengan *local self government* (Desa), yang diharapkan dengan adanya kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa dapat ditata sedemikian rupa dan dibedakan menjadi Desa dan Desa Adat. Kedua jenis desa tersebut mempunyai fungsi dan tugas yang berbeda-beda. Perbedaan antara Desa dengan Desa Adat yaitu dalam pelaksanaan hak asal usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan

ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

UU tentang Desa perlu dilakukan evaluasi dan analisis dalam Naskah Akademik RUU tentang Provinsi Bali dikarenakan Provinsi Bali terdapat dua konsep Desa, yaitu Desa dan Desa Adat. Keterkaitan antara RUU tentang Provinsi Bali dengan UU tentang Desa adalah mengenai pembentukan dan kewenangan Desa Adat. Pembentukan Desa Adat ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan memenuhi syarat berdasarkan Pasal 97 UU tentang Desa, yaitu:

- a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
- c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembentukan Desa Adat dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa dan sarana prasarana pendukung, sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Adapun status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, sebagaimana diatur dalam Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Keterkaitan lainnya antara RUU tentang Provinsi Bali dengan UU tentang Desa yaitu mengenai kewenangan Desa Adat. Pasal 103 UU tentang Desa menyebutkan bahwa kewenangan Desa Adat

berdasarkan hak asal usul meliputi: a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli; b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat; c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat; d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah; e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Ketentuan mengenai urusan Desa Adat sebagai urusan Pemerintah Provinsi Bali perlu diatur di dalam RUU tentang Provinsi Bali karena Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 belum mengatur mengenai ketentuan tersebut. RUU tentang Provinsi Bali juga diperlukan untuk dapat menyesuaikan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan di Indonesia terutama mengakomodir Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

I. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah) merupakan Undang-Undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut telah mengalami perubahan sebanyak 2 (dua) kali. Perubahan pertama melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perppu tersebut telah ditetapkan

menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembentukan UU tentang Pemerintahan Daerah pada dasarnya bertujuan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Selain itu, pembentukan UU tentang Pemerintahan Daerah juga bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.

UU tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas 27 bab dan 411 pasal. Undang-undang tersebut antara lain mengatur mengenai pembagian wilayah negara, kekuasaan pemerintahan, urusan pemerintahan, kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan, penataan daerah, penyelenggara pemerintahan daerah, perangkat daerah, peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pembangunan daerah, keuangan daerah, Badan Usaha Milik Daerah, pelayanan publik, partisipasi masyarakat, perkotaan, kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara, kerja sama daerah dan perselisihan, desa, pembinaan dan pengawasan, tindakan hukum terhadap aparatur sipil negara di instansi daerah, inovasi daerah, informasi pemerintahan daerah, dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

Sejak diundangkan sampai dengan sekarang, UU tentang Pemerintahan Daerah telah 13 (tiga belas) kali diajukan permohonan pengujian (*judicial review*) kepada Mahkamah Konstitusi. Dari tiga belas permohonan tersebut sebanyak 1 (satu) permohonan ditarik

kembali, 1 (satu) permohonan dinyatakan gugur, 4 (empat) permohonan tidak dapat diterima, 2 (dua) permohonan tidak dapat diterima dan ditolak sebagian, 3 (tiga) permohonan dikabulkan sebagian, dan 2 (dua) permohonan ditolak seluruhnya. Permohonan yang ditarik kembali yaitu Permohonan Perkara Nomor 3/PUU-XV/2017, sedangkan permohonan yang gugur yaitu Permohonan Perkara Nomor 87/PUU-XIV/2016. Selanjutnya, permohonan yang tidak dapat diterima terdiri atas Permohonan Perkara No. 87/PUU-XIII/2015, Permohonan Perkara No. 136/PUU-XIII/2015, Permohonan Perkara No. 28/PUU-XIV/2016, dan Permohonan Perkara No. 12/PUU-XVII/2019. Kemudian, permohonan yang tidak dapat diterima dan ditolak sebagian terdiri atas Permohonan Perkara No. 34/PUU-XV/2017 dan Permohonan Perkara No. 66/PUU-XIV/2016. Permohonan yang ditolak seluruhnya terdiri atas Permohonan Perkara No. 30/PUU-XIV/2016 dan Putusan Perkara No. 31/PUU-XIV/2016. Adapun, permohonan yang dikabulkan sebagian terdiri atas Permohonan Perkara No. 7/PUU-XIII/2015, Permohonan Perkara No. 137/PUU-XIII/2015, dan Permohonan Perkara No. 56/PUU-XIV/2016.

Permohonan Perkara No. 7/PUU-XIII/2015 merupakan permohonan perkara pengujian konstitusionalitas Pasal 158 ayat (1) UU tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Terhadap pengujian tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 158 ayat (1) huruf c UU tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*penentuan bilangan pembagi pemilih dilakukan dengan cara mendasarkan pada hasil pemilihan umum di daerah pemilihan kabupaten/kota induk dan kabupaten/kota yang dibentuk sebelum pemilihan umum.*"

Permohonan Perkara No. 137/PUU-XIII/2015 merupakan permohonan perkara pengujian konstitusionalitas Pasal 9 ayat (1) sampai dengan ayat (5), Pasal 11 ayat (1) sampai dengan ayat (3), Pasal 12 ayat (1) sampai dengan ayat (3), Pasal 13 ayat (1) sampai dengan

ayat (4), Pasal 14 ayat (1) sampai dengan ayat (4), Pasal 15 ayat (1) sampai dengan ayat (5), Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 17 ayat (1) sampai dengan ayat (3), Pasal 21, Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (8), dan ayat (4) sepanjang frasa "*pembatalan perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat*" UU tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Terhadap pengujian pasal-pasal tersebut, hanya beberapa pasal yang pengujiannya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan mengabulkan pengujian Pasal 251 ayat (2), ayat (3), dan ayat (8) serta ayat (4) sepanjang frasa "... *pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat*" dan menyatakan frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan*" dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4), frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan/atau*" dalam Pasal 251 ayat (3), dan frasa "*penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda kabupaten/Kota dan*" dan frasa "*Perda Kabupaten/Kota atau*" dalam Pasal 251 ayat (8) UU tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Permohonan Perkara No. 56/PUU-XIV/2016 merupakan permohonan perkara pengujian konstiusionalitas Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) UU tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Terhadap pengujian pasal tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan frasa "*Perda Provinsi dan*" dalam Pasal 251 ayat (1) dan ayat (4) dan frasa "*Perda Provinsi dan*" dalam Pasal 251 ayat (7) serta Pasal 251 ayat (5) UU tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Keterkaitan antara UU tentang Pemerintahan Daerah dengan RUU tentang Provinsi Bali terdapat pada pembagian urusan pemerintahan. Pemerintah provinsi Bali dan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Bali berwenang untuk menyelenggarakan semua urusan pemerintahan (urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota) kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum). Urusan pemerintahan absolut berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU tentang Pemda Tahun 2014 adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Selanjutnya, dalam Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa urusan pemerintahan absolut terdiri atas politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Urusan Pemerintahan konkuren berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (3) UU tentang Pemda Tahun 2014 adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, provinsi, kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1).

Urusan pemerintahan umum berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (5) UU tentang Pemda Tahun 2014 adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) terdiri atas:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;

- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Berdasarkan uraian tersebut maka ketentuan mengenai pemerintahan daerah yang terdapat dalam UU tentang Pemerintahan Daerah menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Bali.

J. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6055)

Dasar pemikiran pembentukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan) adalah karena Tuhan Yang Maha Esa telah menganugerahkan bangsa Indonesia kekayaan atas keberagaman suku bangsa, adat istiadat, bahasa, pengetahuan dan teknologi lokal, tradisi, kearifan lokal, dan seni. Keberagaman tersebut merupakan warisan budaya bangsa bernilai luhur yang membentuk identitas bangsa di tengah dinamika perkembangan dunia. Kebudayaan Nasional Indonesia adalah keseluruhan proses dan hasil interaksi

antar-Kebudayaan yang hidup dan berkembang di Indonesia. Perkembangan tersebut bersifat dinamis, yang ditandai oleh adanya interaksi antar-Kebudayaan baik di dalam negeri maupun dengan budaya lain dari luar Indonesia dalam proses dinamika perubahan dunia. Dalam konteks tersebut, bangsa Indonesia menghadapi berbagai masalah, tantangan, dan peluang dalam memajukan Kebudayaan Nasional Indonesia. kemudian diperlukan langkah strategis berupa upaya Pemajuan Kebudayaan melalui Pelindungan, Pengembangan, Pemanfaatan, dan Pembinaan guna mewujudkan masyarakat Indonesia.

UU tentang Pemajuan Kebudayaan lahir dalam rangka memajukan kebudayaan Nasional Indonesia ditengah peradaban dunia, dan menjadikan kebudayaan sebagai investasi untuk masa depan, serta peradaban bangsa demi terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945. Dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan, menempatkan kebudayaan daerah sebagai kekayaan dan identitas bangsa yang sangat diperlukan untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia ditengah dinamika perkembangan dunia. Oleh karena itu, dalam UU Pemajuan Kebudayaan, negara berupaya mengatur langkah-langkah strategis dalam Pelindungan, Pengembangan, dan Pembinaan guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Keterkaitan antara UU tentang Pemajuan Kebudayaan dengan RUU tentang Provinsi Bali terdapat pada pengaturan mengenai pemajuan kebudayaan. Hal ini dikarenakan masyarakat Bali memiliki adat istiadat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal sebagai jati diri yang mengakar dalam kehidupan masyarakat serta menjadi bagian kekayaan kebudayaan nasional sesuai Bhinneka Tunggal Ika. Ketentuan Pasal 4 UU tentang Pemajuan Kebudayaan juga menjabarkan bahwa pemajuan Kebudayaan bertujuan untuk: a)

mengembangkan nilai-nilai luhur budaya bangsa; b) memperkaya keberagaman budaya; c) memperteguh jati diri bangsa; d) memperteguh persatuan dan kesatuan bangsa; e) mencerdaskan kehidupan bangsa; f) meningkatkan citra bangsa; g) mewujudkan masyarakat madani; h) meningkatkan kesejahteraan rakyat; i) melestarikan warisan budaya bangsa; dan j) mempengaruhi arah perkembangan peradaban dunia.

Kemudian dalam Bab II Undang-Undang ini juga mengatur mengenai pemajuan Kebudayaan. Pemajuan kebudayaan ini terkait dengan RUU tentang Provinsi Bali, antara lain dalam Pasal 7 UU tentang Pemajuan Kebudayaan mengatur bahwa Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah melakukan pengarusutamaan Kebudayaan melalui pendidikan untuk mencapai tujuan Pemajuan Kebudayaan. Pemajuan Kebudayaan ini berpedoman pada: a) Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah kabupaten/kota; b) Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah provinsi; c) Strategi Kebudayaan; dan d) Rencana Induk Pemajuan Kebudayaan. RUU tentang Provinsi Bali juga mengatur mengenai pengarusutamaan Kebudayaan Bali dengan menjadikan Bali menjadikan Kebudayaan Bali sebagai sumber nilai-nilai pengembangan karakter, etika, moral, dan tata krama serta sopan santun dalam perilaku dan tata pergaulan kehidupan masyarakat Bali. Pengarusutamaan Kebudayaan Bali dilaksanakan secara holistik dari hulu sampai ke hilir, meliputi: adat, tradisi, seni dan budaya, kearifan lokal, serta warisan budaya. Pengarusutamaan Kebudayaan Bali dilakukan melalui upaya pemajuan kebudayaan yang mencakup: perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan.

Dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan pasal 8 memberikan landasan pengaturan pemajuan kebudayaan secara berjenjang dari pemerintah daerah Kabupaten Kota sampai Pemerintah Pusat untuk menyusun diantaranya: (1) pokok pikiran kebudayaan daerah

kabupaten/kota, pokok pikiran kebudayaan provinsi, strategi kebudayaan, dan rencana induk pemajuan kebudayaan. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Bali dapat merespon penyesuaian pengaturan pemajuan kebudayaan secara lebih sistematis dan rinci terkait kebudayaan Bali, sebagaimana terkait dengan UU tentang Pemajuan Kebudayaan.

Selanjutnya, dalam Pasal 9 Undang-Undang ini mengatur bahwa daerah juga membuat ketentuan yang Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah kabupaten/kota, Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah provinsi, Strategi Kebudayaan, dan Rencana Induk Pemajuan Kebudayaan merupakan serangkaian dokumen yang disusun secara berjenjang. Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah kabupaten/kota menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah provinsi. Begitu juga Pasal 17 UU tentang Pemajuan Kebudayaan yang memberikan kewenangan Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah untuk melakukan pencatatan dan pendokumentasian objek pemajuan kebudayaan. UU tentang Pemajuan Kebudayaan mendorong Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah memfasilitasi setiap orang untuk melakukan pencatatan dan pendokumentasian objek pemajuan kebudayaan. Oleh karena itu, dalam penyusunan RUU tentang Provinsi Bali dapat melakukan penyesuaian pengaturan dalam hal perlindungan kebudayaan Bali sebagaimana terkait dengan UU tentang Pemajuan Kebudayaan.

Selain itu keterkaitan antara UU tentang Pemajuan Kebudayaan dengan RUU tentang Provinsi Bali dalam hal kewajiban Pemerintah Pusat dan/Pemerintah Daerah untuk melakukan pemeliharaan objek pemajuan kebudayaan. Sesuai dengan Pasal 24 ayat (4) UU tentang Pemajuan Kebudayaan pemeliharaan objek pemajuan kebudayaan dilakukan dengan cara: (a) menjaga nilai keluhuran dan kearifan objek pemajuan kebudayaan; (b) menggunakan objek pemajuan kebudayaan sehari-hari; (c) menjaga keanekaragaman objek pemajuan

kebudayaan; (d) menghidupkan dan menjaga ekosistem kebudayaan untuk setiap objek pemajuan kebudayaan; dan (e) mewariskan objek pemajuan kebudayaan kepada generasi berikutnya.

Pokok Pikiran Kebudayaan Daerah provinsi menjadi bahan dasar penyusunan Strategi Kebudayaan. Strategi Kebudayaan menjadi dasar penyusunan Rencana Induk Pemajuan Kebudayaan. Rencana Induk Pemajuan Kebudayaan menjadi dasar penyusunan dan dimuat dalam rencana pembangunan jangka panjang dan rencana pembangunan jangka menengah. Dengan demikian RUU tentang Provinsi Bali dapat mendorong upaya pemeliharaan budaya Bali sebagaimana terkait UU tentang Pemajuan kebudayaan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan pembentukan Rancangan Undang-Undang Provinsi Bali dilihat dari aspek falsafah hidup bangsa Indonesia pada umumnya dan filosofi masyarakat Bali pada khususnya sebagai bagian integral dari masyarakat Indonesia yang *bhineka tunggal ika*. Landasan filosofis ini memuat renungan kritis, integral dan rasional yang mendalam sampai pada hakikat makna otonomi daerah Provinsi Bali dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Bali pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya dalam wadah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Dalam landasan filosofis ini dibahas nilai-nilai Pancasila yang menjadi ruh Rancangan Undang-Undang Provinsi Bali. Materi muatan Rancangan Undang-Undang tersebut harus merupakan penjabaran normatif nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Filsafat menurut Poedjawijatna (1974: 67) adalah sejenis pengetahuan yang berusaha mencari sebab yang sedalam-dalamnya bagi segala sesuatu berdasarkan akal pikiran belaka. Sementara itu Sukarno Aburaera et al (2014: 18) mengemukakan “Menurut pengertian umum, filsafat adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki segala sesuatu untuk memperoleh kebenaran. Filsafat adalah ilmu pengetahuan tentang hakikat. “Lebih lanjut dikemukakannya (ibid:21),”....dengan berfilsafat akan melahirkan proses dialogis dalam menemukan makna kebenaran dan kebijaksanaan yang hakiki.” Dengan kata lain filsafat adalah ilmu pengetahuan mengenai hakikat segala sesuatu yang diperoleh secara rasional, kritis, analitis, evaluatif, sistimatis, mendalam, mendasar dan menyeluruh. Dengan demikian, berbicara mengenai landasan filosofis otonomi daerah Provinsi Bali berarti berbicara tentang

tumpuan atau dasar berpijak yang bersifat rasional, kritis, analitis, evaluatif, sistimatis, mendalam, mendasar dan menyeluruh mengenai hakikat otonomi Provinsi Bali yang sesuai dengan kondisi dan kekhasan alam, manusia dan budaya daerah Bali sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebelum membicarakan landasan filosofis otonomi Provinsi Bali, pertama-tama perlu dipahami mengenai susunan Negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Undang-Undang Dasar 1945), sebagaimana telah 4 (empat) kali diubah pada era reformasi. Jimly Assididqie (2007:65) mengemukakan “Karena sangat pentingnya persoalan NKRI maka diatur dalam Pasal 1 sebagai pasal pembuka dan yang kedua adalah Pasal 37 sebagai ketentuan penutup.” Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan sebagai berikut:” Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

Dalam teori, Negara Kesatuan merujuk pada *staats form* atau susunan Negara, sedangkan Republik merujuk pada *refrains form* atau bentuk pemerintahan. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 istilah bentuk Negara dikaitkan dengan Republik. Terkait hubungan antara Negara Kesatuan dengan otonomi daerah menurut Jimly (ibid: 66) “Dalam bingkai Negara Kesatuan bisa saja ada keragaman pola dan bentuk serta susunan organisasi Pemerintahan Daerah, tapi semua diikat dalam satu susunan bernegara namanya Negara Kesatuan. Lebih lanjut dikemukakannya “Dalam Negara kesatuan, kekuasaan yang ada di Pemerintah Daerah itu hasil limpahan kewenangan, hasil pendelegasian kewenangan dari Pusat ke Daerah, bahwa nanti pendelegasian kewenangan itu melalui desentralisasi yang sangat luas sekali seperti di Indonesia, adalah masalah kesepakatan, tetapi tetap kekuasaan yang paling tinggi ada di Pusat.”

Mengenai otonomi khusus, Jimly (ibid: 68) antara lain mengemukakan: “Penyelenggaraan otonomi khusus juga menimbulkan berbagai permasalahan terutama karena

memperhatikan masalah politik. Kekhususan harus dipandang secara rasional. Kalau memang ada hal-hal yang perlu dikhususkan mengapa tidak dilakukan? Termasuk pertimbangan-pertimbangan kekhususan itu misalnya bidang ekonomi. Kalau ada daerah-daerah tertentu yang mempunyai potensi ekonomi yang berbeda dengan daerah lain boleh jadi itu pun dapat menjadi alasan kekhususan. Kekhususannya itu tercermin dan dicerminkan dalam pola-pola organisasi tertentu yang memang terkait dengan kekhususan itu, jadi tidak dapat selalu dilihat dari segi politik. “Lebih lanjut Jimly (ibid: 69) mengemukakan “Seandainya melihat dari segi teknis kemungkinan ide untuk otonomi khusus di Bali juga tidak menimbulkan permasalahan, sepanjang untuk mengefektifkan pelayanan dan juga untuk memberi kesejahteraan yang lebih cepat. Struktur pemerintahan daerah di dalam wadah NKRI tidak harus seragam. Otonomi adalah untuk kepentingan kesejahteraan membangun rakyat secepat-cepatnya supaya mencapai kemakmuran dan kemajuan, tapi tetap bersatu dalam satu kesatuan kehidupan kenegaraan NKRI. “Sebab NKRI secara konstitusional tidak dapat diubah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 37 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut “Khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan.”

Ada dua kata kunci yang perlu digarisbawahi dari pendapat Jimly tersebut di atas yaitu bahwa struktur pemerintahan daerah di dalam wadah NKRI tidak harus seragam dan otonomi adalah untuk kepentingan kesejahteraan rakyat. Prinsip otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dengan kata lain Pemerintah Daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi, kondisi dan karakteristik daerahnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan desentralisasi kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Menurut Lukman Hakim (2012: 18) “Arti penting desentralisasi esensinya agar persoalan kompleks yang dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkupi seperti: budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh Pemerintah Pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir disemua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semuanya didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan mamandulkan prinsip demokrasi itu sendiri. Lebih lanjut Lukman Hakim (Ibid: 20) mengemukakan” pelaksanaan desentralisasi di Indonesia menjadi penting ketika kekuasaan pusat menyadari semakin sulit untuk mengendalikan sebuah Negara secara penuh dan efektif, ataupun dipandang terlalu mencampuri urusan-urusan lokal.”

Prinsip desentralisasi dan sentralisasi urusan pemerintahan dalam NKRI berjalan seiring, untuk menciptakan *check and balances* dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, akan terjadi sinergi secara vertikal antara Pemerintah Pusat dan daerah dalam mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Ateng Syafrudin (1973: 9) mengemukakan “Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan penguasa/pemerintah daerah merupakan *partnership* di satu pihak, tetapi dalam hubungan itu di lain pihak ada hubungan subordinatif dalam arti bahwa dalam hal-hal tertentu Pemerintah Pusat dapat melimpahkan kewenangan kepada

pemerintah daerah dan dapat mengoreksi atau membatalkan keputusan-keputusan pemerintah daerah.”

Otonomi daerah dengan asas desentralisasi selain berkaitan dengan demokrasi, pembagian kekuasaan dan sumber daya ekonomi, juga berkaitan dengan rasa saling percaya dan kebersamaan atau kegotong royongan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah dalam membangun kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia di segenap penjuru tanah air. Kegotong royongan yang dinamis merupakan esensi dari nilai-nilai Pancasila seperti dikemukakan oleh Bung Karno pada Pidato lahirnya Pancasila tanggal 1 Juni 1945. Di dalam kegotong royongan tersebut terkandung nilai-nilai religiusitas, humanisme, persatuan Indonesia, permusyawaratan dan kesejahteraan sosial sebagai jati diri bangsa Indonesia.

Bapak pendiri bangsa Indonesia, Mohammad Hatta dan Soepomo bukan tanpa alasan menempatkan dasar kedaulatan rakyat, demokrasi dalam lingkup pemerintahan daerah dan desentralisasi. Mohammad Hatta dalam artikelnya *Kearah Indonesia Merdeka* (1932) seperti dikutip oleh Lukman Hakim (op cit: 31) menyatakan “Menurut dasar kedaulatan rakyat, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga ada pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah.”

Sedangkan Soepomo yang konsekuen mendukung desentralisasi, menuntut agar politik pembangunan Negara Indonesia disesuaikan dengan struktur sosial masyarakat Indonesia. Bentuk Negara Indonesia harus mengungkapkan “semangat kebatinan bangsa Indonesia” yaitu hasrat rakyat akan persatuan. Hak rakyat untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri merupakan pengejawantahan dari kedaulatan rakyat yang harus tersebar keseluruh daerah dalam wadah NKRI. Desentralisasi kewenangan untuk menyelenggarakan urusan tertentu pemerintahan kepada daerah otonom, haruslah dalam rangka meningkatkan toleransi dalam semangat *bhineka tunggal ika*, meningkatkan penghormatan dan

penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia, memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, memperkuat demokrasi/kedaulatan rakyat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sehubungan dengan pemikiran tersebut, dilakukan desentralisasi administrasi dan desentralisasi demokrasi atau politik (devolusi) yang mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan kepada badan perwakilan yang dipilih melalui pemilihan lokal. Menurut Fadillah Putra (1999:75) “Devolusi adalah kemampuan unit pemerintah yang mandiri dan independen, dimana Pemerintah Pusat harus melepaskan fungsi-fungsi tertentu untuk menciptakan unit-unit pemerintahan yang baru yang otonom dan berada di luar kontrol langsung Pemerintah Pusat. Ciriya adalah unit pemerintahan lokal otonom dan mandiri, kewenangan Pemerintah Pusat kecil dan pengawasannya tak langsung, pemerintah lokal memiliki teritorium yang jelas, pemerintah lokal memiliki status atau legitimasi hukum yang jelas untuk mengelola sumber daya dan mengembangkan pemerintahan lokal sebagai lembaga yang mandiri dan independen. Selanjutnya dikemukakan “Devolusi berarti juga suatu cara untuk lebih mendekatkan pembangunan pada rakyat yang lebih mengetahui situasi dan kebutuhan mereka.”

Dari perspektif pelayanan publik, Panji Santoso (2012: 74) antara lain mengemukakan “Pada hakekatnya, otonomi daerah merupakan kebebasan bagi daerah untuk lebih leluasa mengembangkan peran serta dan prakarsanya memikirkan, mengembangkandan memajukan daerahnya. Melalui otonomi daerah membuat daerah dan masyarakatnya lebih berdaya, sehingga kebergantungan kepada Pemerintah Pusat berkurang. Perangkat daerah yang efisien adalah berfungsi sebagai “*front line management*”, karena bekerja berdasarkan misi dan potensi nyata yang ada di daerahnya. Perangkat daerah yang lebih baik berorientasi pada pelayanan publik akan menimbulkan keberdayaan (*empowerment*) dan bukan

kebergantungan masyarakat. Dalam konteks keberdayaan itu, partisipasi masyarakat bukan dimobilisasi melainkan karena *self efficiency*.”

Agar cita-cita tersebut dapat diwujudkan, menurut Goldberg seperti dikutip oleh Fadillah Putra (ibid: 77-85) ada 5 (lima) hal yang harus dilakukan, pada intinya adalah:

1. Hak, mengembalikan hak-hak sipil dan kebebasan sipil, karena Negara itu ada sesungguhnya untuk memfasilitasi kehendak rakyat, yang pengembangannya dilakukan dalam bentuk dibukanya jalur tawar menawar bagi rakyat;
2. Pendanaan, Pemerintah Pusat harus memberikan hak pengelolaan dana pada pemerintah daerah dalam konteks ketika hak sipil sudah tegak, maka lembaga yang paling bisa mengerti akan kehendak rakyat adalah pemerintah lokal. Oleh karenanya, maka mereka harus diberikan kemampuan untuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat;
3. Fleksibilitas, preferensi idealistik dari Pemerintah Pusat atas sektor pembangunan harus fleksibel dengan preferensi Pemerintah Daerah. Idealitas dari Pemerintah Pusat harus dibuat seumum mungkin dan sangat membuka ruang bagi daerah-daerah untuk menerjemahkan secara kreatif dan sesuai dengan setting daerahnya masing-masing;
4. Variasi, Pemerintah Pusat harus dapat mengembangkan standard-standard baru yang dapat memperkuat tanpa mendikte. Pengagungan yang berlebihan terhadap *standard operating procedur* harus dikurangi dan lebih menekankan pada substansi program daripada teknis pelaksanaannya. Rakyat di daerah-daerah dan pemerintah daerah tentunya memiliki banyak gagasan brilian tentang apa yang harus dilakukan dan baik bagi daerahnya. Pemerintah Pusat diharapkan segera dapat memfasilitasi setiap inovasi yang muncul itu;
5. Pemberdayaan, berusaha memberikan kekuasaan terlebih dahulu

kepada rakyat. Pemberdayaan harus dilakukan dari sisi politik dan ekonomis. Dari sisi politik dengan melakukan kegiatan semacam *civic education* atau *pendidikan kewarganegaraan*, untuk memberikan pemahaman agar rakyat tahu posisinya terhadap Negara dan mereka juga tahu bahwa Negara ini ada benar-benar untuk mengatasi dan mempermudah persoalan yang mereka hadapi sehari-hari.

Pemberdayaan dari sisi ekonomi menyangkut kesejahteraan hidup mereka, yang mencakup tidak saja berbentuk pemberian modal semata-mata, namun juga dibekali dengan peningkatan skill, akses bisnis yang lepas dari monopoli dan oligopoly. Dari perspektif kearifan lokal yang menjadi pandangan hidup atau falsafah masyarakat Bali kebahagiaan rakyat menjadi tugas yang paling utama dari para pemimpin pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan hidup warganya yaitu mencapai "*moksa dan jagadhita*".

Tujuan tersebut dapat dicapai dengan memelihara harmoni hubungan manusia dengan Tuhan Maha Pencipta (*parhyangan*), hubungan antar sesama manusia (*pawongan*) dan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidupnya (*palemahan*) yang dikenal dengan falsafah "*Tri Hita Karana*" yang bersumber dari kearifan lokal *Sad Kerthi*. *Parhyangan*, *pawongan* dan *palemahan* merupakan unsur yang saling bersinergi sebagai sumber kesejahteraan lahir dan batin masyarakat. *Sad Kerthi* merupakan upaya untuk penyucian jiwa (*atma kerthi*), penyucian laut beserta pantai (*segara kerthi*), penyucian sumber air (*danu kerthi*), penyucian tumbuh-tumbuhan (*wana kerthi*), penyucian manusia (*jana kerthi*), dan penyucian alam semesta (*jagat kerthi*).

Pemerintah menurut kearifan budaya masyarakat Bali diharapkan mengutamakan kepentingan umum dan berbuat nyata untuk kebahagiaan rakyat, sebagaimana dikemukakan dalam Kakawin Ramayana 1.9 sebagai berikut: "*Parartha gumawe sukhaning bhuwana.*" (Kesejahteraan masyarakat agar diutamakan).

Kemudian ditambahkan “*Ksayan ikang papa nahan prayojana*” (Lenyapnya penderitaan rakyat hendaknya menjadi tujuan pemimpin). Dalam Arthasastra (LN Rangarajan, 1992: 15) Kautilya mengemukakan” *A ruler’s duties in the internal administration of the country are three-fold: raksha or protection of the state from external aggression, palana or maintenance of law and order within the state, and yoga-kshema or safeguarding the welfare of the people.*”

Selanjutnya dalam susastra *Canakya Niti Sastra* dikemukakan “*praja sukhe sukham rajnah, prajanam ca hita hitam*”. Artinya, “kebahagiaan rakyat adalah kebahagiaan raja. Kesejahteraan rakyat adalah kesejahteraan raja (Darmayasa, *Canakya Niti Sastra*, 1992: 29-30). Pemerintah harus mengenal dan dikenal oleh rakyatnya, serta selalu berada ditengah-tengah rakyatnya, mengayomi dan melayani rakyatnya.

B. Landasan Sosiologis

Selama 6 (enam) dekade berlakunya Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Bali, NTB, dan NTT, bangsa Indonesia telah banyak mengalami perubahan di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya. Perubahan tersebut dipacu oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya kemajuan teknologi informasi yang telah mengubah hubungan antar individu, hubungan antara warga negara dengan pemerintah, hubungan antara pemerintah dengan dunia usaha, hubungan antara dunia usaha dengan masyarakat dan hubungan antar warga masyarakat baik di suatu daerah maupun dengan daerah lainnya. Perubahan di bidang politik yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintah daerah ditandai dengan penggantian rezim Orde Lama ke Orde Baru dan dari Orde Baru ke Orde Reformasi sampai sekarang.

Selama kurun waktu tersebut telah terjadi beberapa kali perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di bidang politik terjadi desentralisasi kekuasaan, demokratisasi, penegakan HAM, dan pemberantasan korupsi. Di bidang ekonomi Indonesia mengalami perubahan dari ekonomi terpimpin di masa Orda Lama ke ekonomi pasar bebas di masa Orda Baru, kemudian bergeser ke ekonomi kerakyatan yang sedang mencari bentuknya di masa Reformasi.

Sementara itu di bidang sosial budaya terjadi lompatan yang mengguncang sendi-sendi kehidupan sosial budaya masyarakat pasca agraris langsung masuk ke era masyarakat milenial dengan karakter *connected* (terhubung melalui internet dan gadget. Kreatif (berpikir *out of the box*) dan *confidence* (percaya diri). Perubahan tersebut berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Bali.

Provinsi Bali sebagai salah satu destinasi wisata terkemuka di Indonesia sudah sejak lama membuka diri terhadap dunia luar dengan berbagai konsekuensinya di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya. Masyarakat Bali dapat mempertahankan jati dirinya di tengah-tengah pengaruh globalisasi dan kemajuan teknologi informasi, karena lembaga adat seperti *Desa Adat*, *Subak*, *Lembaga Perkreditan Desa* masih berperan dan memiliki wibawa untuk menjadi benteng ketahanan sosial ekonomi dan budaya Masyarakat Bali.

Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah Provinsi Bali di masa mendatang semakin kompleks seiring dengan dinamika sosial selama 6 (enam) dekade sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958. Meskipun demikian, dasar hukum pembentukan daerah Provinsi Bali belum mengalami perubahan, belum disesuaikan dengan perkembangan kesadaran hukum dan dinamika sosial yang terjadi di tengah-tengah masyarakat agar menjadi *living law* yang mampu menggerakkan masyarakat untuk mewujudkan cita-citanya.

Inilah yang oleh almarhum Satjipto Rahardjo pakar sosiologi hukum dari Universitas Diponegoro disebut sebagai hukum progresif yaitu hukum harus menjawab persoalan manusia, karena manusia itu dinamis, maka hukum harus dinamis atau “mengalir”, harus responsif, lebih terbuka, lebih kreatif, lebih aktif terhadap perkembangan sosial manusia.

C. Landasan Yuridis

1. Aspek Konstitusional

Muchlis Hamdi (2002: 65) mengemukakan “Dari segi pemunculannya, adanya lembaga pemerintahan daerah merupakan pencerminan dari pelaksanaan prinsip desentralisasi.” Sementara itu Syarif Hidayat (2007: 237) mengemukakan” Secara prinsipial, munculnya gagasan tentang desentralisasi merupakan suatu antitesis atas struktur politik yang sentralistis. Dengan kata lain, karena struktur politik yang sentralistis cenderung melakukan unifikasi kekuasaan politik pada tangan Pemerintah Pusat, (maka sebaliknya) desentralisasi mengajukan gagasan tentang pembagian kekuasaan politik dan/atau wewenang administrasi, antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah”.

Reformasi yang bergulir sejak pertengahan tahun 1998, telah berhasil menggantikan sistem pemerintahan “otoriter sentralistis” yang berlangsung selama tiga dekade pada era Orda Baru, menjadi sistem pemerintahan yang “demokratis desentralistis”, dengan pemberian kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi yang seluas-luasnya. Perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada tahun 2000 memberikan landasan yuridis konstitusional bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Landasan konstitusional tersebut diatur dalam Bab VI Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintah Daerah, yang terdiri dari Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B, sebagai berikut:

Pasal 18 ayat (1) “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 18 ayat (2) “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Pasal 18 ayat (3) “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”

Pasal 18 ayat (4) Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.”

Pasal 18 ayat (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.”

Pasal 18 ayat (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Pasal 18 ayat (7) “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang.”

Pasal 18 A ayat (1) “Hubungan wewenang antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Pasal 18 A ayat (2) “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Pasal 18 Bayat (1) “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 18 B ayat (2) “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 undang-undang”.

2. Aspek Undang-undang Pemerintahan Daerah

Sebagai pelaksanaan amanat Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah disahkan dan diundangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang terdiri dari XXVII Bab dan 411 Pasal mengatur secara komprehensif ikhwal pemerintahan daerah. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengemukakan pokok-pokok pikiran penyelenggaraan pemerintahan daerah yang intinya sebagai berikut:

a. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan. Dalam Negara Kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan

negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu, Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan dan kearifan lokal, dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Urusan pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintah yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Agar pelaksanaan

Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

b. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

c. Urusan Pemerintahan

Urusan Pemerintahan dibagi menjadi Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (urusan pemerintahan absolut) dan Urusan Pemerintahan konkuren. Urusan Pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan wajib dan Urusan Pemerintahan pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait dengan Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimum (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah Provinsi dengan Daerah

kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu kepada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Disamping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/ kota.

- d. Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah
- Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektivitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektivitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat,

Gubernur dibantu oleh perangkat Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena peranannya sebagai wakil Pemerintah Pusat maka hubungan Gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.

e. Penataan Daerah

Salah satu aspek dalam Penataan Daerah adalah pembentukan Daerah baru. Pembentukan Daerah baru pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan Pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, Disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, maka Pembentukan Daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi Daerah, luas wilayah, kependudukan dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya Daerah.

f. Perangkat Daerah

Setiap Daerah sesuai dengan karakter Daerahnya akan mempunyai prioritas yang berbeda antara satu Daerah dengan Daerah lainnya dalam upaya menyejahterakan masyarakat. Ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris artinya walaupun Daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda satu Daerah dengan Daerahlainnya. Konsekuensi logis dari pendekatan asimetris tersebut maka Daerah akan mempunyai prioritas Urusan Pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakat.

Besaran Organisasi Perangkat daerah baik untuk mengakomodasikan Urusan Pemerintahan wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan paling sedikit mempertimbangkan faktor

jumlah penduduk, luasan wilayah, beban kerja dan kemampuan keuangan daerah. Untuk mengakomodasi variasi beban kerja setiap Urusan Pemerintahan yang berbeda-beda pada setiap Daerah, maka besaran organisasi Perangkat Daerah juga tidak sama antara satu Daerah dengan Daerah lainnya.

g. Keuangan Daerah

Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak Daerah dan retribusi Daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan Daerah, agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Pemberian sumber keuangan kepada daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan dan khususnya Urusan Pemerintahan yang bersifat wajib yang terkait dengan pelayanan dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membentuk Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai.

h. Perda

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang

bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda provinsi harus mendapatkan register dari kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

i. Inovasi Daerah

Majunya suatu bangsa sangat ditentukan oleh inovasi yang dilakukan bangsa tersebut. Untuk itu maka diperlukan adanya perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat inovatif yang dilaksanakan oleh aparatur sipil negara di Daerah dalam memajukan Daerahnya. Perlu adanya upaya memacu kreatifitas Daerah untuk meningkatkan daya saing Daerah. Untuk itu perlu adanya kriteria yang objektif yang dapat dijadikan pegangan bagi pejabat Daerah untuk melakukan kegiatan yang bersifat inovatif. Dengan cara tersebut inovasi akan terpacu dan berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi objek pelanggaran hukum.

Langkah akhir untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan dan pemberdayaan serta sanksi yang jelas dan tegas yang memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan dan pengawasan dari kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian yang melakukan pembinaan teknis. Sinergi diantara keduanya akan

memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Memperhatikan landasan yuridis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pasca reformasi sebagaimana diuraikan di atas maka pembentukan Undang-Undang tentang Provinsi Bali sudah sangat mendesak untuk segera diselesaikan, untuk menggantikan beberapa ketentuan Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 yang tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan dan dinamika sosial masyarakat Bali.

Undang-Undang sebagai dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi Bali sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diperlukan guna memastikan terciptanya keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kekhasan dan kearifan lokal masyarakat Bali dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai *front line management yang berorientasi kepada pelayanan public dan pemberdayaan (empowerment) dan peningkatan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan* menurut asas otonomi yang seluas-luasnya dan tugas pembantuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN,
DAN RUANG LINGKUP PENGATURAN UNDANG-UNDANG

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan yang diatur dalam undang-undang ini adalah sebagai dasar hukum bagi pembangunan berbasis perencanaan yang bersifat sinergis dalam konteks kepentingan pembangunan Kabupaten/Kota di Provinsi Bali, yang wilayah kewenangan pengurusannya berada pada pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Bali guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Bali secara adil dan merata, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat Bali secara kreatif dan konstruktif.

Arah pengaturan undang-undang ini adalah mengenai Pola dan Haluan Pembangunan Bali, Pendekatan Pembangunan Bali, Bidang Prioritas, Pembangunan Tematik, Pembangunan Perekonomian dan Industri, kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Bali, serta Pendanaan. Pemerintah Pusat mengalokasikan anggaran dalam APBN untuk membiayai program perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan kebudayaan serta Desa Adat, sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan Peraturan Perundang-undangan.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang

Ruang lingkup materi muatan yang diatur dalam RUU tentang Provinsi Bali terdiri dari 38 (tiga puluh delapan) pasal dan 12 (dua belas) Bab yang disusun dengan sistematika sebagai berikut.

BAB I : KETENTUAN UMUM

1. Provinsi Bali adalah bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki batas wilayah, penduduk, dan otonomi sesuai dengan karakter dan budaya masyarakat Bali yang khas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
2. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Pemerintahan Provinsi Bali adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah Provinsi Bali dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Pemerintah Provinsi Bali adalah Gubernur Provinsi Bali sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi Bali.
5. Pembangunan Semesta Berencana adalah model pembangunan secara terpola, terencana, terarah, menyeluruh, dan terintegrasi antara alam, manusia, dan kebudayaan dalam satu kesatuan wilayah, satu pulau, satu pola, dan satu tata kelola guna mewujudkan kehidupan masyarakat Bali yang sejahtera dan bahagia.
6. Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah.
7. *Tri Hita Karana* adalah filosofi masyarakat Bali mengenai tiga penyebab kebahagiaan, yaitu sikap hidup yang harmonis antara manusia dengan Tuhan, antarsesama manusia dan antara manusia dengan lingkungan berdasarkan pengorbanan suci (*yadnya*).

8. *Sad Kerthi* adalah nilai kearifan lokal masyarakat Bali sebagai upaya untuk penyucian jiwa (*atma kerthi*), penyucian laut beserta pantai (*segara kerthi*), penyucian sumber air (*danu kerthi*), penyucian tumbuh-tumbuhan (*wana kerthi*), penyucian manusia (*jana kerthi*), dan penyucian alam semesta (*jagat kerthi*).
9. Desa Adat di Bali adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (*kahyangan tiga* atau *kahyangan desa*), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
10. *Subak* adalah organisasi tradisional di bidang tata guna air dan/atau tata tanaman di tingkat usaha tani pada masyarakat adat di Bali bersifat sosioagraris, religius, dan ekonomis yang secara historis terus tumbuh dan berkembang.
11. Peraturan Daerah Provinsi Bali yang selanjutnya disebut Perda Provinsi Bali adalah peraturan daerah yang disetujui bersama antara Gubernur dan DPRD Provinsi Bali untuk mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Bali.

BAB II: ASAS DAN TUJUAN

Pengaturan Undang-Undang ini didasarkan atas Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Asas pengaturan dalam Undang-Undang ini yaitu:

- a. demokrasi;
- b. kepentingan nasional;
- c. keseimbangan wilayah;
- d. keadilan dan pemerataan kesejahteraan;
- e. peningkatan daya saing;
- f. kepastian hukum;

- g. keharmonisan;
- h. daya guna dan hasil guna;
- i. pelestarian adat istiadat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal; dan
- j. kesatuan pola dan haluan pembangunan Bali.

Tujuan pengaturan dalam Undang-Undang ini yaitu menjaga kesucian dan keharmonisan alam Bali beserta isinya untuk mewujudkan kehidupan *krama* Bali yang sejahtera dan bahagia *sakala-niskala* menuju Bali Era Baru yang diwujudkan dengan:

- a. terpeliharanya keharmonisan dan keaslian alam, manusia, dan kebudayaan Bali;
- b. terpenuhinya kebutuhan, harapan, dan aspirasi masyarakat Bali dalam berbagai aspek kehidupan; dan
- c. terbangunnya kesiapan dalam mengantisipasi munculnya permasalahan dan tantangan baru dalam tataran lokal, nasional, dan internasional yang akan berdampak secara positif maupun negatif terhadap kondisi pada masa yang akan datang.

BAB III : POSISI, BATAS, DAN PEMBAGIAN WILAYAH PROVINSI BALI

Provinsi Bali terletak pada:

- a. 08° (delapan derajat $03'$ (tiga menit) $40''$ (empat puluh detik) - 08° (delapan derajat) $50'$ (lima puluh menit) $48''$ (empat puluh delapan detik) Lintang Selatan;
- b. 114° (seratus empat belas derajat) $25'$ (dua puluh lima menit) $53''$ (lima puluh tiga detik) - 115° (seratus lima belas derajat) $42'$ (empat puluh dua menit) $40''$ (empat puluh detik) Bujur Timur.

Provinsi Bali mempunyai batas wilayah:

- a. sebelah utara berbatasan dengan Laut Bali;
- b. sebelah barat berbatasan dengan Selat Bali;
- c. sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Hindia; dan
- d. sebelah timur berbatasan dengan Selat Lombok.

Batas wilayah dituangkan dalam peta yang tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Provinsi Bali terdiri atas 9 (sembilan) kabupaten/kota, yaitu:

1. Kabupaten Badung;
2. Kabupaten Bangli;
3. Kabupaten Buleleng;
4. Kabupaten Gianyar;
5. Kabupaten Jembrana;
6. Kabupaten Karangasem;
7. Kabupaten Klungkung;
8. Kabupaten Tabanan; dan
9. Kota Denpasar.

Daerah kabupaten/kota terdiri atas kecamatan dan kecamatan terdiri atas desa dan/atau kelurahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam wilayah Provinsi Bali terdapat Desa Adat di Bali dan Subak yang diatur dengan Perda Provinsi Bali. Perda Provinsi Bali paling sedikit memuat:

- a. kedudukan dan status Desa adat di Bali;
- b. awig-awig Desa Adat di Bali;
- c. tugas dan wewenang Desa Adat di Bali;
- d. tata pemerintahan Desa Adat di Bali;
- e. lembaga adat;
- f. keuangan Desa Adat di Bali;
- g. majelis Desa Adat di Bali;
- h. tata hubungan dan kerjasama Desa Adat di Bali;
- i. pembangunan Desa Adat di Bali dan pembangunan kawasan perdesaan Desa Adat di Bali;
- j. pembinaan dan pengawasan; dan
- k. pemberdayaan dan pelestarian.

BAB IV : POLA DAN HALUAN PEMBANGUNAN BALI

Pola dan haluan pembangunan Bali dilaksanakan melalui pola Pembangunan Semesta Berencana. Pola dan haluan pembangunan Bali merupakan penyelenggaraan pembangunan yang dilaksanakan secara terpola, terencana, terarah, menyeluruh, dan terintegrasi berdasarkan tata ruang wilayah Bali. Pola Pembangunan Semesta Berencana merupakan model pembangunan untuk mencapai kehidupan masyarakat Bali dalam rangka mewujudkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Pola dan haluan pembangunan Bali meliputi:

- a. pemeliharaan kesucian dan keharmonisan alam Bali;
- b. pembangunan sumber daya manusia Bali unggul;
- c. pengembangan tata kehidupan masyarakat Bali;
- d. pengarusutamaan kebudayaan Bali;
- e. pemenuhan kebutuhan masyarakat Bali; dan
- f. penyiapan manajemen risiko kehidupan.

Pola dan Haluan Pembangunan Bali diselenggarakan berlandaskan filosofi *Tri Hita Karana* yang bersumber dari nilai kearifan lokal Bali *Sad Kerthi*.

Pemeliharaan kesucian dan keharmonisan alam Bali beserta isinya dilakukan secara *sakala* dan *niskala*. Alam Bali beserta isinya meliputi tempat suci, manusia dan alam lingkungannya yaitu tumbuh-tumbuhan, hewan, hutan, gunung, danau, sungai, pertemuan beberapa hilir sungai (*campuhan*), mata air yang muncul dari bumi (*kelebutan*), pertemuan muara sungai dengan laut (*loloan*), sumber mata air lain, dan laut. Pemeliharaan kesucian dan keharmonisan alam Bali beserta isinya secara *sakala* dilaksanakan dengan menetapkan pengaturan kebijakan dan program melalui konservasi, restorasi, dan normalisasi sehingga alam Bali beserta lingkungan menjadi lestari, hijau, bersih, dan indah serta bermartabat. Pemeliharaan kesucian dan keharmonisan alam Bali beserta isinya secara *niskala* dilaksanakan dengan *upakara* penyucian alam beserta isinya untuk memperkuat pancaran aura (*taksu*) alam Bali.

Pembangunan sumber daya manusia Bali unggul meliputi 3 (tiga) aspek, yaitu:

- a. jati diri;
- b. integritas moral; dan
- c. kualitas kompetensi.

Pembangunan jati diri merupakan pengembangan nilai-nilai kehidupan yang memiliki rasa syukur, rasa bahagia, dan rasa bangga sebagai orang Bali yang dilaksanakan sesuai dengan nilai kearifan lokal. Pembangunan integritas moral merupakan pembentukan karakter yang bersumber dari nilai Pancasila, budaya, dan kearifan lokal masyarakat Bali yang dilaksanakan melalui lembaga pendidikan dan lembaga adat. Pembangunan kualitas kompetensi merupakan upaya untuk membangun profesionalitas, kreativitas, dan inovasi yang dilaksanakan sesuai dengan sistem pendidikan nasional.

Pengembangan tata kehidupan masyarakat Bali, dilaksanakan berdasarkan nilai kearifan lokal yang memuliakan kesejahteraan, keadilan, dan kebahagiaan umat manusia. Pengembangan tata kehidupan masyarakat Bali dilaksanakan sesuai dengan nilai spiritualitas, kemanusiaan, persatuan dan kesatuan, toleransi, kebersamaan, keharmonisan, dan kegotongroyongan. Pengarusutamaan Kebudayaan Bali dilaksanakan dengan menjadikan kebudayaan Bali sebagai sumber nilai pengembangan karakter, etika, moral, dan tata krama serta sopan santun dalam perilaku dan tata pergaulan kehidupan masyarakat Bali. Pengarusutamaan Kebudayaan Bali dijadikan sebagai hulu yang menjiwai segala aspek pembangunan Bali. Pengarusutamaan kebudayaan Bali, dilaksanakan secara holistik dari hulu sampai ke hilir meliputi adat, tradisi, seni dan budaya, kearifan lokal, serta warisan budaya. Warisan Budaya berupa warisan budaya benda dan warisan budaya takbenda. Pengarusutamaan Kebudayaan Bali dilakukan melalui upaya pemajuan kebudayaan yang mencakup perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan. Ketentuan lebih lanjut

mengenai pengarusutamaan kebudayaan Bali diatur dengan Perda Provinsi Bali sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat Bali dilaksanakan dengan:

- a. memenuhi kebutuhan dasar mencakup pangan, sandang, papan, serta kesehatan dan pendidikan dalam jumlah dan kualitas yang memadai;
- b. memenuhi kebutuhan jaminan sosial dan perlindungan tenaga kerja;
- c. memenuhi kebutuhan pelayanan dalam pelaksanaan kehidupan adat, tradisi, seni, dan budaya yang mencakup sumber daya manusia, lembaga, dan sarana prasarana, serta pranata kebudayaan dalam jumlah dan kualitas yang memadai;
- d. memenuhi kebutuhan pelayanan kehidupan modern yang berbasis teknologi, informasi, dan komunikasi;
- e. meningkatkan pendapatan masyarakat serta penyediaan lapangan kerja; dan
- f. mewujudkan rasa nyaman, aman, dan damai bagi kehidupan masyarakat.

Manajemen risiko kehidupan, harus dipersiapkan agar masyarakat di Provinsi Bali mampu menghadapi timbulnya permasalahan dan tantangan baru yang berdampak positif dan negatif dalam tataran lokal, nasional, dan internasional sehingga tidak mengalami gegar budaya dalam kehidupan masyarakat. Manajemen risiko kehidupan dilaksanakan dengan menyelenggarakan program:

- a. penguatan lembaga adat, tradisi, seni dan budaya, serta kearifan lokal agar tetap kokoh;
- b. pengutamaan sumber daya lokal di Provinsi Bali dalam berbagai aspek kehidupan, terutama dalam pengembangan dan pengelolaan perekonomian;
- c. peningkatan daya saing;
- d. penguatan kecintaan dan tanggung jawab terhadap Provinsi Bali; dan

e. penguatan rasa kebersamaan, solidaritas, budaya gotong-royong, dan sikap kolektif masyarakat.

BAB V : PENDEKATAN PEMBANGUNAN BALI

Penyelenggaraan pembangunan Bali dilaksanakan dengan pendekatan sebagai berikut:

- a. *sakala* dan *niskala*;
- b. holistik;
- c. integratif;
- d. perencanaan yang sinergis;
- e. kepemimpinan kultural; dan
- f. pendekatan satu kesatuan wilayah.

Pendekatan *sakala* dan *niskala* merupakan suatu upaya yang senantiasa diawali dengan memohon restu dan tuntunan Tuhan Yang Maha Esa sesuai nilai luhur tatanan kehidupan masyarakat Provinsi Bali dalam menyelenggarakan berbagai kebijakan pembangunan. Pendekatan holistik, merupakan pembangunan seluruh wilayah Provinsi Bali secara terpola, terencana, terarah, menyeluruh, dan terintegrasi yang memastikan adanya keseimbangan, pemerataan, dan keadilan pembangunan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Bali. Pendekatan integratif, merupakan pendekatan pembangunan yang diselenggarakan melalui proses perencanaan yang dilakukan secara bersama-sama oleh Pemerintah Provinsi Bali dengan pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Bali.

Pendekatan perencanaan yang sinergis, merupakan suatu pendekatan pembangunan, yang menempatkan Pemerintah Provinsi Bali lebih banyak berperan sebagai koordinator, regulator, dan fasilitator daripada sebagai operator langsung. Pendekatan kepemimpinan kultural, merupakan penerapan kepemimpinan yang lebih mengedepankan nilai budaya dan kearifan lokal agar dapat mengembangkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pembangunan secara aspiratif, demokratis, efektif, efisien, dan tepat sasaran. Pendekatan satu kesatuan wilayah merupakan

pendekatan pembangunan yang mencakup satu pulau, satu pola, dan satu tata kelola.

BAB VI : BIDANG PRIORITAS PEMBANGUNAN BALI

Pembangunan di Provinsi Bali terdiri atas 5 (lima) bidang prioritas, meliputi:

- a. prioritas pertama yaitu pangan, sandang, dan papan;
- b. prioritas kedua yaitu kesehatan dan pendidikan;
- c. prioritas ketiga yaitu jaminan sosial dan ketenagakerjaan;
- d. prioritas keempat yaitu adat, agama, tradisi, seni serta kebudayaan; dan
- e. prioritas kelima yaitu kepariwisataan.

Bidang prioritas pembangunan di Provinsi Bali dilaksanakan dengan memperhatikan prioritas pembangunan nasional. Untuk mendukung pembangunan 5 (lima) bidang prioritas, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Bali, dan pemerintah kabupaten/kota melaksanakan pembangunan infrastruktur darat, infrastruktur laut, dan infrastruktur udara secara terintegrasi dan terkoneksi.

Sumber pendanaan untuk pembangunan infrastruktur dialokasikan melalui:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Bali; dan/atau
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

BAB VII : PEMBANGUNAN PROVINSI BALI SECARA TEMATIK

Pembangunan Provinsi Bali secara tematik didasarkan pada karakteristik potensi dan daya dukung kabupaten/kota. Pembangunan Provinsi Bali secara tematik di kabupaten/kota paling sedikit meliputi:

- a. wilayah spiritual;
- b. wilayah konservasi; dan
- c. wilayah pertanian.

Pembangunan di kabupaten/kota dapat dilakukan sesuai dengan potensi masing-masing dengan mengutamakan prinsip tematik. Kabupaten/kota yang menjadi kawasan tematik diberikan insentif berupa tambahan anggaran oleh Pemerintah Provinsi Bali. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembangunan Bali secara tematik dan pemberian insentif diatur dalam Perda Provinsi Bali. Pembangunan kabupaten/kota di Provinsi Bali dikembangkan sesuai dengan potensi masing-masing kabupaten/kota. Pembangunan kabupaten/kota di Provinsi Bali dan pembangunan Provinsi Bali secara tematik dilaksanakan sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

BAB VIII : PEMBANGUNAN PEREKONOMIAN DAN INDUSTRI

Pembangunan perekonomian Provinsi Bali dilakukan secara seimbang dan bertumpu pada:

- a. bidang pertanian;
- b. bidang industri berbasis budaya berciri khas Bali; dan
- c. bidang kepariwisataan.

Pembangunan perekonomian Bali secara seimbang adalah untuk memperkuat dan menyeimbangkan struktur dan fundamental perekonomian Bali. Pembangunan pertanian, harus dilaksanakan secara holistik dan terintegrasi dari hulu sampai ke hilir.

Pembangunan pertanian diarahkan menuju sistem pertanian organik dalam rangka mewujudkan pembangunan Bali yang ramah lingkungan dan berkelanjutan. Pembangunan industri berbasis budaya berciri khas Bali, diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan lokal dan ekspor. Industri berbasis budaya berciri khas Bali, meliputi industri pangan, industri sandang, dan industri kerajinan rakyat. Industri pangan, industri sandang, dan industri kerajinan rakyat dikembangkan sesuai dengan potensi wilayah dan memperhatikan keseimbangan antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Bali. Pembangunan kepariwisataan, diarahkan pada pengembangan kepariwisataan:

- a. berbasis budaya;

- b. memperhatikan keanekaragaman dan keunikan budaya;
- c. berbasis kerakyatan;
- d. berorientasi pada kualitas;
- e. ramah lingkungan; dan
- f. berkelanjutan.

Pembangunan kepariwisataan, meliputi:

- a. industri pariwisata;
- b. destinasi pariwisata;
- c. pemasaran pariwisata;
- d. sumber daya manusia pariwisata; dan
- e. kelembagaan pariwisata.

Pembangunan kepariwisataan diselenggarakan:

- a. sesuai dengan potensi wilayah;
- b. dengan memperhatikan keseimbangan wilayah; dan
- c. sesuai dengan daya dukung daerah dan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Pembangunan kepariwisataan, dilakukan berdasarkan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah dengan memperhatikan Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional.

Pemerintah Provinsi Bali bersama pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Bali mengembangkan kawasan ekonomi secara terintegrasi di wilayah lintas Kabupaten/Kota di Provinsi Bali. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengembangan kawasan ekonomi secara terintegrasi diatur dalam Perda Provinsi Bali.

BAB IX KEWENANGAN PEMERINTAHAN PROVINSI BALI

Pemerintahan Provinsi Bali dan kabupaten/kota di Provinsi Bali mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan. Pemerintahan kabupaten/kota di Provinsi Bali berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam undang-undang pembentukannya.

BAB X : PEDOMAN PENYUSUNAN DOKUMEN PERENCANAAN PEMBANGUNAN BALI

Pola dan haluan pembangunan Bali sebagaimana dimaksud dalam Bab IV, Pendekatan Pembangunan Bali sebagaimana dimaksud dalam Bab V dan rumusan Pembangunan Bali sebagaimana dimaksud dalam Bab VI, Bab VII, dan Bab VIII menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Semesta Berencana, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Semesta Berencana, dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah Semesta Berencana Provinsi dan kabupaten/kota di Provinsi Bali. Selain pedoman, penyusunan dokumen perencanaan pembangunan Provinsi Bali juga berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, Rencana Kerja Pemerintah, dan peraturan perundang-undangan.

BAB XI : PENDANAAN

Pemerintahan Provinsi Bali memperoleh sumber pendanaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain sumber pendanaan, Pemerintahan Provinsi Bali dapat memperoleh sumber pendanaan yang berasal dari:

- a. retribusi wisatawan dan pelaku industri pariwisata;
- b. kontribusi wisatawan dan pelaku industri pariwisata;
- c. dana pemajuan kebudayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan
- d. dana Desa Adat di Bali dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Retribusi dan kontribusi dipungut dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi Bali. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemungutan dan pengelolaan retribusi dan kontribusi diatur dalam Perda Provinsi Bali. Retribusi diberikan atas pelayanan yang diterima. Retribusi dan kontribusi dimanfaatkan untuk pelestarian lingkungan alam beserta fungsinya, adat istiadat, tradisi, seni, budaya, dan kearifan lokal masyarakat Bali. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemanfaatan retribusi dan kontribusi diatur dalam Perda Provinsi Bali.

Dana pemajuan kebudayaan dialokasikan oleh Pemerintah Pusat. Dana pemajuan kebudayaan digunakan untuk perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan kebudayaan dalam rangka pemajuan kebudayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kemampuan keuangan negara.

Dana Desa Adat di Bali dialokasikan oleh Pemerintah Pusat melalui Pemerintah Provinsi Bali. Ketentuan mengenai tata cara penggunaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban dana Desa Adat di Bali diatur dengan Perda Provinsi Bali sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Provinsi Bali mengoordinasikan dan mengarahkan penggunaan dana tanggung jawab sosial perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di Provinsi Bali untuk membiayai program prioritas daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Provinsi Bali. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengoordinasian penggunaan dana tanggung jawab sosial perusahaan diatur dengan Perda Provinsi Bali.

BAB XII KETENTUAN PENUTUP

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1649);

- b. ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
 - c. ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5582) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679); dan
 - d. ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang mengatur mengenai Provinsi Bali,
- dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Perda Provinsi Bali sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Teori dan praktik mengenai Provinsi Bali

Dalam kajian teoretis diuraikan hal-hal mengenai konsep otonomi daerah, otonomi daerah di berbagai negara, dan praktik otonomi daerah di Indonesia. Adapun, dalam praktik empiris diuraikan mengenai beberapa permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur, antara lain mengenai dasar hukum pembentukan Provinsi Bali yang sudah tidak sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang berlaku pada saat ini; kondisi kesejahteraan masyarakat Bali yang tidak merata; perlindungan terhadap adat istiadat, tradisi, dan kebudayaan yang menjadi andalan pariwisata Bali; kedudukan dan perlindungan terhadap Desa Adat; serta perlindungan terhadap Subak.

2. Pelaksanaan dan pengaturan mengenai Provinsi Bali dalam peraturan perundang-undangan terkait

Diperlukan sinkronisasi dengan sejumlah pengaturan terkait dengan Provinsi Bali hal ini dikarenakan undang-undang yang saat ini melahirkan Provinsi Bali masih berdasarkan UU tentang Bali, NTB, dan NTT yang terbit pada saat masih RIS. Dengan beragamnya perkembangan hukum yang ada maka diperlukan sinkronisasi dengan sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dalam hal ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Bali, NTB, dan NTT;

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar; Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

3. Landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Provinsi Bali

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis RUU tentang Provinsi Bali ini memuat renungan kritis, integral dan rasional yang mendalam sampai pada hakikat makna otonomi daerah Provinsi Bali dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Bali pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya dalam wadah NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Pembentukan RUU tentang Provinsi Bali dari sisi filosofis perlu dilihat dari aspek falsafah hidup bangsa Indonesia pada umumnya dan filosofi masyarakat Bali pada khususnya sebagai bagian integral dari masyarakat Indonesia yang *bhineka tunggal ika*.

b. Landasan Sosiologis

Dari sisi sosiologis, seperti kita ketahui pengaturan Bali saat ini menggunakan UU tentang Bali, NTT, dan NTB yang mana sudah lahir di waktu yang sangat lampau. Adapun berdasarkan kondisi saat ini sudah banyak perkembangan dari sisi otonomi daerah yang mana telah terjadi beberapa

kali perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di bidang politik terjadi desentralisasi kekuasaan, demokratisasi, penegakan HAM, dan pemberantasan korupsi. Problematika yang ada saat ini adalah terkait dengan dinamika sosial selama 6 (enam) dekade sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958.

c. Landasan Yuridis

Sebagaimana kita ketahui bahwa Provinsi Bali dibentuk berdasarkan UU tentang Bali, NTT, NTB telah berusia 61 (enam puluh satu) tahun. Provinsi Bali (dulu Daerah Tingkat I Bali) selama enam dekade telah menjadi daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pada saat pembentukannya dasar dan isi otonomi mengacu pada sistem otonomi riil (nyata) (Penjelasan Umum Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah). Adapun dalam perjalanan waktu, sistem otonomi riil yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan terutama pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di awal reformasi. Berdasarkan berbagai argumen dalam bab-bab terdahulu dan dengan memperhatikan kebutuhan serta aspirasi masyarakat Bali dalam menghadapi derasnya perubahan yang terjadi baik karena kemajuan dalam teknologi komunikasi dan teknologi informasi, maka UU tentang Bali, NTT, dan NTB sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia pasca reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

4. Materi muatan dari RUU tentang Provinsi Bali

Jangkauan yang diatur dalam undang-undang ini adalah sebagai dasar hukum bagi pembangunan berbasis perencanaan yang bersifat sinergis dalam konteks kepentingan pembangunan Kabupaten/Kota di Provinsi Bali, yang wilayah kewenangan pengurusannya berada pada pemerintahan Kabupaten/Kota di Provinsi Bali guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat Bali secara adil dan merata, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat Bali secara kreatif dan konstruktif.

Arah pengaturan undang-undang ini adalah mengenai Pola dan Haluan Pembangunan Bali, Pendekatan Pembangunan Bali, Bidang Prioritas, Pembangunan Tematik, Pembangunan Perekonomian dan Industri, kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Bali, serta Pendanaan. Pemerintah Pusat mengalokasikan anggaran dalam APBN untuk membiayai program perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan kebudayaan serta Desa Adat, sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan Peraturan Perundang-undangan.

B. Saran

Atas beberapa simpulan di atas dapat disimpulkan bahwa diperlukan untuk dibentuk RUU tentang Provinsi Bali.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku / Jurnal

- Aburaera, Sukarno et al, *Filsafat Hukum Teori dan Praktik*, Jakarta, 2014.
- Assiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Ketatanegaraan*. Bekasi 2007.
- Bowman, M and Hampton, W. *Local Democracies : A Study in Comparative Local Government*. Melbourne : Longman, 1983.
- Darmayasa, *Canakya Niti Sastra*,1992
- Hicks, Ursula. K. *Development from Below : Local Government Finance in Developing Countries of the Commonwealth*. Oxford : Clarendon Press, 1961.
- Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus)*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Hamidi, Jazim. *Hermeneutika Hukum Sejarah-Filsafat dan Metode Tafsir*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2011.
- Hakim, Lukman. *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Malang 2012.
- Irianto, Sulistyowati. "Praktik Penelitian Hukum Perspektif Sosiolegal" dalam Sulistyowati Iriantodan Shidarta (editor), *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.
- Suriasumantri, Jujun S. *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 2007.
- Leemans, AF. *Changing Patterns of Local Government*. The Hague : IULA, 1970.
- Loughlin, M. *Local Government in the Modern State*. London : Sweet and Maxwell, 1986.
- Maddick, H. *Democracy, Decentralisation, and Development*. Bombay : Asian Publishing House, 1983.

- Mawhood, P. *Up Grading Regional Centres in the Indonesian Administration*, DAG, University of Birmingham, 1986.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Neuman, W. L., *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches, Fifth Edition*, Boston, Pearson Education, 2003.
- Pendit, Nyoman S. *Bali Berjuang*. Jakarta: Gunung Agung, Cetakan kedua, 1979.
- Putra, Fadillah. *Devolusi*, Yogyakarta, 1999.
- Poejawijatna. *Pembimbing Kearah Alam Filsafat*, Jakarta, 1969.
- Rondinelli, D and Cheema, S. *Implementing Decentralisation Policies*. London: Sage, 1983.
- Rangarajan, LN. *Arthasastra*, 1992.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1981
- Smith, BC. *Decentralisation*. London : George Allen and Unwin, 1985.
- Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi*, Jakarta.
- Suryaningrat, B. *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*. Jakarta : Aksara Baru, 1980.
- Syafrudin, Ateng. *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Bandung, 1973.
- Santoso, Panji. *Administrasi Publik*, Bandung, 2012.
- Sirtha, I Nyoman. *Aspek Hukum Dalam Konflik Adat di Bali*, Udayana Press, Denpasar, 2008.
- Surpha, I Wayan, *Seputar Desa Pakraman dan Adat Bali*, BP, Denpasar, 2002.
- _____, *Eksistensi Desa Adat di Bali, Dengan Diundangkannya Undang – Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa*”, PT. Upada Sastra, Denpasar, 1992,

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010.

B. Laman

Andi Irman Putra Sidin, *Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945*, dimuat dalam

http://bphn.go.id/data/documents/peran_prolegnas_dalam_perencanaan_pembentukan_hukum_nasional.pdf, diakses tanggal 17 Januari 2020

Tribun Bali, *Koster Sebut Ide RUU Provinsi Bali Berasal Dari Otonomi Khusus Yang Diajukan 2005 Lalu*, dimuat dalam <https://bali.tribunnews.com/2019/01/16/koster-sebut-ide-ruu-provinsi-bali-berasal-dari-otonomi-khusus-yang-diajukan-2005-lalu>, diakses tanggal 17 Januari 2020.

C. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1992 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

D. Bahan yang Tidak Diterbitkan

Hoessein, Bhenyamin. *Format Pemerintah Daerah dalam Era Reformasi*. makalah dalam Seminar Terbatas tentang Otonomi Daerah pada tanggal 27 Februari 1999.

LAMPIRAN

**JUMLAH KABUPATEN/KOTA, KECAMATAN, DESA ADAT
DI PROVINSI BALI**

NO	KABUPATEN/ KOTA	KECAMATAN	DESA ADAT		JUMLAH
1	2	3	4		5
1	Buleleng				170
		1. Seririt	1	Kalianget	25
			2	Joanyar Kajanan	
			3	Joanyar Kelodan	
			4	Tangguwisia	
			5	Sulanyah	
			6	Bubunan	
			7	Ringdikit	
			8	Rangdu	
			9	Mayong	
			10	Tunju	
			11	Bestala	
			12	Munduk Bestala	
			13	Patemon	
			14	Lokapaksa	
			15	Ularan	
			16	Unggahan	
			17	Umeanyar	

			18	Banjarasem	
			19	Yehanakan	
			20	Kalanganyar	
			21	Kalisada	
			22	Tegallenga	
			23	Pangkungparuk	
			24	Pengastulan	
			25	Seririt	
		2. Buleleng	1	Kalibukbuk	21
			2	Banyualit	
			3	Anturan	
			4	Dharmajati Tukadmungga	
			5	Pemaron	
			6	Tista	
			7	Bangkang	
			8	Galiran	
			9	Runuh	
			10	Nagesepeha	
			11	Petandakan	
			12	Penglatan	
			13	Alapsari	
			14	Bale Agung Tenaon	
			15	Poh Bergong	

			16	Beratan Samayaji	
			17	Banyuning	
			18	Padangkeling	
			19	Banyuasri	
			20	Buleleng	
			21	Penarukan	
		3. Sukasada	1	Panji	21
			2	Silangjana	
			3	Gunung Luwih	
			4	Pumahan	
			5	Pancasari	
			6	Wanagiri	
			7	Sambangan	
			8	Selat Pandan Banten	
			9	Kayuputih	
			10	Sinalud	
			11	Pegadungan	
			12	Pasut Katiasa	
			13	Batu Dingding	
			14	Amerta Sari	
			15	Padangbulia	
			16	Ambengan	
			17	Munduk Kunci	
			18	Mujung Sari	

				Kerthi	
			19	Sukasada	
			20	Lumbanan	
			21	Sangket	
		4. Gerokgak	1	Tukad Sumaga	14
			2	Celukan Bawang	
			3	Tinga-tinga	
			4	Pengulon	
			5	Patas	
			6	Gerokgak	
			7	Sanggalangit	
			8	Musi	
			9	Penyabangan	
			10	Banyupoh	
			11	Pemuteran	
			12	Sumberkima	
			13	Pejarakan	
			14	Sumberklampok	
		5. Busungbiu	1	Busungbiu	16
			2	Kekeran	
			3	Pelapuan	
			4	Bengkel	
			5	Umejero	

			6	Kedis	
			7	Subuk	
			8	Tinggasari	
			9	Titab	
			10	Telaga	
			11	Bongancina	
			12	Pucaksari	
			13	Tista	
			14	Munduk Mengenu	
			15	Munduk Tengah	
			16	Sepang	
		6. Banjar	1	Banjar	18
			2	Pedawa	
			3	Banjar Tegeha	
			4	Dencarik	
			5	Kaliasem	
			6	Tigawasa	
			7	Temukus	
			8	Cempaga	
			9	Sidetapa	
			10	Tampekan	
			11	Banyuseri	
			12	Tirtasari	
			13	Kayuputih	

			14	Banyuatis	
			15	Gobleg	
			16	Gesing	
			17	Munduk	
			18	Tamblingan	
		7. Kubutambahan	1	Bukti	22
			2	Yeh Sanih	
			3	Kubutambahan	
			4	Bengkala	
			5	Bila Bajang	
			6	Bila Tua	
			7	Tamblang	
			8	Tangkid	
			9	Kelampuak	
			10	Bontihing	
			11	Rendetin	
			12	Pakistan	
			13	Sangburni	
			14	Kelandis	
			15	Mengandang	
			16	Tegal	
			17	Tambakan	
			18	Tajun	
			19	Bayad	

			20	Tunjung	
			21	Depeha	
			22	Bulian	
		8. Tejakula	1	Sembiran	15
			2	Pacung	
			3	Bangkah	
			4	Julah	
			5	Madenan	
			6	Sangambu	
			7	Gentuh	
			8	Keduran	
			9	Bondalem	
			10	Tejakula	
			11	Les-Penuktukan	
			12	Sambirenteng	
			13	Gretek	
			14	Tembok	
			15	Ngis	
		9. Sawan	1	Sudaji	18
			2	Menyali	
			3	Bebetin	
			4	Manuksesa	
			5	Jagaraga	

			6	Lemukih	
			7	Sinabun	
			8	Suwug	
			9	Sawan	
			10	Galungan	
			11	Kerobokan	
			12	Kloncing	
			13	Bungkulan	
			14	Sari Besikan	
			15	Sangsit Dauh Yeh	
			16	Sangsit Dangin Yeh	
			17	Sekumpul	
			18	Lebah	
2	Jembrana				64
		1. Pakutatan	1	Pengragoan Dangin Tukad	13
			2	Pengragoan Dauh Tukad	
			3	Badingkayu	
			4	Mengenuanyar	
			5	Pasut	
			6	Gumbrih	
			7	Pangyangan	
			8	Pakutatan	

			9	Asah Duren	
			10	Manggissari	
			11	Juwuk Manis	
			12	Pulukan	
			13	Medewi	
		2. Mendoyo	1	Yeh Sumbul	19
			2	Yehembang Kangin	
			3	Nusamara	
			4	Yehembang	
			5	Giri Gahana Grama	
			6	Yehembang Kauh	
			7	Munduk Anggrek Kaja	
			8	Yehbuah	
			9	Kedisan	
			10	Penyaringan	
			11	Giri Amerta	
			12	Giri Utama	
			13	Delodbrawah	
			14	Pohsanten	
			15	Pergung	
			16	Mendoyo Dangin Tukad	

			17	Mendoyo Dauh Tukad	
			18	Tegalcangkring	
			19	Taman Sari	
		3. Jembrana	1	Dangintukadaya	9
			2	Batuagung	
			3	Budeng	
			4	Yehkuning	
			5	Perancak	
			6	Sangkaragung	
			7	Dauhwaru	
			8	Lokasari	
			9	Kertha Jaya Pendem	
		4. Negara	1	Berangbang	10
			2	Dharma Kerti	
			3	Dharma laksana	
			4	Tegalbadeng Kangin	
			5	Tegalbadeng Kauh	
			6	Baluk	
			7	Banyubiru	
			8	Baler Bale Agung	

			9	Puseh Agung	
			10	Lelateng	
		5. Melaya	1	Melaya	13
			2	Sumbersari	
			3	Nusasari	
			4	Wanasari	
			5	Ekasari	
			6	Palalinggah	
			7	Candikusuma	
			8	Tuwed	
			9	Tukadaya	
			10	Tamansari	
			11	Berawangtangi	
			12	Manistutu	
			13	Gilimanuk	
3	Bangli				168
		1. Bangli	1	Pengotan	23
			2	Bangklet	
			3	Kayubihi	
			4	Kayang	
			5	Umanyar	
			6	Kuning	
			7	Tamanbali	

			8	Jelekungkang	
			9	Guliang Kangin	
			10	Guliang Kawan	
			11	Bunutin	
			12	Langkan	
			13	Palaktiyang	
			14	Buayang	
			15	Landih	
			16	Penaga	
			17	Penglipuran	
			18	Kubu	
			19	Sidembunut	
			20	Cempaga	
			21	Tegallalang	
			22	Kawan	
			23	Bebalang	
		2. Susut	1	Penglumbaran Kawan	47
			2	Tiga Kawan	
			3	Serai Kembangmerta	
			4	Seribatu	
			5	Malet Gusti	
			6	Temen	
			7	Mancingan	

			8	Malet Kutamesir	
			9	Malet Tengah	
			10	Pukuh	
			11	Kayuambua	
			12	Linjong	
			13	Temaga	
			14	Buungan	
			15	Tiga	
			16	Penglumbaran Kangin	
			17	Lumbuan	
			18	Alisbintang	
			19	Bungkuan	
			20	Cekeng	
			21	Tanggahan Gunung	
			22	Tanggahan Peken	
			23	Sulahan	
			24	Kikian	
			25	Kebon	
			26	Susut Kaja	
			27	Susut Kelod	
			28	Manuk	
			29	Juwukbali	
			30	Penatahan	

			31	Lebah	
			32	Pukuh	
			33	Tangkas	
			34	Demulih	
			35	Tanggahan Tengah	
			36	Tanggahan Talang Jiwa	
			37	Sala	
			38	Abuan	
			39	Serokadan	
			40	Apuan	
			41	Bangun Lemah Kawan	
			42	Bangun Lemah Kangin	
			43	Selat	
			44	Pengiangan Kawan	
			45	Pengiangan Kangin	
			46	Songlandak	
			47	Selatnyuhan	
		3. Tembuku	1	Jehem	37
			2	Tingkadbatu	
			3	Sama Undisan	
			4	Tambahan	

			5	Geria Kelempung	
			6	Galiran	
			7	Antugan	
			8	Sama Geria	
			9	Kaulan Dewa Jehem Kelod	
			10	Tabunan	
			11	Undisan Kaja	
			12	Undisan Kelod	
			13	Sekaan	
			14	Bangbang	
			15	Cepunggung	
			16	Bangkiangsidem	
			17	Nyanglan Kaja	
			18	Metra	
			19	Yangapi	
			20	Umbalan	
			21	Penida Kaja	
			22	Kedui	
			23	Tembuku Kaja	
			24	Tegalasah Kelod	
			25	Tembuku Kelod	
			26	Tegalasah Kaja	
			27	Penida Kelod	
			28	Penarukan	

			29	Karang Suung Kelod	
			30	Peninjoan	
			31	Tampuagan	
			32	Kebon	
			33	Bengang	
			34	Payuk	
			35	Manikaji	
			36	Karang Suung Kaja	
			37	Pulesari	
		4. Kintamani	1	Awan	61
			2	Abangsongan	
			3	Abang Batudinding	
			4	Abuan	
			5	Bayunggede	
			6	Bayung Cerik	
			7	Belancan	
			8	Bukih	
			9	Batukaang	
			10	Bunutin	
			11	Binyan	
			12	Belanga	
			13	Bantang	

			14	Panti	
			15	Selulung	
			16	Bonyoh	
			17	Binyan (buahan)	
			18	Buahan	
			19	Belandingan	
			20	Banua	
			21	Batur	
			22	Catur	
			23	Daup	
			24	Dausa	
			25	Cenigaan	
			26	Lateng	
			27	Gunung Bau	
			28	Katung	
			29	Kutuh	
			30	Angansari	
			31	Kintamani	
			32	Glagalinggah	
			33	Kayukapas	
			34	Kedisan	
			35	Langgahan	
			36	Lembean	
			37	Mangguh	
			38	Manikliyu	

			39	Pinggan	
			40	Mengani	
			41	Pengejaran	
			42	Sekaan	
			43	Serai	
			44	Satra	
			45	Sanda	
			46	Tanah Embut	
			47	Batupalah	
			48	Kembangsari	
			49	Tanah Gambir	
			50	Kubusalya	
			51	Sukawana	
			52	Kuum	
			53	Bukitsari	
			54	Songan	
			55	Subaya	
			56	Siakin	
			57	Batih	
			58	Sekardadi	
			59	Suter	
			60	Terunyan	
			61	Ulian	
4	Badung				122

		1. Kuta Selatan	1	Pecatu	9
			2	Unggasan	
			3	Kutuh	
			4	Jimbaran	
			5	Tanjung Benoa	
			6	Tengkulung	
			7	Kampial	
			8	Peminge	
			9	Bualu	
		2. Kuta	1	Seminyak	6
			2	Legian	
			3	Kuta	
			4	Tuban	
			5	Kelan	
			6	Kedonganan	
		3. Kuta Utara	1	Padonan	8
			2	Tandeg	
			3	Berawa	
			4	Canggu	
			5	Tuka	
			6	Dalung	
			7	Padangluwih	
			8	Kerobokan	

		4. Mengwi	1	Cemagi	38
			2	Seseh	
			3	Mengening	
			4	Sogsogan	
			5	Munggu	
			6	Pande Munggu	
			7	Kertha Bujangga	
			8	Pererenan	
			9	Tumbak Bayuh	
			10	Buduk	
			11	Kekeran	
			12	Beringkit	
			13	Mengwitani	
			14	Mengwi	
			15	Gulingan	
			16	Penarungan	
			17	Cemenggon	
			18	Banjarsayan	
			19	Denkayu	
			20	Baha	
			21	Cengkok	
			22	Sobangan	
			23	Dukuh Moncos	
			24	Sembung	

			25	Sembung Sobangan	
			26	Karanganjung	
			27	Balangan	
			28	Kuwum Nyelati	
			29	Abianbase	
			30	Semate	
			31	Tangeb	
			32	Kapal	
			33	Sempidi	
			34	Kwanji	
			35	Sading	
			36	Lukluk	
			37	Perang	
			38	Anggungan	
		5. Abiansemal	1	Sibangkaja	34
			2	Lambing Sibangkaja	
			3	Sibangede	
			4	Angantaka	
			5	Kekeran	
			6	Bongkasa	
			7	Kutaraga	
			8	Karang Dalem	
			9	Selat	

			10	Mambal	
			11	Baturning	
			12	Semana	
			13	Umahanyar	
			14	Gerih	
			15	Abiansemal	
			16	Taman	
			17	Batubayan	
			18	Jempeng	
			19	Punggul	
			20	Sigaran	
			21	Tingas	
			22	Lambing	
			23	Bindu	
			24	Samu	
			25	Ayunan	
			26	Ambengan	
			27	Tegal	
			28	Darmasaba	
			29	Pikah	
			30	Blahkiuh	
			31	Jagapati	
			32	Sedang	
			33	Sangeh	
			34	Gerana	

		6. Petang	1	Samuan	27
			2	Anggungan	
			3	Carangsari	
			4	Getasan	
			5	Pangsan	
			6	Petang	
			7	Kerta	
			8	Lipah	
			9	Munduk Damping	
			10	Angantiga	
			11	Sulangai	
			12	Batulantang	
			13	Sandakan	
			14	Nungnung	
			15	Auman	
			16	Pelaga	
			17	Tinggalan	
			18	Bukian	
			19	Semanik	
			20	Tiyingan	
			21	Kiadan	
			22	Bon	
			23	Lawak	
			24	Jempanang	

			25	Belok	
			26	Sekarmukti	
			27	Sidan	
5	Gianyar				273
		1. Sukawati	1	Tegenungan	33
			2	Kemenuh	
			3	Sumampan	
			4	Tengkulak Kelod	
			5	Tengkulak Kaja	
			6	Tengkulak Tengah	
			7	Gangangan Cangi	
			8	Gerih	
			9	Lantangidung	
			10	Batuan	
			11	Negara	
			12	Sukawati	
			13	Guwang	
			14	Ketewel	
			15	Rangkan	
			16	Lembeng	
			17	Batuyang	
			18	Batuaji	

			19	Jero Kuta	
			20	Dlod Tukad	
			21	Teggaltamu	
			22	Celuk	
			23	Tangsub	
			24	Cemenggaon	
			25	Singapadu	
			26	Kebon	
			27	Negari	
			28	Belaluan	
			29	Kutri	
			30	Griya Kutri	
			31	Belang Kaler	
			32	Belang Samu	
			33	Silakarang Kederi	
		2. Blahbatuh	1	Perangsada	36
			2	Tojan	
			3	Pinda Pering	
			4	Patolan	
			5	Sema	
			6	Pering	
			7	Keramas	
			8	Medahan	
			9	Cucukan	

			10	Pasdalem	
			11	Selat	
			12	Belega	
			13	Buruan	
			14	Bangun Liman	
			15	Celuk	
			16	Getas Kawan	
			17	Getas Kangin	
			18	Kutri	
			19	Geriya Ketandan	
			20	Darmasanmata	
			21	Saba	
			22	Pinda	
			23	Banda	
			24	Bonbiyu	
			25	Blangsinga	
			26	Blahbatuh	
			27	Teruna	
			28	Satria	
			29	Antugan	
			30	Dharma Tiaga	
			31	Bona	
			32	Bedulu	
			33	Taman	
			34	Wanayu Mas	

			35	Tegallingah	
			36	Margasengkala	
		3. Gianyar	1	Petak	42
			2	Mantring	
			3	Padpadan	
			4	Penyembahan	
			5	Benawah	
			6	Bonnyuh	
			7	Madangan Kaja	
			8	Madangan Kelod	
			9	Uma Anyar	
			10	Sumita	
			11	Mulung	
			12	Suwat	
			13	Petak Jeruk	
			14	Siangan	
			15	Purnadesa	
			16	Munduk	
			17	Lokaserana	
			18	Bandung	
			19	Sawan	
			20	Kabetan	
			21	Bakbakan	
			22	Gitgit	

			23	Griya Sakti Kabetan	
			24	Tegal tugu	
			25	Sidan	
			26	Tulikup Kaler	
			27	Tulikup Kelod	
			28	Temesi	
			29	Lebih	
			30	Kesian	
			31	Serongga	
			32	Pacung	
			33	Bitera	
			34	Batursari	
			35	Beng	
			36	Samplangan	
			37	Bukitjangkrik	
			38	Bukit Batu	
			39	Selat	
			40	Abianbase	
			41	Tedung	
			42	Gianyar	
		4. Ubud	1	Kedewatan	32
			2	Bunutan	
			3	Lungsiakan	
			4	Payogan	

			5	Tanggayuda	
			6	Lodtunduh	
			7	Gelogor	
			8	Mawang	
			9	Silungan	
			10	Mas	
			11	Abianseka	
			12	Nyuh Kuning	
			13	Pengosekan	
			14	Peliatan	
			15	Teges Kanginan	
			16	Petulu	
			17	Nagi	
			18	Kutuh	
			19	Laplapan	
			20	Penestanan	
			21	Sayan	
			22	Demayu	
			23	Kengetan	
			24	Singakerta	
			25	Tebongkang	
			26	Tunon	
			27	Bentuyung Sakti	
			28	Junjungan	
			29	Padang Tegal	

			30	Taman Kaja	
			31	Teggallantang	
			32	Ubud	
		5. Tampaksiring	1	Pejeng Kawan	37
			2	Pedapdapan	
			3	Jero Kuta Pejeng	
			4	Panglan	
			5	Sawa Gunung	
			6	Kelusu	
			7	Patemon	
			8	Sema Gading	
			9	Gapokan	
			10	Tri Eka Citta	
			11	Uma Kuta	
			12	Uma Dawa	
			13	Tegalsaat	
			14	Cagaan	
			15	Tarukan	
			16	Umahanyar	
			17	Melayang	
			18	Belusung	
			19	Sanding	
			20	Penendengan	
			21	Sareseda	

			22	Mantring	
			23	Tampaksiring	
			24	Bukit	
			25	Kulub	
			26	Kulu	
			27	Eha	
			28	Kelodan Tampaksiring	
			29	Manukaya Let	
			30	Manukaya Anyar	
			31	Penempahan	
			32	Malet	
			33	Temen	
			34	Basangambu	
			35	Maniktawang	
			36	Keranjangan	
			37	Mancingan	
		6. Tegallalang	1	Tegallalang	45
			2	Abangan	
			3	Kelabangmoding	
			4	Sapat	
			5	Gentong	
			6	Sebatu	
			7	Talepud	
			8	Pujung Sari	

			9	Tumbakasa	
			10	Jasan	
			11	Bonjaka	
			12	Jati	
			13	Tegal Suci	
			14	Apuh	
			15	Keliki	
			16	Sebali	
			17	Taro Kaja	
			18	Taro Kelod	
			19	Ked	
			20	Alas Pujung	
			21	Belong	
			22	Patas	
			23	Pisang Kaja	
			24	Pisang Kelod	
			25	Let	
			26	Sengkaduan	
			27	Pakuseba	
			28	Puakan	
			29	Tebuana	
			30	Tatag	
			31	Calo	
			32	Timbul	
			33	Tegal Payang	

			34	Perean	
			35	Pupuan	
			36	Tangkup	
			37	Mumbi	
			38	Kedisan	
			39	Bayad	
			40	Kebon	
			41	Cebok	
			42	Pakudui	
			43	Dlod Blumbang	
			44	Manuaba	
			45	Kenderan	
		7. Payangan	1	Pengaji	48
			2	Begawan	
			3	Tibekauh	
			4	Bayad	
			5	Payangan Desa	
			6	Melinggih	
			7	Sema	
			8	Badung	
			9	Geria	
			10	Kelusa	
			11	Keliki Kawan	
			12	Yeh Tengah	

			13	Bresela	
			14	Bukian	
			15	Subilang	
			16	Tiyingan	
			17	Ulanan	
			18	Amo	
			19	Dasong	
			20	Lebah	
			21	Lebah Buana	
			22	Kebek	
			23	Selasih	
			24	Penginyahan	
			25	Puhu	
			26	Semaon	
			27	Ponggang	
			28	Satung	
			29	Susut	
			30	Buahan	
			31	Jaang	
			32	Gambih	
			33	Sriteja	
			34	Selat	
			35	Gata	
			36	Majangan	
			37	Tengipis	

			38	Pausan	
			39	Singaperang	
			40	Bada	
			41	Kerta	
			42	Marga Tengah	
			43	Pilan	
			44	Seming	
			45	Penyabangan	
			46	Saren	
			47	Bunteh	
			48	Mawang	
6	Tabanan				349
		1. Pupuan	1	Bantiran	25
			2	Pupuan	
			3	Pajahan	
			4	Sai	
			5	Munduktemu	
			6	Anggasari	
			7	Kebonjero	
			8	Belatungan	
			9	Antap Gawang	
			10	Yeh Sibuh	
			11	Pujungan	
			12	Sanda	

			13	Jelijih	
			14	Punggang	
			15	Penyawa	
			16	Padangan	
			17	Pempatan	
			18	Batungsel	
			19	Kebonpadangan	
			20	Baletimbang	
			21	Galiukir	
			22	Karya Sari	
			23	Suradadi	
			24	Durentaluh	
			25	Belimbing	
		2. Selemadeg Barat	1	Antosari	37
			2	Umaseka	
			3	Petiles	
			4	Banjar Anyar	
			5	Dukuh	
			6	Tiyang gading	
			7	Ampadan	
			8	Antagana	
			9	Mundeh	
			10	Pasut	
			11	Gelunggang	

			12	Pancoran	
			13	Nyuhgading	
			14	Pengedan	
			15	Bangal	
			16	Auman	
			17	Penataran	
			18	Yeh Silah	
			19	Delod Ceking	
			20	Nagasari	
			21	Lalanglinggah	
			22	Suraberata	
			23	Yeh Bakung	
			24	Beja	
			25	Bangkiang Jaran	
			26	Bukit Tumpeng	
			27	Lumbung Gede	
			28	Cepaka	
			29	Pengereregan	
			30	Angkah	
			31	Margatelu	
			32	Wanayu	
			33	Samsaman	
			34	Selabih	
			35	Semaja	
			36	Banjar Bengkel	

			37	Labak Suren	
		3. Selemadeg	1	Sarinbuana	36
			2	Wanagiri	
			3	Sawah	
			4	Kebon Anyar	
			5	Kebon Tumpalan	
			6	Kebon Bantiran	
			7	Mendek	
			8	Kerta	
			9	Pupuan Sawah	
			10	Cangkup	
			11	Kikian	
			12	Pengesan	
			13	Bajera	
			14	Singin	
			15	Gamongan	
			16	Selemadeg	
			17	Sukawati	
			18	Berembeng	
			19	Gablogan	
			20	Cekik	
			21	Bebali	
			22	Munggu	
			23	Baleagung	

			24	Jembrana	
			25	Antap Kaja	
			26	Antap Delod Sema	
			27	Soka	
			28	Kutuh Paang	
			29	Batulumbang	
			30	Bonian	
			31	Manikyang	
			32	Cibukan	
			33	Menungul	
			34	Munduk	
			35	Taman Yoga	
			36	Kebon Lenganan	
		4. Selemadeg Timur	1	Mambang Gede	32
			2	Dukuh Pulu Kaja	
			3	Kelecung	
			4	Bongan	
			5	Munduk Ulan	
			6	Tegal Mengkeb Kelod	
			7	Tegal Mengkeb Kaja	

			8	Gempinis	
			9	Kulkul Batu	
			10	Ketima	
			11	Dalang Pondok	
			12	Dalang	
			13	Tanah Barak	
			14	Serampingan	
			15	Megati Kelod	
			16	Megati Kaja	
			17	Jelijih	
			18	Sesandan	
			19	Gunung Salak	
			20	Bangkiang Sidem	
			21	Apit Yeh	
			22	Kemetug	
			23	Kanciana	
			24	Tangguntiti	
			25	Bantas	
			26	Munduk Malang	
			27	Gadungan	
			28	Pangkung Langkuas	
			29	Munduk Pakel	
			30	Cepaka	
			31	Nyatnyatan	

			32	Beraban	
		5. Kerambitan	1	Kesiut Arca	29
			2	Kesiut Tengah	
			3	Timpag	
			4	Sambian	
			5	Telaga Tunjung	
			6	Meliling	
			7	Sembung Gede	
			8	Sarasidi	
			9	Batuaji Kawan	
			10	Dharma Sadhu Mandung	
			11	Batuaji	
			12	Pacung	
			13	Pelem Gede	
			14	Samsam	
			15	Dharma Kesatria Lumajang	
			16	Kutuh Kaja	
			17	Kutuh Kelod	
			18	Eka Cita Penyalin	
			19	Selingsing	
			20	Serongga	
			21	Pangkungkarung Gede	

			22	Samsaman	
			23	Dukuh Belong	
			24	Bale Agung Kerambitan	
			25	Tista	
			26	Belumbang	
			27	Tibubiyu	
			28	Penarukan	
			29	Kelating	
		6. Penebel	1	Wangaya Gede	72
			2	Keloncing	
			3	Batu Kambing	
			4	Bengkel	
			5	Amplas	
			6	Sandan	
			7	Tengkudak	
			8	Penganggahan	
			9	Puluk-Puluk	
			10	Puakan	
			11	Tingkih Kerep	
			12	Penatahan	
			13	Mongan	
			14	Tegayang	
			15	Tegallingah	
			16	Sangketan	

			17	Bongli	
			18	Puring	
			19	Banjar Anyar	
			20	Munduk Dawa	
			21	Munduk Bun	
			22	Rejasa	
			23	Pacut	
			24	Kelembang	
			25	Pesagi	
			26	Cangkup	
			27	Munduk Juwet	
			28	Kuumkeladi	
			29	Pagubugan Kangin	
			30	Tegal Seka	
			31	Riang Gede	
			32	Jegu	
			33	Ngis	
			34	Buruan	
			35	Benana	
			36	Pitra	
			37	Pohgending	
			38	Serason	
			39	Nyuling	
			40	Asah	
			41	Penebel	

			42	Ubung	
			43	Karadan	
			44	Dukuh	
			45	Sunantaya	
			46	Gunung	
			47	Biaung	
			48	Pumahan	
			49	Pemanis	
			50	Cacab Jangkahan	
			51	Tajen	
			52	Cepik	
			53	Babahan	
			54	Utu	
			55	Bolangan	
			56	Dadia	
			57	Mengesta	
			58	Piling	
			59	Kedampal	
			60	Belulang	
			61	Wongaya Betan	
			62	Senganan Kanginan	
			63	Senganan Kawan	
			64	Pacung	

			65	Pagi	
			66	Munduk Paku	
			67	Keridan	
			68	Soka	
			69	Belatung	
			70	Bugbugan	
			71	Jatiluwh	
			72	Gunung Sari	
		7. Baturiti	1	Kembang merta	54
			2	Pemuteran	
			3	Batusesa	
			4	Candikuning	
			5	Bukitcatu	
			6	Batunya	
			7	Taman Tanda	
			8	Juwuk Legi	
			9	Abing	
			10	Antapan	
			11	Mayungan	
			12	Tohjiwa	
			13	Gelogor	
			14	Angseri	
			15	Munduk Lumbang	
			16	Tegeh	

			17	Apuan	
			18	Tinungan	
			19	Kambangan	
			20	Jelantik	
			21	Bangli	
			22	Titigalar	
			23	Apit Yeh	
			24	Umapoh	
			25	Sandan	
			26	Munduk Andong	
			27	Gunung Kangin	
			28	Baturiti	
			29	Pacung	
			30	Bangah	
			31	Abang	
			32	Mojan	
			33	Peneng	
			34	Tundak	
			35	Temacun	
			36	Sekargula	
			37	Kerobokan	
			38	Luwus	
			39	Punjuan	
			40	Palian	
			41	Poyan	

			42	Mandul	
			43	Perean	
			44	Bunyuh	
			45	Puseh	
			46	Tuka	
			47	Kukub	
			48	Berteh	
			49	Selat	
			50	Basangbe	
			51	Piun	
			52	Beluangan	
			53	Banjar Anyar	
			54	Leba	
		8. Marga	1	Seribupati	28
			2	Cau Belayu	
			3	Kekeran	
			4	Adeng	
			5	Pengembungan	
			6	Tegal Jadi	
			7	Kukuh	
			8	Belayu	
			9	Umabian	
			10	Kuwum Ancak	
			11	Kuwum	

			12	Ole	
			13	Kelaci	
			14	Marga	
			15	Payangan	
			16	Bunutin	
			17	Kalibalang	
			18	Gelagah	
			19	Petiga	
			20	Geluntung	
			21	Cau	
			22	Tua	
			23	Bayan	
			24	Baru	
			25	Pinge	
			26	Susut	
			27	Tengah	
			28	Tengah Kangin	
		9. Kediri	1	Abiantuwung	23
			2	Kelaci Kelod	
			3	Kelaci Kaja	
			4	Suralaga	
			5	Dalem yangApi	
			6	Banjar Anyar	
			7	Sanggulan	

			8	Jadi	
			9	Senapahan	
			10	Buwit	
			11	Kedungu	
			12	Beraban	
			13	Cepaka	
			14	Kaba-Kaba	
			15	Kediri	
			16	Demung	
			17	Batan Pole	
			18	Mundeh	
			19	Nyitdah	
			20	Babakan	
			21	Pandak Bandung	
			22	Pandak Gede	
			23	Pejaten	
		10. Tabanan	1	Sandan Pondok	13
			2	Sesandan	
			3	Sekartaji	
			4	Wanasari	
			5	Tunjuk	
			6	Buahan	
			7	Subamia	
			8	Kubontingguh	

			9	Dukuh Buahhan	
			10	Bongan Puseh	
			11	Bedha	
			12	Yeh Gangga	
			13	Kota Tabanan	
7	Karangasem				190
		1. Kubu	1	Tulamben	41
			2	Batudawa	
			3	Muntig	
			4	Dukuh	
			5	Beluhu	
			6	Kubu Juntal	
			7	Baturinggit	
			8	Bantas	
			9	Kayuaya	
			10	Bukit	
			11	Lebah	
			12	Karangsari	
			13	Tigaron	
			14	Nusu	
			15	Ban	
			16	Dlundungan	
			17	Panek	
			18	Cutcut	
			19	Manik Aji	

			20	Kaliaga	
			21	Temakung	
			22	Bonyoh	
			23	Belong Plugon	
			24	Belong Batu Kau	
			25	Pucang	
			26	Daya	
			27	Jatituhu	
			28	Cegi	
			29	Pengalusan	
			30	Perasan	
			31	Asti	
			32	Darmaji	
			33	Bunga	
			34	Tianyar	
			35	Paleg Kelod	
			36	Paleg Kaja	
			37	Penginyahan	
			38	Pedahan Kelod	
			39	Pedahan Kaja	
			40	Krebelahan	
			41	Munti Gunung	
		2. Abang	1	Ababi	20
			2	Tiyingtali	

			3	Tauka	
			4	Tuminggal	
			5	Gamongan	
			6	Tanah Aji	
			7	Kesimpar	
			8	Tista	
			9	Ngis	
			10	Purwayu	
			11	Basangalas	
			12	Linggawana	
			13	Culik	
			14	Bebayu	
			15	Paselatan	
			16	Datah	
			17	Kedampal	
			18	Tukad Besi	
			19	Sega	
			20	Gulinten	
		3. Karangasem	1	Bubug	23
			2	Perasi	
			3	Asak	
			4	Timbrah	
			5	Bukit	
			6	Jumenang	

			7	Sekargunung	
			8	Batugunung	
			9	Kebon Bukit	
			10	Tumbu	
			11	Seraya	
			12	Karangasem	
			13	Ujung Hyang	
			14	Susuan	
			15	Tampuagan	
			16	Dukuh Penaban	
			17	Subagan	
			18	Jasri	
			19	Padangkerta	
			20	Kertasari	
			21	Dukuh	
			22	Temega	
			23	Peladung	
		4. Bebandem	1	Sibetan	15
			2	Macang	
			3	Bungaya	
			4	Saren	
			5	Budakeling	
			6	Bebandem	
			7	Tohpati	

			8	Kastala	
			9	Liligundi	
			10	Jungsri	
			11	Komala	
			12	Nangka	
			13	Umanyar	
			14	Tanah Aron	
			15	Poh	
		5. Manggis	1	Gegelang	19
			2	Angantelu	
			3	Padangbai	
			4	Ulakan	
			5	Tanahampo	
			6	Manggis	
			7	Apityeh	
			8	Yehpoh	
			9	Buitan	
			10	Selumbung	
			11	Bukit Catu	
			12	Ngis	
			13	Pekarangan	
			14	Nyuh Tebel	
			15	Tenganan Pegringsingan	
			16	Tenganan Dauh	

				Tukad	
			17	Gumung	
			18	Sengkidu	
			19	Pasedahan	
		6. Selat	1	Muncan	27
			2	Yeha	
			3	Ancut	
			4	Pura	
			5	Lebih	
			6	Telung Buana	
			7	Badeg Tengah	
			8	Badeg Kelodan	
			9	Sogra	
			10	Sebudi	
			11	Bukit Galah	
			12	Sebun	
			13	Taman Darma	
			14	Padangaji	
			15	Umacetra	
			16	Sukaluwih	
			17	Tegeh	
			18	Presana	
			19	Selat	
			20	Santi	

			21	Duda	
			22	Padang Tunggal	
			23	Karangsari	
			24	Geriana Kangin	
			25	Geriana Kauh	
			26	Putung	
			27	Pateh	
		7. Rendang	1	Buyan	26
			2	Menanga	
			3	Suwukan	
			4	Pejeng	
			5	Tegenan	
			6	Batusesa	
			7	Buk Cabe	
			8	Pempatan	
			9	Pemuteran	
			10	Putung	
			11	Kubakal	
			12	Alasngandang	
			13	Waringin	
			14	Geliang	
			15	Pule	
			16	Teges	
			17	Besakih	

			18	Kesimpar	
			19	Temukus	
			20	Tarib	
			21	Tukad Belah	
			22	Rendang	
			23	Pedukuhan	
			24	Nongan	
			25	Segah	
			26	Pesaban	
		8. Sidemen	1	Iseh	19
			2	Tebola	
			3	Kebung	
			4	Telun Wayah	
			5	Sukahet	
			6	Delod Yeh	
			7	Lebu	
			8	Toh Jiwa	
			9	Wangsean	
			10	Klungah	
			11	Tangkup Desa	
			12	Tangkup Anyar	
			13	Tabu	
			14	Sangkungan	
			15	Sangkan Gunung	

			16	Sanggem	
			17	Dukuh	
			18	Mijil	
			19	Ipah	
8	Klungkung				122
		1. Banjarangkan	1	Tohpati	31
			2	Bungbungan	
			3	Jungut	
			4	Penarukan	
			5	Nyalian	
			6	Pemenang	
			7	Uma Anyar	
			8	Tegalwangi	
			9	Bakas	
			10	Tusan	
			11	Griya Budha	
			12	Sema Agung	
			13	Banjarangkan	
			14	Koripan Tengah	
			15	Negari	
			16	Sarimertha	
			17	Takmung	
			18	Sidayu Tojan	
			19	Sidayu Nyuhaya	

			20	Umesalakan	
			21	Lepang	
			22	Banda	
			23	Tihingan	
			24	Penasan	
			25	Pau	
			26	Getakan	
			27	Anjingan	
			28	Aan	
			29	Sengkiding	
			30	Timuhun	
			31	Nyanglan	
		2. Klungkung	1	Selisihan	23
			2	Apet	
			3	Tabu Banjaraan	
			4	Cucukan	
			5	Gambalan	
			6	Payungan	
			7	Takedan	
			8	Selat	
			9	Jumpai	
			10	Akah	
			11	Manduang	
			12	Tegak	

			13	Bajing	
			14	Tulang Nyuh	
			15	Satra	
			16	Tangkas	
			17	Gelgel	
			18	Sangkanbuana	
			19	Budaga	
			20	Kemoning	
			21	Besang Kangin	
			22	Besang Kawan Tohjiwa	
			23	Semarapura	
		3. Dawan	1	Besan	20
			2	Dawan	
			3	Gelogor	
			4	Pikat	
			5	Pangi	
			6	Pesinggahan	
			7	Punduk Dawa	
			8	Gunaksa	
			9	Sulang	
			10	Mincidan	
			11	Gerombong	
			12	Tribuana	
			13	Bias	

			14	Pancingan	
			15	Kusamba	
			16	Karangdadi	
			17	Pasurungan	
			18	Pande	
			19	Sangging	
			20	Sampalan	
		4. Nusa Penida	1	Sekartaji	48
			2	Kertha Parisudha	
			3	Tri Wahama Eka Winangun	
			4	Mastulan	
			5	Panca Buana Santi	
			6	Tri Wana Giri Mandala	
			7	Ped	
			8	Nyuh Kukuh	
			9	Biaung	
			10	Sakti	
			11	Sebunibus	
			12	Batu Madeg	
			13	Penutuk	
			14	Mujaning Tembeling	

			15	Tri Buana Sekar Sari	
			16	Klumpu	
			17	Panca Mekar Sari	
			18	Panca Madala Gita	
			19	Sekar Pandan	
			20	Batukandik	
			21	Tri Wahana Dharma	
			22	Kertha Buwana	
			23	Batununggul	
			24	Batumulapan	
			25	Kutapang	
			26	Tanglad	
			27	Anta	
			28	Wates	
			29	Gepuh	
			30	Suana	
			31	Karangsari	
			32	Semaya	
			33	Kelemahan	
			34	Jungutbatu	
			35	Lembongan	
			36	Sandhi Bhuana	
			37	Kutampi	

			38	Limo	
			39	Bunga Mekar	
			40	Sebuluh	
			41	Pundukaha Kaja	
			42	Sompang	
			43	Dwi Kukuh Lestari	
			44	Pejukutan	
			45	Pelilit	
			46	Karang	
			47	Ampel	
			48	Panca Sakti	
9	Denpasar				35
		1. Denpasar Utara	1	Kedua	10
			2	Peninjoan	
			3	Cengkilung	
			4	Jenah	
			5	Peraupan	
			6	Pohgading	
			7	Peguyangan	
			8	Tonja	
			9	Oongan	
			10	Ubung	

		2. Denpasar Timur	1	Taman Pohmanis	12
			2	Laplap	
			3	Bekul	
			4	Yangbatu	
			5	Pagan	
			6	Tanjung Bungkak	
			7	Kesiman	
			8	Penatih	
			9	Penatih Puri	
			10	Anggabaya	
			11	Tambawu	
			12	Sumerta	
		3. Denpasar Selatan	1	Pemogan	11
			2	Kepaon	
			3	Sidakarya	
			4	Penyaringan	
			5	Sanur	
			6	Pedungan	
			7	Sesetan	
			8	Serangan	
			9	Panjer	
			10	Renon	

			11	Intaran	
		4. Denpasar Barat	1	Denpasar	2
			2	Padangsambian	
		JUMLAH			1,493