

# **SINKRONISASI DAN HARMONISASI HUKUM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH: STUDI DI PROVINSI BALI**

**Penyunting:**

Puteri Hikmawati, S.H., M.H.



Diterbitkan oleh:  
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia  
dan Azza Grafika



**Judul:**

Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah:  
Studi di Provinsi Bali

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

x+126 hlm.; 17x24 cm

Cetakan Pertama, 2012

ISBN: 978-979-9052-81-0

**Penulis:**

Novianto M. Hantoro, S.H., M.H.

Dr. Inosentius Samsul, S.H, M.H.

Dian Cahyaningrum, S.H.,M.H.

Puteri Hikmawati, S.H., M.H.

Novianti, S.H., M.H.

**Penyunting:**

Puteri Hikmawati, S.H., M.H.

**Desain Sampul:**

Fery C. Syifa

**Penata Letak:**

Zaki

**Diterbitkan oleh:**

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

**Bersama:**

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/ DIY/ 2012

**Kantor Pusat:**

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

**Perwakilan Jabodetabek:**

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72****Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

## PENGANTAR PENYUNTING

Dalam era otonomi daerah telah banyak urusan Pemerintah Pusat yang dilimpahkan kepada Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintah Pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang tertuang dalam UUD 1945. Untuk itu Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain yang berlaku bagi daerahnya. Namun, dalam konteks negara kesatuan, masing-masing tingkat pemerintahan tetap memiliki hubungan dengan Pemerintah Pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya.

Dengan adanya asas otonomi, maka daerah otonom memiliki hak, kewenangan, serta kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Peraturan perundang-undangan di masing-masing tingkat pemerintahan harus mendasarkan aturannya sesuai hukum yang ada. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah, apabila ketentuan-ketentuan di dalamnya merupakan rumusan-rumusan yang selaras, serasi, dan sesuai dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan lainnya, baik yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat (yang bersifat horisontal) maupun antara peraturan yang lebih rendah terhadap peraturan yang lebih tinggi (yang bersifat vertikal atau hierarkhis). Hal-hal inilah yang seringkali dimaksudkan dengan suatu sinkronisasi dan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Melalui tulisan dalam buku berjudul "SINKRONISASI DAN HARMONISASI HUKUM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH: STUDI DI PROVINSI BALI" ini, para peneliti bidang hukum Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI mengungkapkan ada ketidaksinkronan dan disharmonisasi hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan studi di Provinsi Bali. Pemilihan Bali didasarkan pada pertimbangan, *pertama*,

Provinsi Bali merupakan Provinsi yang memiliki mobilitas penduduk yang sangat tinggi, termasuk adanya wisatawan asing dan penduduk dari daerah lain. Mobilitas penduduk yang tinggi ini berpengaruh terhadap penyelenggaraan sistem jaminan sosialnya. *Kedua*, Provinsi Bali sedang diusulkan mempunyai otonomi khusus (melalui RUU Otonomi Khusus Provinsi Bali) sebagaimana tercermin dalam Daftar RUU Program Legislasi Nasional 2010-2014. *Ketiga*, Provinsi Bali memiliki ikatan tradisi, adat istiadat, dan agama (Hindu) yang sangat kuat, sehingga pelaksanaan hukum adatnya sangat nampak dalam kehidupan sehari-hari. Namun, tidak semua bentuk ketidaksinkronan dan disharmonisasi hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat diungkapkan mengingat keterbatasan waktu dan jumlah peneliti yang menaruh perhatian terhadap masalah ini.

Penulisan buku ini dilihat dari berbagai perspektif, meliputi hukum tata negara/hukum konstitusi, hukum ekonomi, hukum pidana, dan hukum internasional. Bagian pertama dari buku ini menjabarkan hukum penyelenggaraan otonomi daerah dari perspektif hukum tata negara/hukum konstitusi. Bagian ini terdiri dari dua tulisan, buku kesatu, dengan judul "Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan mengenai Peraturan Daerah, serta Uji Materi Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029", ditulis oleh Novianto M. Hantoro. Tulisan ini menganalisis sinkronisasi dan harmonisasi ketentuan yang mengatur Peraturan Daerah dalam berbagai undang-undang, yaitu secara horisontal antara Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana, dan Undang-Undang tentang Mahkamah Agung. Kemudian secara vertikal ke bawah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Selain itu, dalam konteks sinkronisasi, analisis juga dilakukan terhadap Putusan Mahkamah Agung tentang Uji Materi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029. Analisis dilakukan berdasarkan ilmu perundang-undangan. Berdasarkan hasil analisis disimpulkan terdapat beberapa ketidaksinkronan antara beberapa pengaturan mengenai Peraturan Daerah tersebut, antara lain yang paling menyolok adalah masalah penyebarluasan dan pembatalan Perda. Secara vertikal, Peraturan Mendagri menyalahi asas kesesuaian jenis peraturan dan materi muatan, karena yang diamanatkan adalah Peraturan Presiden dan Peraturan DPRD. Sementara berdasarkan hasil analisis terhadap Putusan MA terkait dengan uji materi Perda Tata Ruang di Provinsi Bali, dapat disimpulkan bahwa sinkron tidak harus dimaknai rumusannya persis sama. Terlebih karena pengaturan dalam Perda memungkinkan materi yang memuat diri khusus atau karakteristik daerah. Berdasarkan kesimpulan tersebut

disarankan untuk menghindari ketidaksinkronan atau duplikasi peraturan, maka pengaturan mengenai Peraturan Daerah sebaiknya hanya diatur di dalam satu undang-undang.

Buku kedua berjudul “Sinkronisasi dan Harmonisasi Pembentukan Daerah Otonomi Khusus: Analisis terhadap Usulan Pembentukan Daerah Otonomi Khusus Provinsi Bali”, ditulis oleh Inosentius Samsul. Tulisan ini menjelaskan harmonisasi dan sinkronisasi pengaturan mengenai pembentukan daerah otonomi khusus, yang didasarkan pada hasil penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian hukum normatif dimaksudkan bagaimana sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan mengenai daerah khusus, baik yang bersifat umum dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah maupun beberapa Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Otonomi Khusus dan Istimewa. Dari tulisan ini terungkap bahwa *pertama*, pengaturan mengenai otonomi khusus tidak disusun secara sistematis, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan perbedaan standar dan pertimbangan pemberian status daerah otonomi khusus atau istimewa. *Kedua*, persyaratan otonomi khusus terhadap beberapa daerah yang telah ditetapkan berbeda-beda. Kekhususan yang diusulkan oleh Provinsi Bali, adalah potensi adat istiadat, sosial budaya yang belum pernah diajukan oleh daerah lain sebelumnya. Dalam tulisan ini dirumuskan rekomendasi agar pengakuan mengenai daerah khusus atau istimewa tetap dituangkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Provinsi Bali mengajukan revisi Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi Bali untuk mengakomodasi kekhususan yang dimilikinya, tanpa harus dalam bentuk Undang-Undang otonomi khusus.

Bagian kedua buku ini berkaitan dengan hukum ekonomi. Tulisan yang berjudul “Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial antara Pusat dan Daerah (Studi terhadap Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial di Provinsi Bali)”, ditulis oleh Dian Cahyaningrum. Tulisan ini menguraikan bahwa jaminan sosial sangat dibutuhkan oleh rakyat untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Bali) memiliki hak dan kewajiban untuk mengembangkan dan menyelenggarakan sistem jaminan sosial. Oleh karena itu, hak dan kewajiban tersebut perlu disinkronkan dan diharmoniskan. Dalam hal ini pemerintah pusat mengembangkan dan menyelenggarakan sistem jaminan sosial dalam skala nasional, sementara pemerintah daerah dalam skala daerah. Agar tidak terjadi tumpang tindih, Pemerintah daerah sebaiknya mengembangkan dan menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang belum dikembangkan dan diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah sebaiknya juga tetap menyelenggarakan jaminan sosial

untuk rakyatnya sebelum pemerintah pusat menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional.

Bagian ketiga buku ini berkaitan dengan hukum pidana, berjudul “Relevansi Hukum Pidana Adat Bali dengan Pembaharuan Hukum Pidana Nasional di Era Otonomi Daerah” ditulis oleh Puteri Hikmawati. Tulisan ini memang tidak langsung menyoroti sinkronisasi dan harmonisasi hukum, tetapi membahas bagaimana hukum pidana adat berlaku di Bali selain hukum pidana nasional. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Desa Adat (Pakraman) dapat membuat aturan-aturan sendiri yang disebut *awig-awig* yang dibuat dan disahkan oleh krama desa melalui *paruman*, kemudian dicatatkan di Kantor Bupati. Setiap *awig-awig* desa harus mengandung prinsip-prinsip *Tri Hita Karana*. Selain itu, setiap *awig-awig* desa tidak boleh bertentangan dengan agama, Pancasila, UUD 1945, dan hak asasi manusia. *Awig-awig* memuat larangan-larangan yang tidak boleh dilakukan oleh warga masyarakat atau kewajiban-kewajiban yang harus diikuti oleh masyarakat. Pelanggaran terhadap hukum adat termasuk *awig-awig* dipandang dapat menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat karena dianggap mengganggu keseimbangan kosmis masyarakat. Oleh karena itu, untuk mengembalikan keseimbangan magis yang terganggu tersebut maka si pelanggar wajib menjalankan sanksi adat. Berkaitan dengan penyelenggaraan hukum di Bali, penerapan KUHP dianggap untuk mengembalikan keseimbangan *sekale* sedangkan penerapan sanksi adat bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan *niskale*. Mengembalikan keseimbangan *niskale* yaitu dengan mengadakan upacara tertentu untuk mengembalikan keseimbangan yang terganggu oleh suatu perbuatan tercela. Namun, pelaksanaan hukuman pidana adat tidak membawa implikasi dalam penanganan perkara pidana oleh pihak kepolisian karena sanksi adat bukan hukuman tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 KUHP. Berkaitan dengan pembaharuan hukum pidana nasional, dalam draf RUU tentang KUHP Tahun 2012, terdapat pemikiran bahwa hukum adat, termasuk hukum adat Bali, diadopsi dalam hukum pidana nasional melalui revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Bagian terakhir dari tulisan ini, dilihat dari hukum internasional. Tulisan yang berjudul “Analisis terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)”, ditulis oleh Novianti. Tulisan ini membahas pelaksanaan perjanjian kerjasama internasional terkait dengan pembuatan perjanjian kerjasama internasional berdasarkan pada Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang merupakan dasar hukum dalam pelaksanaan kerjasama internasional dan telah mengakui Pemerintah Daerah sebagai salah satu pelaku dalam pelaksanaan kerjasama internasional. Pemerintah Daerah meskipun dapat melaksanakan kerjasama internasional, tetapi tidak bisa dipandang sebagaimana layaknya

subjek hukum internasional karena merupakan perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah pusat. Dalam konteks hukum internasional, beban pertanggungjawaban perjanjian internasional berada pada Pemerintah Pusat. Pelaksanaan kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi Bali dengan pemerintah asing di luar negeri, berupa perjanjian kerjasama bersifat *government to government* yang dilakukan dalam bentuk *Memory of Understanding* (MoU). Dalam hukum perjanjian internasional MoU dapat digolongkan sebagai salah satu bentuk instrumen hukum (traktat) yang memiliki kekuatan mengikat secara hukum.

Dari beberapa tulisan dalam buku ini, dapat dilihat bahwa terdapat ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan hukum dalam peraturan yang berlaku di daerah (peraturan daerah) baik secara vertikal terhadap peraturan yang bersifat umum, seperti Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maupun secara horisontal bersifat khusus, seperti beberapa Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah Otonomi Khusus dan Istimewa. Penulisan buku ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi para Anggota DPR RI, dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan legislasi, serta pembaca buku ini pada umumnya.

Jakarta, 28 Desember 2012  
Penyunting,

Puteri Hikmawati, S.H., M.H.



## DAFTAR ISI

Pengantar Penyunting .....	iii
Daftar Isi .....	ix
Kata Pengantar	

**Bagian Pertama: Hukum Tata Negara/Hukum Konstitusi  
Buku Kesatu: Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan  
mengenai Peraturan Daerah, serta Uji Materi  
Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009  
tentang Rencana Tata Ruang Wilayah  
Provinsi Bali Tahun 2009-2029**

<i>Novianto M. Hantoro, S.H., M.H.,</i> .....	1
BAB I     Pendahuluan.....	3
BAB II     Kerangka Pemikiran.....	7
BAB III    Analisis.....	13
BAB IV     Penutup.....	25
Daftar Pustaka.....	27

**Buku Kedua: Sinkronisasi dan Harmonisasi Pembentukan  
Daerah Otonomi Khusus: Analisis terhadap Usulan  
Pembentukan Daerah Otonomi Khusus Provinsi Bali**

<i>Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.H.,</i> .....	29
BAB I     Pendahuluan.....	31
BAB II     Sinkronisasi dan Harmonisasi Pengaturan Daerah Khusus/Istimewa .....	33
BAB III    Usulan Pembentukan Otonomi Khusus Bali.....	39
BAB IV     Penutup.....	45
Daftar Pustaka.....	47

**Bagian Kedua: Hukum Ekonomi  
Sinkronisasi dan Harmonisasi Hukum Penyelenggaraan  
Sistem Jaminan Sosial antara Pusat dan Daerah  
(Studi terhadap Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial  
di Provinsi Bali)**

<i>Dian Cahyaningrum, S.H., M.H.,</i> .....	49
BAB I    Pendahuluan.....	51
BAB II    Kerangka Pemikiran.....	55
BAB III   Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	61
BAB IV    Penutup.....	71
Daftar Pustaka .....	73

**Bagian Ketiga: Hukum Pidana  
Relevansi Hukum Pidana Adat Bali  
dengan Pembaharuan Hukum Pidana Nasional  
di Era Otonomi Daerah**

<i>Puteri Hikmawati, S.H., M.H.,</i> .....	75
BAB I    Pendahuluan.....	77
BAB II    Kerangka Pemikiran.....	81
BAB III   Pembahasan.....	87
BAB IV    Penutup.....	95
Daftar Pustaka .....	97

**Bagian Keempat: Hukum Internasional  
Analisis terhadap Pembuatan Perjanjian  
Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)**

<i>Novianti, S.H., M.H.,</i> .....	99
BAB I    Pendahuluan.....	101
BAB II    Kerangka Pemikiran.....	105
BAB III   Pembahasan.....	111
BAB IV    Penutup.....	121
Daftar Pustaka .....	123

Profil Singkat Penulis .....	125
------------------------------	-----