

PENGAWASAN TERHADAP PRAMUWISATA DI PROVINSI BALI

Oleh

I Ketut Suparta

Program Studi S2 Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Pemerintahan

ABSTRACT

This research is based on a gap that happened in arranging tour guides in Bali in which there are norms conflict between the regional regulation of Bali Province Number 5 Year 2008 on Tour Guide and the Regulation of Cultural and Tourism Minister Number: PM.92/HK.501/MKP/2010 on The Registration Procedure of Tour Guides Business which causes the Government of Bali Province doubtful in doing the authority of controlling. In this research is discussed two problem namely the authority of Bali Province Government in arranging the tour guides business and controlling the tour guides. From the research which is conduct with statute approach and the law concept analysis approach that is analyzed by systematization, evaluation, argumentation and description method, it is known that the Bali Province Government has attribution authority which is strict for arranging the tour guides business and this matter implies on the authority to conduct control that includes law and administration, technical ability and tour guides behavior. Since regional regulation made by the autonomous government structure with autonomous authority then the regulation that arranges specified authority for that region remains valid.

Keywords : authority , control, tour guide

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Urusan pariwisata merupakan salah satu urusan pilihan yang terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan “Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat

pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan”. Sedangkan penjelasan Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan yang dimaksud

dengan “urusan pemerintahan yang secara nyata ada” dalam ketentuan ini sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.

Bali merupakan salah satu daerah tujuan wisata utama di Indonesia bagian tengah menempatkan pariwisata sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Perkembangan kepariwisataan di Bali ditentukan juga oleh keberadaan pramuwisata. Untuk mengatur pramuwisata di Bali maka Pemerintah Provinsi Bali menetapkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pramuwisata. Dalam Peraturan daerah ini diatur antara lain mengenai penggolongan dan ruang lingkup pramuwisata, persyaratan, pelaksanaan tugas pramuwisata, pembinaan dan pengawasan, dan penyidikan.

Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pramuwisata menentukan ; Untuk menjadi Pramuwisata wajib memiliki Sertifikat Pramuwisata dan KTPP yang diterbitkan oleh Gubernur. Gubernur dapat menunjuk Kepala

Dinas untuk menerbitkannya setelah permohonan diajukan dengan melengkapi persyaratan yang ditentukan melalui Kepala Dinas. Selanjutnya mengenai pengawasan diatur dalam pasal 12 ayat (1) menentukan “Pembinaan dan pengawasan terhadap pramuwisata dilakukan oleh Gubernur” selanjutnya ayat (2) nya menentukan “Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi hukum dan administrasi, pengetahuan teknis dan perilaku”

Untuk memberikan dasar hukum pengaturan pariwisata di Daerah maka pemerintah pada tanggal 16 Januari 2009 menetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan kepariwisataan. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 menentukan Pemerintah dan/atau Pemerintah daerah mengatur dan mengelola urusan kepariwisataan

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 29 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 ditentukan bahwa Pemerintah provinsi berwenang : melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata.

Dari ketentuan Pasal 29 huruf c tersebut diatas terlihat bahwa salah satu kewenangan Pemerintah provinsi adalah melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata. Sementara itu Pasal 14 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 menentukan bahwa usaha pariwisata itu meliputi antara lain : usaha jasa pramuwisata;

Sedangkan ayat (2) nya menentukan Usaha pariwisata selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Selanjutnya Pasal 15 ayat (1) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2009 menentukan “Untuk dapat menyelenggarakan usaha pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, pengusaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya terlebih dahulu

kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah” dan ayat (2)nya menentukan “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri”

Atas dasar ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata menetapkan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.92/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Pramuwisata. Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor : PM.92/HK.501/MKP/2010 menyebutkan “Usaha Jasa Pramuwisata yang selanjutnya disebut usaha pariwisata adalah usaha penyediaan dan/atau pengoordinasian tenaga pemandu wisata untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dan/atau kebutuhan biro perjalanan wisata”. Selanjutnya pasal 3 ayat (1) menentukan pendaftaran usaha pariwisata ditujukan kepada Bupati atau Walikota tempat kedudukan

kantor. Ayat (2) nya menentukan pendaftaran usaha pariwisata untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditujukan kepada Gubernur. Berkaitan dengan pengawasan, pasal 21 menentukan Bupati, Walikota dan/atau Gubernur melakukan pengawasan dalam rangka pendaftaran usaha pariwisata dimana pengawasan ini dapat meliputi pemeriksaan sewaktu-waktu ke lapangan untuk memastikan kesesuaian kegiatan usaha dengan Daftar Usaha Pariwisata.

Dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.92/HK.501/MKP/2010 terlihat adanya konflik norma antara ketentuan pasal 4 dan pasal 12 Peraturan daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008 dengan pasal 3 dan pasal 21 Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.92/HK.501/MKP/2010. Sebagai implikasinya terjadi keraguan pihak Pemerintah Provinsi Bali dalam pelaksanaan pengawasan terhadap kegiatan pramuwisata illegal yang beroperasi di Bali seperti yang

dikatakan Ketua DPD HPI Bali, Sangtu Subaya¹ mengatakan,

“Permenbudpar No.PM.92/HK.501/MKP/2010 mengacu pada UU Otonomi Daerah mengarahkan kewenangan penertiban pramuwisata ilegal ke kabupaten/kota. Ini praktis harapan Pemprop Bali menangani permasalahan pariwisata termasuk pramuwisata ilegal dengan konsep manajemen satu pulau menjadi terancam pupus. Dijelaskannya, pemberlakuan Permenbudpar ini membuat Diparda Bali terkesan setengah hati dalam penanganan *guide* ilegal. Pengamanan Perda Pramuwisata yang dilakukan Satpol PP Propinsi Bali juga kurang optimal karena masalah kewenangannya mengacu pada Permenbudpar No.PM.92/HK.501/MKP/2010 berada di pemerintah tingkat II. Dipaparkan, pemerintah kabupaten/kota sebagai raja kecil yang diberikan kewenangan mengatur dan penanganan *guide* ilegal belum siap dari sisi aturan termasuk administrasi. Dalam kondisi seperti ini perlindungan terhadap pramuwisata berlisensi di bawah HPI menjadi

1

www.bisnisbali.com/2012/09/27/news/.../ju.html - available tgl 31 Oktober 2012

ngambang. Akankah kondisi ini akan memperlemah pengawasan guide ilegal di Bali ? Menurutnya, walaupun UU Otonomi Daerah, dan Permenbudpar memberikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten/kota menangani permasalahan pramuwisata perlu adanya langkah koordinasi antara pemprop, dan pemkab/pemkot”.

1.2. Rumusan Masalah

Sehubungan dengan uraian latar belakang diatas, maka ada 2 (dua) pokok permasalahan yang menarik untuk diteliti dalam kerangka Hukum Administrasi yaitu :

- 1) Bagaimanakah kewenangan pemerintah Provinsi Bali dalam pengaturan usaha Pramuwisata ?
- 2) Bagaimanakah pengawasan terhadap usaha Pramuwisata di Provinsi Bali?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk dapat memahami dan menganalisis wewenang pemerintah provinsi dalam kaitannya dengan pengaturan usaha

jasa pramuwisata setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan. Disamping itu dalam rangka pengembangan ilmu hukum dan pembangunan hukum di Indonesia, maka penelitian ini bertujuan untuk dapat memecahkan permasalahan-permasalahan hukum yang timbul di masyarakat di bidang pariwisata, khususnya masalah yang berkaitan dengan pengaturan usaha pramuwisata beserta pembinaan dan pengawasannya

1.3.2. Tujuan Khusus

1. Untuk mengidentifikasi, mengetahui dan menganalisis wewenang pemerintah provinsi Bali dalam mengatur usaha pramuwisata
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tentang pengawasan terhadap usaha pramuwisata di provinsi Bali.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang beranjak dari adanya kesenjangan-

kesenjangan yang dapat dijumpai dalam norma hukum yang mengatur kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam mengatur kepariwisataan khususnya di bidang usaha pramuwisata di provinsi Bali. Sementara itu dalam membahas pokok permasalahan dalam penelitian ini akan didasarkan pada bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Pendekatan yang digunakan untuk membahas pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*the statute approach*), dan pendekatan analisis konsep hukum.

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan metode sistematis yaitu dengan mengklasifikasi peraturan perundang-undangan berdasarkan hirarkhi peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan urutan waktu perundang-undangan tersebut diundangkan. Sedangkan sumber bahan hukum sekunder di kumpulkan dengan metode bola salju dengan menggunakan sistem kartu berdasarkan substansi materi yang dibahas

dikaitkan dengan pokok permasalahan yang ada yang selanjutnya diklasifikasikan lagi sesuai dengan bentuk bahan hukum sekunder tersebut. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpulkan berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah provinsi Bali dalam mengatur usaha pramuwisata, terlebih dahulu akan dideskripsikan dengan menguraikan proposisi-proposisi hukum dan non hukum yang dijumpai, selanjutnya dilakukan sistematisasi sesuai dengan pembahasan atas permasalahan yang diajukan dan terhadap konflik norma akan dianalisis dengan asas preferensi dan selanjutnya dilakukan interpretasi baik secara otentik maupun sistematis. Hasil dari ketiga teknik tersebut kemudian dilakukan evaluasi dan diberikan argumentasi untuk selanjutnya disimpulkan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Kewenangan Pemerintah Provinsi Bali Dalam Mengatur Usaha Pramuwisata

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.² Dalam Hukum Tata Negara, wewenang atau kewenangan (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum atau *rechtmacht*. Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan,³ oleh karenanya wewenang itu adalah kekuasaan, wewenang apapun tidak dijalankan sebagaimana mestinya tanpa ada kekuasaan. Kekuasaan mutlak dibutuhkan dalam kelangsungan pergaulan hidup antar manusia, atau juga untuk mencapai tujuan-tujuan dari pendirian suatu Negara.⁴ Indroharto mengatakan bahwa “Dalam arti yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh

² Philipus M Hadjon, 1998, *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegdheid)*, dalam Pro Justitia, Tahun XVI Nomor 1, Januari, hal.90.

³ Philipus M Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang*, Dalam Yuridika Nomor 5 dan Nomor 6, Tahun XII, September-Desember, hal.1

⁴ Parlin M. Mangunsong, 2002, *Pembatasan Kekuasaan Melalui Hukum Administrasi Negara* dalam *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hal. 37

peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.”⁵

Menurut S.F. Marbun,⁶ mengatakan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Sementara itu Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon⁷ mengatakan didalam hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen yaitu :

- a. komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;

⁵ Indroharto, 1996, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 86

⁶ S.F. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal.154 - 155

⁷ Sadjjiono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, hal.52

- b. komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya ; dan
- c. komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standard wewenang, baik standard umum (semua jenis wewenang) maupun standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Berbicara mengenai komponen dasar hukum wewenang, berarti kita membahas mengenai sumber wewenang atau dengan cara bagaimana wewenang itu diperoleh. Mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan di dalam Hukum Administrasi sangatlah penting, karena berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam Negara hukum; *geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*” (tiada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Di dalam setiap

pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁸

Berdasarkan salah satu prinsip Negara hukum maka menarik untuk disimak pendapat dari Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh I Gusti Ngurah Wairocana⁹ yang membagi cara memperoleh atas dua cara utama yaitu: a) atribusi; b) delegasi; dan kadang-kadang juga mandat. *Atribusi* merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti material. *Atribusi* ini dikatakan juga sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Dari pengertian tersebut jelas tampak bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah

⁸ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 108

⁹ Wairocana, I Gusti Ngurah, 2005, “*Good Governance*” (*Kepemerintahan Yang Baik*) dan Implementasinya di Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Bali, *Disertasi*, Program Pasca sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hal.229

kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan, dengan kata lain dengan atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan. Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*).

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat tata usaha Negara yang memberi mandat. Dari pengertian tersebut maka tampak bahwa tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris, dengan kata lain tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata a/n (atas nama), dengan demikian semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya

keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

Dari paparan diatas dapatlah diketahui bahwa wewenang Pemerintah Provinsi Bali untuk mengatur usaha pramuwisata adalah wewenang atributif, yaitu wewenang yang bersumber dari undang-undang sehingga ada wewenang baru yang dimiliki oleh pemerintah Provinsi Bali yaitu mengatur usaha pramuwisata dimana wewenang ini bersifat terikat. Wewenang ini dapat kita ketahui dari ketentuan Pasal 29 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata junct juncto Pasal 14 ayat (1) huruf k beserta penjelasannya sebagai *lex specialis* nya.

Pasal 29 huruf c menentukan “Pemerintah Provinsi berwenang melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan usaha pariwisata”. Sementara itu Pasal 14 ayat (1) huruf k menentukan “usaha pariwisata meliputi, antara lain; jasa pramuwisata”. Yang dimaksud dengan “usaha jasa pramuwisata” adalah usaha yang menyediakan dan/atau

mengoordinasikan tenaga pemandu wisata untuk memenuhi kebutuhan wisatawan dan/atau kebutuhan biro perjalanan wisata.

Selain itu kewenangan pemerintah provinsi Bali untuk mengatur usaha pariwisata juga kita bisa temukan aturannya dalam Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta penjelasannya sebagai *lex generalis* nya yang menentukan “Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan”. Yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan yang secara nyata ada” dalam ketentuan ini sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, *pariwisata*.

Permasalahannya adalah apakah Menteri memiliki kewenangan untuk mengesampingkan kewenangan

Pemerintah Provinsi yang secara atribusi diberikan kewenangan untuk mengatur usaha jasa perjalanan wisata? atau apakah dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor : PM.92/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Pramuwisata akan mengakibatkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pramuwisata menjadi tidak berlaku?.

Untuk menjawab permasalahan ini ada beberapa pendapat yang perlu dikemukakan disini yaitu :

Ridwan¹⁰ mengatakan bahwa secara teoritik peraturan perundang-undangan yang dibuat secara mandiri oleh pemerintah atau administrasi tersebut lebih tepat disebut dengan istilah regulasi (*regulation*) sebagai wujud dari *delegated legislation* atau *gedelegeerde wetgeving*, sedangkan istilah peraturan perundang-undangan secara spesifik digunakan untuk menunjuk pada produk hukum dari

¹⁰ Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, hal 68-69

legislator murni (*original legislator*). Atas dasar itu, yang tergolong peraturan perundang-undangan adalah undang-undang dan peraturan daerah. Pemilahan dan penggunaan istilah ini tidak dianut dalam nomenklatur legislasi di Indonesia, sehingga semua jenis ketentuan tertulis yang mengikat atau ditujukan untuk umum (*algemeen verbindende voorschriften*) disebut peraturan perundang-undangan, tanpa mempersoalkan siapapun atau lembaga apa pun yang membuatnya. Tanpa ada pemilahan antara produk *legislation* dengan *delegated legislation* akan menimbulkan persoalan terutama dalam kaitannya dengan sistem hirarki peraturan. Tanpa pemilahan itu akan sulit menemukan jawaban yang pasti terhadap pertanyaan, misalnya mana peraturan yang lebih tinggi, apakah Peraturan Menteri atau Peraturan Daerah dalam rangka otonomi?. Dalam Praktik, Peraturan Daerah yang merupakan produk *legislation* sering “dikalahkan” dengan Peraturan Menteri yang merupakan *delegated legislation*. Ridwan juga membedakan bahwa peraturan perundang-undangan yang

merupakan produk *legislation* – Undang-Undang dan Peraturan Daerah – dapat memuat sanksi pidana, sanksi administrative, dan sanksi perdata, sedangkan regulasi hanya dapat mencantumkan sanksi administratif dan sanksi perdata. Hal ini bisa kita lihat ketentuannya dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan “ materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”

Menurut Jimly Asshiddiqie¹¹ mengatakan,

dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda ini, baik Perda tingkat provinsi, maupun Perda tingkat Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara dengan Undang-Undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya,

¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH=UI, Jakarta, hal.279 - 280

kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan yang lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda Propinsi, dan Perda Kabupaten atau Perda Kota. Karena itu, sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi. Tetapi sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945, maka produk legislatif Daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat Pusat. Misalnya, apabila suatu materi Perda tingkat provinsi ataupun Perda tingkat kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata isinya bertentangan dengan materi Peraturan Menteri di tingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa Perda itulah yang berlaku sepanjang untuk Daerahnya.

Menurut Bagir Manan,¹² mengingat bahwa Perda (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.

Dari pendapat di atas dapatlah dikemukakan disini bahwa Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata tetap bisa diberlakukan untuk mengatur usaha pramuwisata di

¹² Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Cet. Kedua, Yogyakarta, hal. 142.

wilayah Propinsi Bali. Selain pendapat diatas sebagai acuan kita juga bisa mengacu pada ketentuan Pasal 29 huruf b Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 yang menentukan “Pemerintah provinsi berwenang mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya” jo Pasal 11 ayat (1) Undang-Undnag Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan “Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan”,

3.2. Pengawasan Terhadap Usaha Pramuwisata di Provinsi Bali

Dalam Hukum Administrasi, sarana penegakan hukum itu ada dua yaitu pengawasan dan penerapan sanksi oleh organ pemerintahan. J.B.J.M. Ten Berge seperti dikutip Ridwan¹³ mengatakan bahwa penerapan sanksi ini merupakan inti dari penegakan hukum administrasi.

¹³ Ridwan, *op.cit*, hal 106

Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Menurut Sondang P. Siagian¹⁴ mengatakan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencanayang telah ditentukan sebelumnya. Di dalam manajemen ataupun Hukum Administrasi, pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain di luar itu atau proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Dengan pengawasan, berbagai aktivitas yang telah digariskan dalam

¹⁴ Sondang P. Siagian, 1987, *Filsafat administrasi*, CV Haji Masagung, Jakarta, hal. 135.

peraturan perundang-undangan akan dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa yang dimaksud.

Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri.

Pada dasarnya terdapat 4 jenis pengawasan¹⁵ yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan ini dilihat dari lembaga yang melakukan pengawasan, apabila pengawasan

itu dilaksanakan oleh orang atau badan yang berasal dari dalam lingkungan organisasi yang bersangkutan disebut dengan pengawasan intern. Sedangkan pengawasan ekstern adalah pengawasan dilakukan oleh badan atau lembaga pengawasan dari luar unit organisasi yang diawasi.

2. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan ini berkaitan dengan waktu dilaksanakannya pengawasan. Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum suatu kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu kegiatan itu dilakukan.

3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) adalah pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan. Dalam hal ini aparat pengawas mendatangi tempat

¹⁵ yosa, itjen-depdagri.go.id/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat... available tgl 20 Juni 2011

kegiatan dilaksanakan untuk memastikan bahwa kegiatan yang direncanakan sudah sesuai dengan pelaksanaannya sesuai dengan bukti-bukti yang ada. Sedangkan pengawasan jauh (pasif) merupakan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.”

4. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechtmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu

pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.

Dalam kaitannya dengan pembahasan permasalahan diatas maka pengawasan yang dimaksudkan adalah pengawasan yang dilakukan oleh pengawas administrasi dalam rangka penerapan norma-norma Hukum Administrasi terhadap warga Negara. Dengan kata lain, pengawasan yang dimaksudkan ini adalah dalam arti khusus, yakni pengawasan oleh aparat administrasi terhadap warga Negara. Adapun pengawasan dalam arti umum, yakni pengawasan terhadap administrasi oleh lembaga pengawas.

Pengawasan dalam rangka penegakan norma Hukum administrasi ini lebih diarahkan pada pemberian informasi dan penyuluhan mengenai norma-norma Hukum Administrasi terhadap warga negara. Jika informasi dan penyuluhan telah diberikan, dan kemudian ada indikasi pelanggaran norma hukum, maka aparat pengawas akan mengadakan pengusutan atau penyelidikan, hasil dari pengusutan atau penyelidikan inilah yang

kemudian dijadikan dasar untuk penerapan sanksi.

Dengan asumsi bahwa pemerintah Provinsi Bali mempunyai kewenangan untuk mengatur usaha jasa pramuwisata maka pengawasan terhadap pramuwisata masih bisa tetap dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pramuwisata.

Pengawasan terhadap pramuwisata diatur dalam Bab V dengan judul Pembinaan dan Pengawasan. Pasal 12 menentukan:

- (1) Pembinaan dan pengawasan terhadap pramuwisata dilakukan oleh Gubernur.
- (2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. hukum dan administrasi;
 - b. pengetahuan teknis; dan
 - c. perilaku

Dari ketentuan Pasal 12 di atas ada beberapa hal yang bisa dikemukakan yaitu:

1. Kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan diberikan kepada Gubernur.
2. Kewenangan pembinaan dan pengawasan tersebut meliputi :
 - a. Hukum dan administrasi yang didalamnya meliputi kewajiban pramuwisata untuk : memiliki sertifikat dan KТПP (pasal 4 ayat (1)), lulus ujian pramuwisata (pasal 5 ayat (1))
 - b. Pengetahuan teknis yang didalamnya meliputi penguasaan bahasa Indonesia dan salah satu bahasa asing dengan baik dan benar; keterampilan dalam memimpin dan mengatur perjalanan wisata; penguasaan ilmu bumi pariwisata, kependudukan, sejarah, pemerintahan, kebudayaan daerah Bali dan Indonesia untuk pramuwisata umum. sedangkan untuk pramuwisata khusus menguasai bahasa Indonesia dan salah satu bahasa asing dengan baik dan benar; menguasai pengetahuan mengenai obyek dan daya tarik

wisata tempat calon pramuwisata khusus bertempat tinggal.

- c. Prilaku , yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pramuwisata, seperti: menaati kode etik profesi pramuwisata; mengenakan KTPP sesuai penggolongannya; menaati acara perjalanan yang telah disepakati; menggunakan pakaian adat bali kecuali tugas kegiatan wisata tirta, pendakian, lintas alam dan perkemahan.

Dilihat dari kewenangan yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008 terlihat bahwa pengawasan ini meliputi pengawasan yang bersifat preventif melalui ujian pramuwisata yang dilakukan untuk mendapatkan sertifikat dan KTPP dan pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pemeriksaan terhadap pramuwisata yang tidak memiliki sertifikat maupun KTPP. Pelanggaran terhadap kewajiban memiliki sertifikat dan KTPP dikenakan sanksi pidana dengan

kurungan maksimal 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah).

IV. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Dari pembahasan tersenut diatas dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Pemerintah Provinsi Bali sesuai dengan ketentuan pasal 29 huruf c juncto pasal 14 ayat (1)huruf k Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 mempunyai kewenangan atribusi untuk mengatur keberadaan pramuwisata di Bali. Dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.92/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Pramuwisata tidak mengakibatkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pramuwisata menjadi tidak berlaku. Hal ini didasarkan bahwa Perda itu dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri

(Otonom) dengan lingkungan wewenang yang mandiri karena mengatur urusan yang spesifik dengan wilayah berlaku yang terbatas untuk satuan wilayah Provinsi Bali. Selain Pasal 29 huruf b Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 menentukan pemerintah Provinsi berwenang mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya mengingat jangkauan wilayah provinsi Bali yang tidak terlalu luas.

2. Keberadaan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 tahun 2008 masih tetap bisa dijadikan acuan oleh Pemerintah Provinsi Bali dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan, baik pengawasan yang bersifat preventif maupun represif.

Saran

Berkaitan dengan semakin banyaknya pramuwisata ilegal yang menjalankan kegiatan usaha di Bali maka Pemerintah Propinsi Bali tidak perlu ragu lagi menerapkan Perda

Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008, karena keberadaan Perda ini sudah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly ., 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH=UI, Jakarta.

Hadjon, Philipus M, 1997, *Tentang Wewenang*, Dalam Yuridika Nomor 5 dan Nomor 6, Tahun XII, September-Desember.

Hadjon, Philipus M, 1998, *Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegheid)*, dalam Pro Justitia, Tahun XVI Nomor 1 , Januari.

HR ,Ridwan., 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Indroharto, 1996, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Mangunsong, Parlin M. 2002, *Pembatasan Kekuasaan Melalui Hukum Administrasi Negara dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Manan. Bagir, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Cet. Kedua, Yogyakarta.
- Marbun, S.F. 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta.
- Siagian, Sondang P. ,1987, *Filsafat administrasi*, CV Haji Masagung, Jakarta.
- Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Wairocana, I Gusti Ngurah, 2005, *“Good Governance” (Kepemerintahan Yang Baik) dan Implementasinya di Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di Bali*, Disertasi, Program Pasca sarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- www.bisnisbali.com/2012/09/27/news/..ju.html - available tgl 31 Oktober 2012
- [yosa,itjendepdagri.go.id/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat...](http://yosa.itjendepdagri.go.id/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat...) available tgl 20 Juni 2011
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 - Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11 - Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966
- Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.92/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Pramuwisata
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pramuwisata, Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2008 Nomor 5 - Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 3