

## KEWENANGAN PEMERINTAH PROVINSI BALI DALAM MENGATUR USAHA BIRO PERJALANAN WISATA

**I Ketut Suparta dan I Made Budiassa**

Jurusan Pariwisata Politeknik Negeri Bali

Kampus Bukit Jimbaran, Bali. Telp. +62 0361 701981 ext.196

Email: ktutsuparta@yahoo.com

**ABSTRACT.** *The study is titled "Authority of the Provincial Government of Bali in regulate a Travel Agency Business", and is a normative legal research moved from the norm conflicts that occur between Bali Provincial Regulation No. 1 of 2010 on Travel Service Business with the Regulation of the Minister of Culture and Tourism number: PM.85/HK.501/MKP/2010 on Procedures for Travel Services Business Registration which then raises two issues, namely: Is Bali provincial government is authorized to regulate the business of a travel bureau and whether the source of the authority of the Provincial Government of Bali in regulating business bureau Travel?. In this study, the approach are statute approach and legal concept analysis approach, then the problem is analyzed with the technique later in systematizing description for further evaluated and given argumentation. From the research and discussion that is done it can be known that the provincial government of Bali has the authority to regulate the business of Travel Agents Tourism as provided for in Article 29 letters c Act Number 10 Year 2009 concerning tourism in conjunction with Article 14 paragraph (1) letters d and an explanation as its lex and Article 13 paragraph (2) of Act No. 32 Year 2004 on Regional Government as its lex generalis. Where the authority of the provincial government of Bali is attributive authority, ie the authority that comes from the act so that no new authority owned by the provincial government of Bali to arrange business travel bureau.*

**KEYWORDS:** *Authority, Regulate, Travel Bureau (BPW)*

### PENDAHULUAN

Bali sebagai salah satu daerah tujuan wisata utama di Indonesia bagian tengah menempatkan pariwisata sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Pengembangan pariwisata di Bali didukung oleh berbagai potensi seperti adat dan budaya, keindahan alamnya. 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.

Perkembangan kepariwisataan di Bali tidak terlepas dari keberadaan usaha Biro Perjalanan Wisata. Perkembangan usaha Biro Perjalanan Wisata di Bali berkembang sangat pesat dan bahkan banyak usaha Biro Perjalanan Wisata yang melakukan usaha secara tidak legal. Dari hasil pendataan BPW yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata Propinsi Bali selama satu bulan dari tanggal 1 – 31 Juli 2010 ditemukan bahwa dari 658 unit BPW yang telah memiliki izin dan terdaftar pada Diparda Provinsi Bali sejak era sebelum otonomi daerah hingga Juni 2010, separo lebih masuk katagori belum jelas.. Diparda Bali mengelompokkan hasil pendataan menjadi dua kelompok. Kelompok Pertama, BPW yang telah terdata namun belum jelas keberadaannya berdasarkan aspek status atau aktivitasnya. Kelompok Kedua, BPW yang telah terdata akan tetapi belum jelas keberadaannya berdasarkan aspek kepemilikan izin. BPW yang masuk kelompok pertama adalah 91 unit BPW (13,8 persen) yang ketika didata oleh Tim ditemukan dalam keadaan tidak aktif, dan 341 unit BPW (51,8 persen) statusnya belum jelas. Sisanya, sebanyak 226 unit (34,35 persen) memiliki status yang jelas/aktif. ([www.baliprov.go.id/.../hasil-pendataan-bpw-oleh-dinas-pariwisata-provinsi-bali-diparda-bali-siap-bina-bpw-yan](http://www.baliprov.go.id/.../hasil-pendataan-bpw-oleh-dinas-pariwisata-provinsi-bali-diparda-bali-siap-bina-bpw-yan))

Melihat keberadaan usaha Biro Perjalanan Wisata yang sedemikian rupa maka pada tanggal 27 April 2010 Pemerintah Prinsivinsi Bali menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata. Usaha jasa perjalanan wisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 adalah usaha biro perjalanan wisata dan usaha agen perjalanan wisata. Usaha jasa perjalanan wisata ini mengatur tentang usaha Biro Perjalanan Wisata (BPW) sebagai penyediaan jasa perencanaan perjalanan dan/atau jasa pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata, termasuk penyelenggaraan perjalanan ibadah.

Dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 ini di harapkan bisa memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan membuka lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, mengendalikan kegiatan usaha untuk menunjang pembangunan berkelanjutan, dan melestarikan budaya Bali.

Pengaturan Usaha BPW mempunyai peranan penting untuk memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha BPW yang jujur. Demikian pula pengaturan usaha BPW ini menjadi penting mengingat banyak permasalahan yang terjadi seperti banyaknya Biro Perjalanan Wisata

yang melakukan usaha tanpa ijin, adanya agen perjalanan wisata dari luar yang beroperasi di Bali, adanya pemasaran biro perjalanan wisata melalui internet tanpa ijin, perang tarif dan lain-lain.

Pada tanggal 16 Nopember 2010 Menteri Kebudayaan dan Pariwisata menetapkan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor : PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata. Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri ini menentukan “Pendaftaran usaha pariwisata ditujukan kepada Bupati atau Walikota tempat kedudukan kantor dan/atau gerai penjualan” dan ayat (2) nya menentukan “ Pendaftaran usaha untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditujukan kepada Gubernur”

Dari ketentuan diatas terlihat bahwa keberadaan dari Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata menjadi tereduksi dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor : PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata.

Dari paparan tersebut diatas dapatlah dikemukakan dua permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian yaitu : Apakah Pemerintah Provinsi Bali berwenang untuk mengatur usaha Biro Perjalanan Wisata dan apakah sumber kewenangan Pemerintah Provinsi Bali dalam mengatur usaha Biro Perjalanan Wisata?

Melihat permasalahan diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi, mengetahui dan menganalisis wewenang pemerintah provinsi Bali dalam mengatur usaha biro perjalanan wisata dan mengetahui sumber wewenang dari pemerintah provinsi Bali dalam mengatur usaha Biro Perjalanan Wisata.

### ***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 Biro Perjalanan Wisata 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 Biro Perjalanan Wisata, 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.

### ***HASIL DAN PEMBAHASAN***

Pasal 29 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pariwisata menentukan “Pemerintah Provinsi berwenang melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan usaha pariwisata”. sementara itu Pasal 14 ayat (1) huruf d menentukan “usaha pariwisata meliputi, antara lain; jasa perjalanan wisata”. Yang dimaksud dengan usaha jasa perjalanan wisata adalah usaha biro perjalanan wisata dan usaha agen perjalanan wisata. Usaha biro perjalanan wisata meliputi usaha penyediaan jasa perencanaan perjalanan dan/atau jasa pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata, termasuk penyelenggaraan perjalanan ibadah. Usaha agen perjalanan wisata meliputi usaha jasa pemesanan sarana, seperti pemesanan tiket dan pemesanan akomodasi serta pengurusan dokumen perjalanan.

Selain itu kewenangan pemerintah provinsi Bali untuk mengatur usaha pariwisata juga kita bisa temukan aturannya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini diatur dalam Pasal 13 ayat (2) beserta penjelasannya 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*.

Dalam kaitannya dengan kewenangan, F.A.M. Stroink dan J.G.Steenbeek seperti dikutip oleh Ridwan HR menyatakan bahwa kewenangan itu merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi sebab di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan di dalam hukum tata Negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*) artinya hanya tindakan yang sah (berdasarkan wewenang) yang mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*) (Ridwan HR, 2008 : 101). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legaliteit beginselen*) (Sadjijono, 2008 : 49). Mengenai wewenang ini H.D. Stout menyatakan bahwa “ wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik” Sementara itu menurut F.P.C.L Tonnaer seperti dikutip Ridwan H.R. menyatakan, Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara (Sadjijono, 2008 : 49)

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan (Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota, Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, hal.1-2)

Terkait dengan kewenangan Philipus M. Hadjon menyatakan dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.( Philipus M Hadjon, 1998 : 90) Dalam Hukum Tata Negara, wewenang atau

kewenangan (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum atau *rechtmacht*. Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan (Philipus M Hadjon, 1997: 1) 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. (Parlin M. Mangunsong, 2002 : 37) Indroharto mengatakan bahwa “Dalam arti yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.” (Indroharto, 1996 : 86)

Menurut S.F. Marbun, 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 (S.F. Marbun, 1997 : 154 – 155) Sementara itu Henc van Maarseveen sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon 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;
- 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). (Sadjijono, 2008 : 52)

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. (Ridwan HR, 2008 : 108)

Berdasarkan salah satu prinsip Negara hukum maka menarik untuk disimak pendapat dari Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh I Gusti Ngurah Wairocana 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 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. (Wairocana, I Gusti Ngurah, 2005 : 229).

Dari paparan diatas dapatlah diketahui bahwa Pemerintah Provinsi Bali memiliki kewenangan untuk mengatur usaha Biro Perjalanan Wisata. Wewenang ini dapat kita ketahui dari ketentuan Pasal 29 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata juncto Pasal 14 ayat (1) huruf d beserta penjelasannya sebagai *lex specialis* nya dan Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai *lex generalis* nya. Jadi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah provinsi Bali adalah wewenang atributif, yaitu wewenang yang bersumber dari undang-undang sehingga ada wewenang baru yang dimiliki oleh pemerintah Provinsi Bali yaitu mengatur usaha Biro Perjalanan Wisata.

Provinsi Bali yang memiliki kekhasan dan potensi di bidang pariwisata tentu akan melaksanakan wewenang pilihan ini sebagai salah satu kewenangan yang mesti dilaksanakan. Untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor

32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun oleh Pasal 29 huruf c juncto Pasal 14 ayat (1) huruf d beserta penjelasannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata maka Pemerintah Provinsi Bali pada tanggal 27 April 2010 menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata.

Secara umum Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2010 ini mengatur tentang bentuk, jenis dan kegiatan usaha jasa perjalanan wisata, pendaftaran dan tata cara pendaftaran, kewajiban dan larangan, pembinaan dan pengawasan, peran serta masyarakat serta sanksi. Pada tanggal 16 Nopember 2010 Menteri Kebudayaan dan Pariwisata menetapkan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata. Disini terlihat ada dua peraturan yang mengatur tentang obyek yang sama.

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010 menentukan “pendaftaran usaha pariwisata ditujukan kepada Bupati atau Walikota tempat kedudukan kantor dan/atau gerai penjualan”. Selanjutnya ayat (2)nya menentukan “Pendaftaran usaha pariwisata untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditujukan kepada Gubernur. Dari ketentuan ini terlihat bahwa wewenang untuk melakukan pendaftaran usaha di berikan kepada Kabupaten atau Kota kecuali Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ini berarti bahwa kewenangan untuk mengatur pendaftaran usaha jasa perjalanan wisata diberikan kepada pemerintah Kabupaten/Kota. Disini terlihat adanya konflik norma antara Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata dan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata yang mengatur juga tentang tata cara pendaftaran usaha jasa perjalanan wisata khususnya di Provinsi Bali. Permasalahannya adalah apakah Menteri memiliki kewenangan untuk mengesampingkan kewenangan Pemerintah Provinsi yang secara atribusi diberikan kewenangan untuk mengatur usaha jasa perjalanan wisata?

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 menyebutkan “Untuk dapat menyelenggarakan usaha pariwisata sebagaimana diatur dalam Pasal 14, pengusaha pariwisata wajib mendaftarkan usahanya terlebih dahulu kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah”. Selanjutnya ayat (2)nya menentukan “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri”. Jadi kewenangan menteri untuk mengatur tata cara pendaftaran usaha jasa perjalanan wisata bersumber dari Pasal 15 ayat (2). Kalau dilihat lebih lanjut maka baik Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor

PM.85/HK.501/MKP/2010 Tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata dan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata sama-sama bersumber secara langsung dari Undang-Undang. Pertanyaan berikutnya adalah apakah dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata akan mengakibatkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata menjadi tidak berlaku?.

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

Sebagai konsekwensi dari dianutnya konsepsi Negara kesejahteraan, maka pemberian wewenang legislasi kepada pemerintah merupakan suatu keharusan untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Pelaksanaan kepentingan umum tidak akan berjalan dengan efektif dan efisien jika pemerintah hanya menunggu dari lembaga legislatif. Hampir semua undang-undang memberikan wewenang kepada organ pemerintahan untuk membuat peraturan pelaksanaan atau peraturan hukum yang bersifat administrasi dalam rangka hubungan hukum dengan warga Negara (*delegated legislation*). Pemberian kewenangan legislasi kepada administrasi ini disebut dengan istilah "*terugfred van de wetgever*" yang kemudian melahirkan penetapan norma secara bertingkat atau berangkai (*gelede normstelling*) (Ridwan, 2009 : 63) Indroharto menyebutkan tiga sebab adanya *terugfred van de wetgever* ini, yaitu : (Indroharto, 1996 : 154)

- 1) Karena keseluruhan Hukum tata usaha Negara (TUN) itu demikian luasnya, sehingga tidak mungkin bagi pembuat undang-undang untuk mengatur seluruhnya dalam undang-undang formal;
- 2) Norma-norma TUN itu harus selalu disesuaikan dengan tiap perubahan-perubahan keadaan yang terjadi sehubungan dengan kemajuan dan perkembangan teknologi yang tidak mungkin selalu diikuti oleh pembuat undang-undang dengan mengaturnya dalam suatu undang-undang formal;
- 3) Di samping itu tiap kali diperlukan pengaturan lebih lanjut hal itu selalu berkaitan dengan penilaian-penilaian dari segi teknis yang sangat mendetail, sehingga tidak sewajarnya harus diminta pembuat undang-undang yang harus mengaturnya. Akan lebih cepat dilakukan dengan mengeluarkan peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan TUN yang lebih rendah tingkatannya, seperti Keppres, Peraturan Menteri , dan sebagainya.

Implementasi kewenangan legislasi bagi pemerintah atau administrasi tersebut untuk selanjutnya ada yang bersifat mandiri (*de autonomic van het bestuursbevoegdheid*), dalam arti peraturan perundang-undangan itu dibuat oleh administrasi sendiri tanpa keterlibatan lembaga lain, dan ada yang tidak mandiri, yakni dibuat bersama-sama lembaga legislatif (kolegial). Dalam sistem hukum di Indonesia, peraturan perundang-undangan yang bersifat kolegial ini adalah undang-undang atau peraturan daerah, yakni produk hukum tingkat Pusat yang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR dan produk hukum tingkat Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan peraturan perundang-undangan yang dibuat secara mandiri oleh pemerintah atau administrasi adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati atau Walikota, dan Peraturan Kepala Desa. Dengan mengecualikan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dibuat khusus dalam “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” dan dibuat dalam konteks ketatanegaraan (*staatsrechtelijke*), semua peraturan perundang-undangan yang dibuat secara mandiri oleh administrasi tersebut sifatnya adalah sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Undang-undang (*wet*) dan peraturan daerah (*verordening*) sebagai suatu peraturan perundang-undangan memiliki sifat umum dengan norma yang abstrak sehingga untuk penerapannya diperlukan instrumen hukum lain berupa peraturan pelaksanaan. Atas dasar itu terjadilah *delegated legislation* atau *delegatie van wetgeving* kepada pemerintah atau administrasi untuk membuat dan menetapkan instrumen-instrumen hukum.

Ridwan mengemukakan 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 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-Undang yang menyebutkan “ materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota” (Ridwan, 2009 : 68 - 69)

Menurut Jimly Asshiddiqie 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, 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 konsekwensi 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 (Jimly Asshiddiqie, 2004 : 279 – 280)

Menurut Bagir Manan, 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 (Bagir Manan, 2004 : 142)

Dari pendapat diatas dapatlah dikemukakan disini bahwa Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata tetap bisa diberlakukan untuk mengatur usaha jasa perjalanan wisata di wilayah Propinsi Bali. Selain pendapat diatas sebagai acuan kita juga bisa mengacu pada ketentuan Pasal 11 ayat (1) yang menentukan “Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan”, dan ayat (2)nya yang menentukan “Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan”.

Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam

penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.

Oleh karena itu kewenangan untuk mengatur usaha jasa perjalanan wisata untuk wilayah provinsi Bali hendaknya diberikan kepada Pemerintah Provinsi Bali, mengingat juga wilayah provinsi Bali yang tidak terlalu luas sehingga kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi semuanya terpenuhi sehingga bisa memberikan manfaat yang seluas-luasnya bagi masyarakat.

#### ***SIMPULAN DAN SARAN***

Dari paparan diatas dapatlah disimpulkan bahwa bahwa Pemerintah Provinsi Bali memiliki kewenangan untuk mengatur usaha Biro Perjalanan Wisata. Wewenang ini dapat kita ketahui dari ketentuan Pasal 29 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan juncto Pasal 14 ayat (1) huruf d beserta penjelasannya sebagai *lex specialis* nya dan Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai *lex generalis* nya. Jadi kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah provinsi Bali adalah wewenang atributif, yaitu wewenang yang bersumber dari undang-undang sehingga ada wewenang baru yang dimiliki oleh pemerintah Provinsi Bali yaitu mengatur usaha Biro Perjalanan Wisata.

Walaupun terjadi konflik terhadap keberadaan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tentang Usaha perjalanan wisata di provinsi Bali dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata dengan memberikan kewenangan kepada Bupati atau Walikota maka keberadaan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010, sebagai peraturan yang mengatur usaha masih tetap bisa diterapkan di wilayah provinsi Bali mengingat asas eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan

juga karena Bali dengan luas wilayah yang relatif kecil akan lebih efisien urusan pendaftaran usaha jasa perjalanan wisata (BPW dan Agen Perjalanan Wisata) dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali. Selain itu sampai saat ini pemerintah Kabupaten/Kota di Bali belum ada yang mengatur tentang usaha jasa perjalanan wisata ini.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Hadjon, Philipus M. dkk., (2008) *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press,
- , (2007), *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*. Surabaya : Peradaban.
- Indroharto, (1993), *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta Pustaka: Sinar Harapan.
- Manan.Bagir, (1990). *Hubungan Antara Pusat Dengan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung.
- , (2000), “Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota, Dalam Rangka Otonomi Daerah”, Makalah pada seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.
- , 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Marbun,S.F. dkk. (2001), *Dimensi –Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press,.
- dan Moh. Mahfud M.D. (1987), *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty,
- Marzuki. Peter Mahmud, (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group. Kbb
- Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta : FH UII Press.j
- Ridwan, H.R, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta.
- Hadjon, Philipus M, 1997, “Tentang Wewenang”, Dalam *Yuridika* Nomor 5 dan No. 6, tahun XII, September-Desember. 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.
- Wairocana. I Gusti Ngurah, 2008, “Implementasi Good Governance Dalam Legislasi Daerah” *Orasi Ilmiah* pada Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Administrasi pada Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, Sabtu, 22 November 2008. Klh
- 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 Kepariwisataaan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11 – Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 – Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82 - Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737.
- Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata, Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2010 Nomor 1 - Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2010