

PERJANJIAN SEBAGAI DASAR PENGELOLAAN OBYEK WISATA OLEH DESA ADAT DI KABUPATEN GIANYAR

I Nyoman Punduh

Praktisi Hukum

Email : angghi_artcreation@yahoo.com

Abstrak

Pariwisata merupakan salah satu andalan dalam perolehan devisa bagi pembangunan baik nasional maupun di daerah. Untuk itu, pembangunan pariwisata Indonesia harus mampu menciptakan inovasi baru untuk mempertahankan dan meningkatkan daya saing secara berkelanjutan. Saat ini baik di pusat maupun Daerah telah diatur sesuai yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa "Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :apakah perjanjian dapat dijadikan dasar kewenangan oleh *desa adat* dalam melakukan pengelolaan obyek wisata di Kabupaten Gianyar dan apakah hambatan-hambatan *desa adat* dalam pengelolaan obyek wisata di Kabupaten Gianyar.

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam membahas masalah penelitian ini adalah menggunakan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat.

Hasil pembahasan dalam penelitian ini sebagai berikut : Perjanjian kerja sama antara Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar dengan *Desa Adat* dan Pengemong Pura yang telah berwujud perjanjian kerjasama Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar dengan *Desa Adat* Pura Gunung Kawi Tampaksiring Nomor 9619/Diparda/2018, Nomo5 05/DP-PGK/IV/2018, perjanjian kerjasama ini dapat dijadikan dasar kewenangan oleh *desa adat* dalam melakukan pengelolaan obyek wisata di Kabupaten Gianyar. *Desa adat* dalam mengelola obyek wisata di Kabupaten Gianyar, menemui beberapa hambatan antara lain : Hambatan interen, seperti Sumber Daya Manusia personil pengelola masih rendah, sarana dan prasaran di obyek wisata masih terbatas, kesadaran masyarakat di sekitar lokasi obyek masih rendah. Hambatan eksteren, seperti adanya bencana alam seperti gunung meletus, wabah penyakit seperti rabies, flu burung dan lain-lain dan terorisme.

Kata Kunci : Desa Adat, Kepariwisataan, Perjanjian

Abstract

Tourism is one of the mainstays in foreign exchange earnings for national and regional development. For this reason, Indonesia's tourism development must be able to create new innovations to sustain and increase competitiveness in a sustainable manner. At present both at the central and regional levels are regulated according to what is stated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia Article 18 paragraph (2) states that "Provincial, Regency and City Regional Governments regulate and manage their own government affairs according to the principle of autonomy and co-administration task. "The granting of broad autonomy to the regions is directed at accelerating the realization of people's welfare through service improvement, empowerment and community participation. Besides that, through broad autonomy, the regions are expected to be able to increase their competitiveness by paying attention to the principles of democracy, equity of justice, special and special characteristics as well as regional potential and diversity in the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia. The formulation of the problem in this study is: whether the agreement can be used as the basis of

authority by traditional villages in managing tourism objects in Gianyar Regency and whether the obstacles of traditional villages in managing tourism objects in Gianyar Regency.

This type of research used in discussing the problem of this study is to use empirical legal research. Empirical law research is research in the form of empirical studies to find theories about the process of occurrence and about the process of working of law in society.

The results of the discussion in this study are as follows: Cooperation agreement between the Head of the Gianyar Regency Tourism Office with the Customary Villages and the Tememong Pura which has been in the form of a cooperation agreement between the Head of the Gianyar Regency Tourism Office and the Gunung Kawi Customary Village Tampaksiring Number 9619 / Diparda / 2018, Nomo5 05 / DP-PGK / IV / 2018, this cooperation agreement can be used as the basis of authority by traditional villages in managing tourism objects in Gianyar Regency. Customary villages in managing tourist objects in Gianyar Regency, encountered several obstacles including: Internal barriers, such as Human Resources, management personnel are still low, facilities and infrastructure in tourist objects are still limited, public awareness around the location of objects is still low. External barriers, such as natural disasters such as volcanic eruptions, epidemics such as rabies, bird flu and others and terrorism.

Keywords: Customary Village, Tourism, Agreement

1. PENDAHULUAN

Pariwisata merupakan salah satu andalan dalam perolehan devisa bagi pembangunan baik nasional maupun di daerah. Untuk itu, pembangunan pariwisata Indonesia harus mampu menciptakan inovasi baru untuk mempertahankan dan meningkatkan daya saing secara berkelanjutan. Saat ini baik di pusat maupun Daerah telah diatur sesuai yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhusan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk memperlancar jalannya pembangunan diperlukan biaya yang tidak sedikit. Oleh karena itu pemerintah daerah selalu berusaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta pendapatan lain. Pasal 157 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah dinyatakan bahwa sumber pendapatan daerah itu meliputi :

1. Pendapatan asli daerah (PAD) yaitu:
 - a. Hasil pajak daerah;
 - b. Retribusi daerah;
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - d. Lain-lain PAD yang sah.
2. Dana perimbangan; dan
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antar pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintahan daerah

kabupaten/kota pada Pasal 6 ayat (2) disebutkan bahwa urusan pemerintahan di daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Ayat (3) nya ditegaskan bahwa urusan pilihan dalam urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Ayat (4) ditegaskan pula bahwa urusan pilihan yang dimaksud diantaranya tentang pariwisata.

Demikian pula dalam Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (2) di dalam penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa 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.

Urusan pariwisata merupakan salah satu potensi yang diunggulkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan fungsi kepariwisataan yang tercantum pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yang menyebutkan kepariwisataan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan Negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Demikian pula tentang tujuan kepariwisataan itu dinyatakan antara lain untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk mengoptimalkan tercapainya tujuan kepariwisataan dimaksud maka sangat perlu dilakukan penataan atau pengaturan kepariwisataan di Indonesia pada umumnya terutama bagi daerah-daerah yang menjadi daerah tujuan wisata.

Pemerintah daerah dapat menggali sumber pendapatan daerah yang terdapat di daerahnya antara lain dengan mengembangkan dan menggali potensi daerah dibidang kepariwisataan. Oleh karena itu perlu dikelola sumber daya wisata berupa unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya manusia, sumber daya buatan dan sumber daya alam yang dapat dikembangkan dan dimanfaatkan sebagai obyek wisata daerah , serta sarana dan prasarana lainnya sehingga dapat mendukung dikembangkannya obyek wisata yang mempunyai daya tarik untuk dikunjungi wisatawan mancanegara maupun domestik.

Kepariwisataan merupakan *faktor* potensial dalam usaha pembangunan menyeluruh dan merata. Keberhasilan sektor wisata itu akan memberikan manfaat yang luas pengaruhnya bagi pertumbuhan ekonomi, politik, social budaya dan pertanian, keamanan nasional serta pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam bidang kepariwisataan.

Secara normatif, suatu kewenangan haruslah dilandasi oleh suatu ketentuan hukum yang ada, sehingga kewenangan bersangkutan menjadi kewenangan yang sah. Demikian pula pejabat di dalam bertindak ataupun mengeluarkan suatu keputusan haruslah didukung oleh suatu kewenangan sah, sebagaimana diatur pada kaidah-kaidah Hukum Administrasi. Oleh karena itu, kewenangan merupakan salah satu konsepsi inti dalam hukum Administrasi atau persoalan kewenangan pemerintah tidak dapat dipisahkan dari lingkungan Hukum Administrasi, apalagi

menyangkut Peraturan Daerah (Perda). Hal tersebut tidak lepas dari fungsi Perda sebagai instrumen hukum yang digunakan dalam Hukum Administrasi untuk mengendalikan kehidupan warga masyarakat.

Uraian di atas menunjukkan keberadaan kewenangan pemerintah memerlukan dukungan hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Hal ini berkaitan juga dengan azas negara hukum, di mana inti pokok dari pemikiran negara hukum (*rechtstaatsdenken*) di formulasikan melalui azas "*Wetmatigheids*"¹ ataupun "*legaliteit beginsel*" sehingga hanya dengan kekuatan (*krachtens*) undang-undang maka kewenangan pemerintah dapat dinyatakan sah dan mengikat. Pengertian yang lebih luas lagi, bahwa dalam Negara Indonesia sebagai negara hukum maka setiap perbuatan pemerintah yang menyangkut kepentingan publik haruslah berdasarkan hukum, tanpa adanya suatu dasar hukum yang jelas, maka perbuatan pemerintah itu akan menjadi petunjuk sebagai kesewenang-wenangan.

Sementara itu Bagir Manan menjelaskan, bahwa,

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*).²

Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.

Terhadap wewenang yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban (*rechten and plichten*) menurut P. Nocola mengatakan sebagai berikut :

Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtdevoig gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of narkotika to laten, of de (rechstens gegeven) aanspraak ophet verrichten van een bepaalde handeling te verrichten of narkotika te laten". (terjemahan bebas : kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu).³

Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah kewenangan dan wewenang, Indroharto berpendapat pengertian wewenang dalam artian yuridis sebagai suatu kemampuan yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁴Wewenang ini sangatlah diperlukan pemerintah, mengingat pemerintah adalah pemegang kekuasaan dalam organisasi negara. Pemerintah untuk dapat menjalankan kekuasaannya dengan baik dan lancar perlu disertakan wewenang.

¹ L. J. van Apeldorn, 1980, *Pengantar Ilmu Hukum, Pradnya Paramita*, Jakarta, hlm. 15.

²HR. Ridwan I, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 72.

³*Ibid*, hlm. 73.

⁴Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan ke-3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 68.

Wewenang pemerintahan berasal dari undang-undang yang berlaku. Dengan kata lain, organ pemerintahan tidak dapat menganggap, bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Sebenarnya kewenangan hanya diberikan oleh Undang-Undang, pembuat Undang-Undang dapat memberi wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi dapat juga kepada pegawai tertentu atau kepada badan khusus tertentu. Dalam konstitusi Indonesia Undang-Undang Dasar 1945 (setelah amandemen yang keempat kalinya), ditemukan beberapa pasal yang melahirkan kewenangan, baik diberikan kepada eksekutif, yudikatif maupun legislatif dalam pasal-pasal tersebut. Kewenangan ditafsirkan dengan memegang kekuasaan, berhak, dapat tidak dapat, menyatakan, mengangkat, memberi, mengatur, menyatakan menetapkan, fungsi, dapat melakukan, kekuasaan, berwenang dan lain-lain dengan berbagai istilah, akan tetapi substansi dan maksudnya sama, yaitu kewenangan atau mempunyai *authority*. Dinyatakan, bahwa wewenang bukan hanya *power* belaka tetapi *authority* mencakup hak dan kekuasaan sekaligus.

Untuk menata obyek dan daya tarik wisata untuk melaksanakan kewenangan sebagaimana mestinya dibuat payung hukum berupa Peraturan Daerah, Keputusan Bupati dan/atau keputusan Kepala Dinas/Badan. Terhadap hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Gianyar selama ini didalam mengelola obyek wisata berdasarkan pada Perjanjian kerjasama Bupati Gianyar dengan Bendesa Desa *Adat* dan Perjanjian kerjasama Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar dengan Desa *Adat*. Pemerintah Kabupaten Gianyar, berpedoman kepada surat perjanjian antara Pemerintah Kabupaten Gianyar dengan *desa adat* lokasi objek, seperti Desa *Adat* Manukaya Let, Tampaksiring, *Desa Adat* Bedulu dan pengempon Pura Goa Gajah.

Atas dasar surat perjanjian tersebut desa *adat* dapat mengelola obyek dan daya tarik wisata dengan lebih baik, asri sesuai dengan tatanan Hindu, sehingga keunikan, keindahannya dapat dipertahankan dan dikembangkan. Apalagi bila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, dalam Pasal 1 angka 5 ditegaskan : “Daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan, dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan”.

Adapun masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah perjanjian dapat dijadikan dasar kewenangan oleh desa adat dalam melakukan pengelolaan obyek wisata di Kabupaten Gianyar?
2. Apakah hambatan-hambatan desa adat dalam pengelolaan obyek wisata di Kabupaten Gianyar?

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perjanjian sebagai dasar pengelolaan obyek wisata oleh desa adat di Kabupaten Gianyar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara khusus penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis perjanjian dapat dijadikan dasar kewenangan oleh desa adat dalam melakukan pengelolaan obyek wisata di Kabupaten Gianyar.
2. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis hambatan-hambatan desa adat dalam pengelolaan obyek wisata di Kabupaten Gianyar.

2. METODE

Jenis penelitian yang penulis gunakan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat.⁵

Pendekatan yang digunakan untuk membahas permasalahan dalam tulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), Pendekatan sejarah (*historical approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).

Sumber data yang dipergunakan dalam penulisan laporan ini adalah:

a. Data Kepustakaan (*Library Research*)

Memecahkan permasalahan digunakan buku, karya ilmiah para sarjana dan peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan penelitian tesis ini guna mendapatkan landasan teori seperti buku-buku di bidang Perdata.

b. Data Lapangan (*Field Reseach*)

Penelitian lapangan dilakukan untuk mendapatkan data primer sebagai pendukung hasil penelitian kepustakaan dan beberapa bentuk-bentuk perjanjian pengelolaan serta informasi yang didapat langsung dari para informan di Obyek Wisata Tirta Empul Tampaksiring, Goa Gajah, Pura Batuan Gianyar.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian hukum ini yakni wawancara, observasi/pengamatan, dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik deskriptif kualitatif yaitu dengan menguarikan semua data menurut mutu, dan sifat gejala dan peristiwa hukumnya dengan mempertautkan antara data primer dengan data sekunder. Setelah itu, data tersebut disajikan secara deskriptif analisis dengan menguarikannya secara sistematis dan komprehensif, sehingga dapat menjawab permasalahan (Ni Made Liana Dewi 2019).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Bentuk Perjanjian Kerjasama Obyek Wisata Di Kabupaten Gianyar

Perjanjian kerjasama Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar dengan Desa adat Manukaya Tampaksiring Nomor. 9616/Diparda/2018 dan No. 18/DAML tentang Pengelolaan dan Pembagian Pendapatan Karcis Masuk di Daya Tarik Wisata Tirta Empul Tampaksiring Kabupaten Gianyar. Pada hari Jumat tanggal 6 April 2018 bertempat di Gianyar, kami yang bertanda tangan di bawah ini :

⁵ Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, hlm.42.

1. Anak Agung Bagus Ari Brahmanta, SE, Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Pemerintah Kabupaten Gianyar berkedudukan di Jalan Ngrurah Rai Nomor 9 Gianyar, selanjutnya disebut sebagai Pihak Kesatu.
2. I Made Mawi Arnata, Bendesa Desa Adat Manukaya, dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Desa Adat Manukaya, berkedudukan di Desa Manukaya Tampaksiring, Gianyar selanjutnya disebut sebagai Pihak Kedua.

Pihak Kesatu dan Pihak Kedua selanjutnya disebut Para Pihak sepakat mengikatkan diri dalam suatu perjanjian kerjasama tentang pengelolaan dan pembagian pendapatan karcis masuk di Daya Tarik Wisata Tirta Empul Kabupaten Gianyar dengan ketentuan sebagai berikut :

Dasar Perjanjian Pasal 1

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 5587);
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 5049);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 112, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 4761);
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerja Sama Daerah;
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Kerjasama Daerah;
6. Peraturan Bupati Gianyar Nomor 9 Tahun 2013 tentang Mekanisme Kerjasama Pemerintah Kabupaten Gianyar (Berita daerah Kabupaten Gianyar Tahun 2013 Nomor 9);
7. Daerah Kabupaten Gianyar Nomor 10 Tahun 2013 tentang Keperawisataan Budaya Kabupaten Gianyar;
8. Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar Nomor 8 Tahun 2010 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;

Tujuan Kerjasama Pasal 2

Tujuan dibuatnya perjanjian ini adalah untuk mengatur pengelolaan Daya Tarik Wisata Tirta Empul dan Mengatur pembagian karcis masuk di Daya Tarik Wisata Tirta Empul.

Ruang Lingkup Kerjasama pasal 3

Ruang lingkup kerjasama ini meliputi :

- a. Pengelolaan di daya Tarik Wisata Tirta Empul; dan
- b. Pembagian Pendapatan Karcis masuk di Daya Tarik Wisata Tirta Empul.

Ketentuan umum menjelaskan, yang dimaksud dengan perjanjian kerja sama daerah adalah perjanjian antara gubernur dengan gubernur, gubernur dengan bupati/walikota atau antara bupati/walikota dengan bupati/walikota yang lain, dan atau gubernur, bupati/walikota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban. Sedangkan mengenai pihak ketiga adalah Departemen/lembaga Pemerintah Non Departemen atau sebutan lain, perusahaan swasta yang berbadan hukum, badan Usaha Milik Negara, badan Usaha Milik Daerah, Koperasi Yayasan, dan lembaga di dalam negeri lainnya yang berbadan hukum. Desa adat sesuai dengan penjelasan tersebut masuk ke dalam katagori pihak ketiga. Tentang kerjasama daerah, pemerintah harus mengacu pada prinsip kerja sama yang terdapat dalam ketentuan Pasal 2, yaitu terdiri dari:

- a. Efisiensi;
- b. Efektivitas;
- c. Sinergi;
- d. Saling menguntungkan;
- e. Kesepakatan bersama;
- f. Itikad baik;
- g. Mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia;
- h. Persamaan kedudukan;
- i. Transparansi;
- j. Keadilan; dan
- k. Kepastian hukum.

Mengenai subjek kerjasama, sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah, maka yang menjadi subjek perjanjian adalah Gubernur, Bupati, Walikota dan pihak ketiga, mengenai subjek kerja sama pihak ketiga ini, Desa adat masuk ke dalam bagian tersebut. Sedangkan untuk ruang Lingkup dari perjanjian tersebut dalam Pasal 3 dijelaskan, mengenai ruang lingkup perjanjian daerah dituangkan dalam bentuk perjanjian kerja sama. Mengenai bentuk perjanjian dari Obyek Daya Tarik Wisata Tirta Empul, sesuai dengan apa yang telah dijelaskan mengenai ruang lingkup perjanjian yang disebutkan di atas, pihak Pemerintah Kabupaten Gianyar pada dasarnya telah memenuhi seluruh ketentuan yang telah disebutkan oleh Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah, ini terbukti dari bentuk perjanjian kerja sama yang telah di buat sudah memenuhi ketentuan seperti yang diharuskan oleh undang-undang. Dari perjanjian kerja sama tersebut telah memenuhi ketentuan sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah yang menyebutkan, mengenai perjanjian kerja sama paling sedikit memuat subjek kerjasama, obyek kerja sama, ruang linkup kerja sama, hak dan kewajiban para pihak, jangka waktu kerja sama, pengakhiran kerja sama, keadaan memaksa, dan penyelesaian perselisihan.

Pembahasan tentang bentuk perjanjian obyek wisata Tirta Empul tampaknya, disini akan digunakan bentuk-bentuk perjanjian yang dikemukakan oleh I Ketut Artadi, yang menyebutkan

bahwa “bentuk-bentuk perjanjian dapat dibagi menjadi empat yaitu, bentuk perjanjian biasa, bentuk perjanjian baku, bentuk perjanjian tersamar kuasi perjanjian) dan bentuk perjanjian simulasi”.⁶

Bentuk perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Gianyar dengan Desa adat Manukaya Kecamatan tampaksiring Nomor 15 Tahun 2012/ Nomor: 01/XII/DAK/2012 tentang penyelenggaraan daya Tarik Wisata Tirta Empul, sesuai dengan bentuk-bentuk perjanjian menurut I Ketut Artadi tersebut termasuk kedalam bentuk perjanjian baku. Dikatakan perjanjian baku karena didalam perjanjian tersebut telah dibuat dengan bentuk berupa kerjasama, yang mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan kerja Sama Daerah. Meskipun perjanjian tersebut merupakan perjanjian baku yang segala aturan mengenai tata cara pembuatannya telah mengacu pada peraturan perundang-undangan tetap harus di junjung mengenai asas keadilan, persamaan kedudukan dan saling menguntungkan.

Sesuai dengan pengertian perjanjian baku yang disampaikan oleh I Ketut Artadi, dimana perjanjian baku adalah perjanjian yang klausul-kalusulnya telah ditetapkan atau dirancang oleh salah satu pihak. Melihat isi dari perjanjian kerja sama antara Pemerintah Kabupaten Gianyar dengan *Desa adat* Manukaya dan sesuai dengan pengertian perjanjian baku, maka ada kemungkinan dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Gianyar merancang format dan isi perjanjian kerja sama tersebut untuk menambah klausul eksonerasi. Klausul eksonerasi memiliki pengertian menambahkan klausul-klausul yang menguntungkan, meringankan bahkan menghapus beban-beban kewajiban yang seharusnya menjadi beban pihak yang membuat perjanjian (Pemerintah Daerah Gianyar). Dari pengertian mengenai klausul eksonerasi tersebut dan melihat kewajiban antara dua belah pihak yaitu PIHAK PERTAMA (Pemerintah Kabupaten Gianyar) dan PIHAK KEDUA (Desa adat Manukaya), ditemukan adanya ketidakseimbangan dalam pemenuhan kewajiban antara kedua belah pihak. Bila dianalisa sesuai dengan pengertian eksonerasi tersebut, ditemukan klausul yang mengarah pada keuntungan satu pihak saja, ini dapat dilihat pada Pasal 4 mengenai kewajiban PIHAK PERTAMA yang hanya terdiri dari dua poin saja. Di dalam penjelasan Pasal 4 mengenai PIHAK PERTAMA tersebut kewajiban PIHAK PERTAMA hanya sebatas mengkoordinasikan pembinaan penyelenggaraan dan pengelolaan Daya tarik Wisata Tirta Empul dan melakukan pengawasan dan pengendalian dalam rangka pengembangan Daya Tarik Wisata Tirta Empul untuk mencegah berbagai dampak negatif bagi masyarakat luas.

Beda halnya jika dilihat mengenai kewajiban PIHAK KEDUA yang terdapat dalam pasal 4 ayat (2) perjanjian kerja sama tersebut. PIHAK KEDUA yaitu Desa adat Manukaya dalam penjelasan pasal hanya terdapat dua kewajiban yaitu :

1. Menjaga kebersihan, kelestarian dan keamanan di daya tarik wisata Tirta Empul dan

⁶ I Ketut Artadi, *Op. Cit*, hlm.6.

2. Melakukan koordinasi dengan pihak ke satu berkaitan dengan pengelolaan daya tarik Wisata Tirta Empul.

Pasal 5

1. Perjanjian kerjasama ini untuk PIHAK KESATU dilaksanakan oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar selaku Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dan untuk PIHAK KEDUA Bendesa Desa Adat Manukaya Tampaksiring.
2. Segala resiko yang didapatkan dari penjualan tiket di luar tiket resmi dari Pemerintah Daerah tidak menjadi tanggungjawab Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar.
3. Untuk jam operasional Daya Tarik Wisata Tirta Empul buka dari jam 07.00 wita Pagi sampai dengan jam 18.00 Wita dan apabila ada pungutan pada jam operasional tidak menjadi tanggung jawab Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar.

Perjanjian antara Pemerintah Kabupaten Gianyar dengan Desa Adat Manukaya telah memenuhi syarat perjanjian, mengenai syarat-syarat perjanjian yang telah dijelaskan maka sesuai dengan ketentuan Pasal 1320 KUHPerduta dan didukung Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata cara pelaksanaan Kerjasama Daerah. Pasal 1320 KUHPerduta mencakup empat syarat fundamental yang harus dipenuhi agar perjanjian dapat dinyatakan sah. Maka sesuai dengan perjanjian yang dibuat antara pemerintah Kabupaten Gianyar dengan Desa Adat Manukaya bahwa, antara para pihak telah sepakat untuk mengikatkan diri, ini telah sesuai dengan syarat perjanjian pada bagian pertama. Mengenai kecakapan untuk membuat perjanjian, para pihak telah memenuhi syarat yang terdapat pada bagian kedua. Ini terbukti dari kedua belah pihak yang saling bersepakat membuat perjanjian masing-masing antara Pemerintah Kabupaten Gianyar dengan Desa adat Manukaya telah memenuhi syarat sebagai badan hukum/subyek hukum. Untuk syarat ketiga, yaitu mengenai suatu hal tertentu dapat dijelaskan bahwa sesuai dengan isi perjanjian telah jelas yang menjadi objek/prestasi adalah mengenai pengelolaan Obyek Wisata Tirta Empul. Prestasi terdiri atas memberikan sesuatu, berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu (Pasal 1234 KUHPerduta).

Sedangkan yang terakhir tentang suatu sebab yang halal, dapat dijelaskan adalah sebab yang dibenarkan oleh undang-undang, ketertiban umum, kebiasaan, kepatutan, dan kesusilaan. Jadi jika dilihat dari hal tersebut diatas maka sesungguhnya perjanjian perjanjian yang dibuat Pemerintah Kabupaten Gianyar dengan Desa adat Manukaya belum memenuhi kepatutan, ini dapat dilihat dari isi perjanjian mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak yang sesuai analisa tidak seimbang.⁷

3.2 Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Desa Adat Dalam Pengelolaan Obyek dan Daya Tarik Wisata di Kabupaten Gianyar

Pembangunan pariwisata di Bali dengan pariwisata budayanya merupakan sektor andalan dan prioritas pembangunan setelah sektor pertanian dalam artian luas dan industri kerajinan yang mendukung sektor pariwisata. Untuk menjadikan sektor pariwisata yang mampu meningkatkan

⁷ Wawancara Dengan I Made Mawi Artana, Bendesa Adat Manukaya, Pada Tanggal 13 Oktober 2018.

pembangunan ekonomi di Bali, belakangan ini banyak dihadapkan dengan tantangan dan kendala seperti Tragedi Bom, terorisme, Wabah SARS, Flu Burung, Desentri, Rabies, bencana alam seperti gunung meletus, terorisme dan sebagainya, baik yang terjadi secara internal maupun eksternal.

Upaya dan kerja keras perlu dilakukan secara terus menerus dalam memulihkan kembali kondisi kepariwisataan Bali, sehingga upaya untuk menjadikan sektor pariwisata sebagai sektor andalan pembangunan ekonomi Bali dapat diwujudkan. Upaya memulihkan kondisi kepariwisataan Bali dapat dilakukan melalui peningkatan keamanan, peningkatan kualitas produk pariwisata dan kualitas sumber daya manusia pariwisata, serta peningkatan promosi pariwisata baik di dalam maupun di luar negeri.

Saat ini kita sedang dihadapkan pada kondisi masyarakat dunia dan masyarakat Indonesia yang sedang mengalami perubahan, menghadapi tata hubungan antar bangsa yang makin terbuka dan bebas. Hal ini mendorong perlunya perubahan tatanan kehidupan masyarakat Indonesia. Arus informasi budaya yang datang dari luar makin meningkat dan tidak dapat dicegah sehingga apabila tidak waspada, dikhawatirkan akan dapat mengancam ketahanan budaya bangsa. Oleh karena itu, upaya untuk memperkuat ketahanan budaya menjadi salah satu tugas yang penting dalam pembangunan kebudayaan dan pariwisata.

Di tingkat regional dan global, pembangunan pariwisata, dihadapkan pula kepada tantangan yang sangat berat, terutama bila dikaitkan dengan kompetisi yang makin tajam. Era globalisasi telah membawa pula konsekuensi dan perubahan-perubahan penting terhadap perkembangan industri pariwisata nasional, terutama pemanfaatan kemajuan teknologi dan perubahan-perubahan pola tingkah laku wisatawan internasional.

Persaingan antar tujuan wisata di tingkat regional dan internasional menjadi tantangan tersendiri seiring dengan harapan para pakar dunia yang memperkirakan pariwisata akan menjadi industri terbesar abad ke-21 ini. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 tentang program pembangunan nasional (PROPENAS), pembangunan sosial dan budaya ditetapkan bahwa:

Pembangunan kebudayaan dan pariwisata dilaksanakan melalui program pelestarian dan pengembangan kebudayaan dan program pembangunan pariwisata. Tujuan program pelestarian dan pengembangan kebudayaan adalah untuk menanamkan nilai-nilai budaya bangsa dalam rangka menumbuhkan pemahaman dan penghargaan masyarakat kepada warisan budaya bangsa, keragaman budaya dan tradisi, meningkatkan kualitas berbudaya masyarakat, menumbuhkan sikap kritis terhadap nilai-nilai budaya dan memperkokoh ketahanan budaya.

Sedangkan tujuan program pengembangan pariwisata adalah mengembangkan dan memperluas diversifikasi produk dan kualitas pariwisata nasional yang berbasis kepada pemberdayaan masyarakat, kesenian dan kebudayaan serta sumber daya (persona) alam lokal dengan tetap mempertahankan kelestarian seni dan budaya tradisional serta kelestarian lingkungan

hidup setempat, dan mengembangkan serta memperluas pasar pariwisata terutama pasar luar negeri (*internasional*).

Pengelolaan obyek dan daya tarik wisata di Kabupaten Gianyar dihadapkan pada tantangan yang sangat berat, terutama bila dikaitkan dengan kompetensi yang makin tajam. Era globalisasi telah membawa pula konsekuensi dan perubahan-perubahan penting terhadap perkembangan industri pariwisata nasional termasuk obyek wisata di Kabupaten Gianyar, terutama pemanfaatan kemajuan teknologi dan perubahan-perubahan pola tingkah laku wisatawan internasional. Persaingan antar tujuan wisata tingkat regional dan internasional menjadi tantangan tersendiri. Begitu juga hambatan yang ada dalam pengelolaan obyek wisata di Kabupaten Gianyar ada beberapa tantangan/hambatan-hambatan antara lain hambatan internal dan eksternal hal tersebut sesuai dengan yang dikatakan oleh bapak A.A Ari Brahmanta antara lain:

1. Faktor eksternal yang sangat mempengaruhi pembangunan pariwisata Kabupaten Gianyar adalah : ancaman keamanan regional dan internasional seperti terorisme internasional.
2. Faktor internal seperti misalnya :
 - a. Masih lemahnya pengelolaan sebagian besar daerah tujuan wisata dan aset-aset warisan budaya sehingga kurang atraktif dan kurang mampu bersaing dengan obyek-obyek wisata di Kabupaten lain.
 - b. Belum efektifnya kelembagaan pengelolaan pemasaran dan promosi pariwisata terutama kinerja kelembagaan-kelembagaan pengelola pemasaran dan promosi pariwisata baik di pusat maupun di daerah.
 - c. Masih rendahnya kesadaran pengusaha pariwisata untuk mentaati peraturan yang ada.
 - d. Belum meratanya pembangunan pariwisata terutama di Gianyar bagian timur dan pengembangan masih terkonsentrasi di bagian barat (Ubud dan Payangan).⁸

4. PENUTUP

4.1 Simpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan yang telah penulis paparkan diatas, dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Perjanjian kerja sama antara Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar dengan Desa Adat dan Pengemong Pura yang telah berwujud perjanjian kerjasama Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gianyar dengan Desa Adat Pura Tirta Empul Tampaksiring Nomor 9616/Diparda/2018, Nomo 5 18/DAML/2018, perjanjian kerjasama ini dapat dijadikan dasar kewenangan oleh desa adat dalam melakukan pengelolaan obyek wisata di Kabupaten Gianyar karena Desa Adat merupakan Subyek Hukum. Subyek hukum adalah Pendukung hak dan kewajiban. Pendukung hak dan kewajiban itu disebut orang. Orang dalam arti hukum dalam arti biologis, sebagai gejala alam, sebagai makhluk budaya yang mempunyai akal, perasaan dan berkehendak. Badan hukum adalah subyek hukum dalam arti yuridis, sebagai gejala dalam hidup bermasyarakat, sebagai badan ciptaan manusia berdasarkan hukum, mempunyai hak dan kewajiban seperti manusia pribadi. Perda Nomor 4 /tahun 2019 tentang Desa Adat dalam pasal

⁸ Wawancara dengan Bapak I Ketut Warta, Pengelola Obyek Wisata Goa Gajah, Pada Tanggal 10 Oktober 2018

5 juga menyatakan, "Desa Adat bersetatus sebagai Subyek Hukum dalam sistim pemerintahan Provinsi bali.

2. Desa adat dalam mengelola obyek wisata di Kabupaten Gianyar, menemui beberapa hambatan antara lain: Hambatan interen, seperti Sumber Daya Manusia personil pengelola masih rendah, sarana dan prasaran di obyek wisata masih terbatas, kesadaran masyarakat di sekitar lokasi obyek masih rendah. Hambatan eksteren, seperti adanya bencana alam seperti gunung meletus, wabah penyakit seperti rabies, flu burung dan lain-lain dan terorisme.

4.2 Saran

Berdasarkan simpulan tersebut dapat disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Perjanjian pengelolaan obyek wisata oleh Pemerintah Daerah hendaknya melibatkan *stake holder* seperti Bendesa Desa Adat, para pedagang di obyek wisata dan pemandu pariwisata, untuk menghindari terjadinya wanprestasi dalam pelaksanaan hak dan kewajiban para pihak.
2. Perlu dibentuk Badan Pengawas Independen untuk menghindari terjadinya kecurangan seperti adanya karcis ganda, pemungutan diluar jam yang telah ditentukan

5. Daftar Pustaka

BUKU

Abdulkadir Muhammad, 1982, *Hukum Perikatan*, Alumni Bandung, Bandung.

Agus Yudha Hernoko, 2010, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada.

HR. Ridwan I, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.

Indraharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan ke-3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta..

L. J. van Apeldorn, 1980, *Pengantar Ilmu Hukum, Pradnya Paramita*, Jakarta.

Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta.

JURNAL

Dewi, Ni Made Liana, I. Made Wahyu Chandra Satriana, and Kadek Ery Kusumayanthi. "PRINSIP PERSONLIJKE VERGUNNING PADA PELAKSANAAN PERATURAN KEPALA KEPOLISIAN RI NOMOR 9 TAHUN 2012 TENTANG PENERBITAN SURAT IZIN MENGEMUDI." *Krettha Dyatmika* 16, no. 2 (2019): 22-31.