

# **ISU PUNGUTAN LIAR DALAM PENGELOLAAN KIPEM OLEH DESA PEKRAMAN DI BALI**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MAHENDRADATTA  
DENPASAR  
2018**

**PROSEDING KIPEM  
FAKULTAS HUKUM**

**DEWAN REDAKSI**

Penanggung Jawab	: Ni Ketut Wiraty, SH,MH
Editor	: Komang Edy Dharma Saputra, SH,MH
Penulis	: Ni Ketut Wiraty, SH,MH : A.A. Gde Putra Arjawa, SH, MH : Dr. Erikson Sihotang, SH, Mhum : Gusti Ayu Kade Komalasari, SH, MH : I Nyoman Suandika, SH, MH : I Made Mulyawan Subawa, SH, M.Kn : I Wayan Wisadnya, SH, MH : Herry Indiyah Wismani, SH, MH : A.A. Sagung Poetri Paraniti, SH,MH : I Nyoman Kantun, SH, MH, MM : Komang Edy Dharma Saputra, SH, MH

**TERBIT : 1 (satu) tahun sekali**

Proseding Kipem Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta diterbitkan pertama kalinya pada tahun 2018 sebagai media informasi dan wadah dalam pembahasan keilmuan dalam bidang hukum, penyikapi permasalahan yang ada di masyarakat maupun menyampaikan ide atau gagasan membangun bangsa.

Redaksi mengundang masyarakat akademik atau praktisi untuk menulis artikel ilmiah, penelitian, resensi atau gagasan yang relevan dalam Jurnal Ilmiah Universitas Mahendradatta. Naskah diketik dengan spasi satu dengan tulisan maksimal 20 halaman dengan format seperti yang tertera di halaman belakang jurnal

**ALAMAT REDAKSI : Universitas Mahendradatta Fakultas Hukum Jl. Ken Arok No. 10-12 Denpasar 80115 – Telp./fax : 0361. 434827**

## *Om swastiastu*

Universitas Mahendradatta sebagai lembaga ilmiah dan swadarmanya sebagai perguruan tinggi senantiasa melaksanakan tri dharma perguruan tinggi sebagai wujud kepedulian atas fenomena-fenomena yang terjadi di masyarakat dan sebagai permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia. Sebagai wujud kepedulian tersebut Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta menerbitkan “Proseding Fakultas Hukum”.

“Proseding Fakultas Hukum” ini digunakan sebagai media informasi dan wadah dalam pembahasan keilmuan dalam bidang Hukum, menyikapi permasalahan yang ada di masyarakat maupun menyampaikan ide atau gagasan dalam membangun bangsa.

Pada edisi ini Proseding Fakultas Hukum menampilkan 9 tulisan ilmiah. Adapun karya yang dipublikasikan dalam jurnal ini antara lain : Pengaturan Pengelolaan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) Desa Pakraman Di Bali oleh Ni Ketut Wiratny (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta), Kewenangan Desa Pakraman Dalam Menangani Penduduk Pendetang Di Bali oleh A.A. Gde Putu Arjawa, SH, MH (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta), Pengaturan Pungutan Atas Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) Oleh Desa Pakraman oleh Dr. Erikson Sihotang SH.MHum (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta), Konflik Desa Pakraman Dengan Polisi Tentang Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) oleh Gusti Ayu Kade Komalasari, SH, MH (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta), Kewenangan Desa Pakraman Dalam Pengelolaan Terhadap Penduduk Pendetang (KRAMA TAMU) oleh Nyoman Suandika, SH.MH (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta), Penerapan KIPEM Di Bali Setelah Berlakunya Undang-Undang Administrasi Kependudukan oleh I Made Mulyawan Subawa, SH, M.Kn (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta), Hubungan Desa Adat (PAKRAMAN) Dengan Dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa oleh I Wayan Wisadnya, SH, MH (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta), Pengaruh Penduduk Pendetang Dan Industri Pariwisata Di Kota Denpasar oleh Herry Indiyah Wismani, SH, MH (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta), Upaya Desa Pakraman Dalam Menangani Penduduk Pendetang oleh A.A. Sagung Poetri Paraniti SH.MH (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta), Isu Pungli Dalam Pengelolaan KIPEM Oleh Desa Pakraman oleh I Nyoman Kantun, SH, MH, MM (Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta)

Mudah-Mudahan Dengan Proseding Fakultas Hukum dapat memberikan manfaat bagi para pembaca.

## **DAFTAR ISI**

Pengaturan Pengelolaan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) Desa  
Pakraman Di Bali

Ni Ketut Wiratny, SH, MH

**1-14**

Kewenangan Desa Pakraman Dalam Menangani Penduduk Pendetang Di Bali

A.A. Gde Putra Arjawa, SH, MH

**15-23**

Pengaturan Pungutan Atas Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) Oleh  
Desa Pakraman

Dr. Erikson Sitohang, SH, MHum

**24-36**

Konflik Desa Pekraman Dengan Polisi Tentang Kartu Identitas Penduduk  
Musiman (KIPEM)

Gusti Ayu Kade Komalasari, SH, MH

**37-49**

Kewenangan Desa Pakraman Dalam Pengelolaan Terhadap Penduduk Pendetang  
(KRAMA TAMU)

I Nyoman Suantika, SH, MH

**50-59**

Penerapan Kipem Di Bali Setelah Berlakunya Undang-Undang Administrasi  
Kependudukan

I Made Mulyawan Subawa, SH, M.Kn

**60-70**

Hubungan Desa Adat (PAKRAMAN) Dengan Dikeluarkannya Undang-Undang  
Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

I Wayan Wisadnya, SH, MH

**71-80**

Pengaruh Penduduk Pendatang Dan Industri Pariwisata Di Kota Denpasar

Herry Indiyah Wismani, SH, MH

**81-93**

Upaya Desa Pakraman Dalam Menangani Penduduk Pendatang

A.A. Sagung Poetri Paraniti, SH, MH

**94-107**

Isu Pungli Dalam Pengelolaam KIPEM Oleh Desa Pakraman

I Nyoman Kantun, SH, MH, MM

**108-117**

Pengelolaan KIPEM Oleh Desa Pakraman Untuk Penduduk pendatang

Komang Edy Dharma Saputra, SH, MH

**118-126**

# **PENGATURAN PENGELOLAAN KARTU IDENTITAS PENDUDUK MUSIMAN (KIPEM) DESA PAKRAMAN DI BALI**

**Oleh :**

**Ni Ketut Wiratny,SH,MH<sup>1</sup>**

## **ABSTRAK**

Desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai peranan membantu pemerintah daerah dalam kelancaran dan dan pelaksanaan pembangunan di segala bidang berdasarkan jiwa otonomi daerah. Dalam peranan desa pakraman tersebut nampaklah bahwa desa pakraman memiliki kekhususan dibandingkan dengan kedudukan dan peranan desa dinas. Desa Pakraman juga memiliki tanggung jawab untuk mengimplentasikan bidang sosial kemasyarakatan dan menyelenggarakan aktivitas keagamaan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Awig-awig Desa Adat tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, Undang- Undang Dasar 1945 awig-awig Desa Adat tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan rasa keadilan dalam masyarakat. Untuk menjaga keajegan Desa Pakraman berdasarkan Trihitakarana segala hak dan kewajiban kerama tamyu dituangkan dalam awig-awig desa pakraman, pararem desa, keputusan Desa Pakraman atau keputusan bendesa

**Kata kunci: Desa pakraman, Trihitakarana dan KIPEM.**

---

<sup>1</sup> Disampaikan Pada Fgd Issu Pungli Dalam Pengelolaan Kartu Identitas Penduduk Musiman (Kipem) Desa Pakraman Di Bali Dalam

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal (1) ayat (3) menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, hal ini mengandung arti bahwa segala tindakan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah dan aparturnya harus selalu berlandaskan dan berdasarkan atas hukum.<sup>2</sup> Hal ini sekaligus merupakan barometer untuk mengukur apakah suatu perbuatan atau tindakan telah sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati. Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan ketentuan konstitusional yang berkaitan dengan warga negara dan penduduk, secara tegas dalam pasal tersebut menyatakan bahwa "hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dalam undang-undang". Atas dasar ketentuan tersebut maka pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 atas perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang bertujuan untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dengan terbangunnya database kependudukan secara nasional serta keabsahan dan kebenaran dokumen kependudukan yang diterbitkan. Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem, diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan dokumen kependudukan tanpa ada perlakuan yang diskriminatif melalui peran aktif Pemerintah dan pemerintah daerah.

Diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan adalah sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi

---

<sup>2</sup>Tri Hayati, 2015, Era Baru Hukum Pertambangandibawah rezim UU. No. 4 Tahun 2009, Buku Obor, Jakarta, hal. 53

informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No 4 Tahun 2013 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, administrasi kependudukan adalah rangkaian penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Pasal 1 angka 14 Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana. Penerapan KTP-el yang saat ini dilaksanakan merupakan bagian dari upaya untuk mempercepat serta mendukung akurasi terbangunnya database kependudukan di kabupaten/kota, provinsi maupun database kependudukan secara nasional.

Penerapan KTP-el setiap Penduduk tidak dimungkinkan lagi dapat memiliki KTP-el lebih dari satu dan/atau dipalsukan KTP-elnya, mengingat dalam KTP-el tersebut telah memuat kode keamanan dan rekaman elektronik data penduduk sidik jari Penduduk.

Masa pemberlakuan KTP-el diatur dalam Pasal 64 ayat (4) UU No. 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yakni berlaku 5 (lima) tahun menjadi seumur hidup, sepanjang tidak adanya perubahan atas elemen data Penduduk dan berubahnya domisili Penduduk.

Bila dikaji Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi, tidak ada dijelaskan mengenai penduduk pendatang.

Pasal 18B ayat 2 UUD NRI 1945, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.” Apakah desa

pakraman termasuk dalam kesatuan masyarakat hukum adat, terjawab dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 (Kasus pembentukan Kota Tual) dan Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 (Kasus pemindahan ibukota Kabupaten Banggai Kepulauan dari Banggai ke Selakan).<sup>3</sup> MK telah merumuskan kriteria atau tolok ukur terpenuhinya ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai berikut:

1. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dapat dikatakan masih hidup jika secara de facto mengandung unsur-unsur antara lain ada masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok; ada pranata pemerintahan adat, ada harta kekayaan atau benda-benda adat dan adanya perangkat norma hukum adat.
2. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip negara kesatuan apabila Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tersebut tidak mengganggu eksistensi negara kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dalam arti, keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas negara kesatuan Republik Indonesia, substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan hak tradisionalnya sesuai dengan perkembangan masyarakat jika keberadaannya telah diakui berdasarkan Undang-undang (umum maupun sektoral termasuk Perda), substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan Hak Asasi Manusia.

Dari penjelasan tersebut, desa pakraman telah memenuhi unsur-unsur yang ditentukan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Karena itu, negara mengakui dan menghormati keberadaannya beserta hak-hak tradisionalnya

---

<sup>3</sup>Wayan P. Windia, 2010, *Dari Bali Mawacara Menuju Bali Santi*, Udayana University Press, Denpasar, (selanjutnya disebut Wayan P. Windia III), h.65

yang disebut otonomi desa. Dalam pelaksanaan hak-hak tradisionalnya, desa pakraman dilengkapi kekuasaan mengatur kehidupan warganya<sup>4</sup>. Kekuasaan itu meliputi:

- 1) Kekuasaan untuk menetapkan aturan-aturan untuk menjaga kehidupan organisasi secara tertib dan tentram. Kekuasaan ini diselenggarakan bersama
- 2) Dalam suatu rapat desa (paruman atau sangkep desa), Kekuasaan untuk menyelenggarakan kehidupan organisasi yang bersifat social religius.
- 3) Kekuasaan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa yang menunjukkan adanya pertentangan kepentingan antara warga desa atau berupa tindakan yang menyimpang dari aturan yang telah ditetapkan yang dapat dinilai sebagai perbuatan yang mengganggu kehidupan bermasyarakat, baik melalui perdamaian maupun dengan memberikan sanksi adat.

Menurut Sutoro Eko, perspektif kedudukan desa ada tiga yakni Desa Adat (*self governing community*), Desa Otomon (*local self government*), Desa administrative (*local state government*)<sup>5</sup>. Desa Adat atau Desa Pakraman di Bali, bersumber pada Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001, kemudian diperbaharui dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman, kedudukan Desa Pakraman adalah daerah yang diakui dan dihormati. Kedudukan ini didapat karena Desa Pakraman mempunyai susunan asli dengan memandang asal-usul (berdasarkan hukum adat). Desa adat yang kemudian disesuaikan menjadi desa pakraman merupakan suatu kesatuan masyarakat sosial religius yang bersifat otonom, berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Hak ini selanjutnya disebut sebagai hak tradisional masyarakat hukum adat, diakui dan dihormati negara sebagai kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan masyarakat umat hindu secara turun temurun dalam

---

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Didik Sukriono, 2010, Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia, Setara Press, Malang, hal. 228.

ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini terlihat dari realitas desa pakraman yang berlandaskan konsep dan nilai agama Hindu. Suatu desa pakraman merupakan desa otonom (sima swatantra) apabila sudah memenuhi empat unsur yang menjadi syarat Catur Bhuta Desa, yakni Parimandala (lingkungan wilayah desa), Karaman (rakyat warga desa), Datu (pengurus atau pimpinan desa), dan Tuah (perlindungan dari Tuhan Yang Maha Esa/Ida Sanghyang Widhi Wasa)<sup>6</sup>. Konsep ini terkait dengan Tri Hita Karana merupakan tiga hubungan yang harmonis yang harus dijalankan manusia untuk mencapai kesempurnaan. Hubungan itu terdiri dari hubungan manusia dengan Tuhan yang diwujudkan dalam bentuk bhakti. Hubungan manusia dengan manusia yang diwujudkan dalam bentuk tresna. Hubungan manusia dengan lingkungan yang diwujudkan dalam bentuk asih (sih).<sup>7</sup> Keseimbangan dalam melaksanakan bhakti, tresna, dan sih ini diwujudkan dalam perilaku sehari-hari. Karena itulah awig-awig menjadikan konsep Tri Hita Karana sebagai landasan filosofisnya. Dengan mengungkap konsep tri hitakarana krama diharapkan berperilaku sesuai dengan ajaran agama Hindu, diantaranya tat twam asi, persaudaraan, keharmonisan, dan anti kekerasan dalam hidup bersama. Masyarakat di desa pakraman selalu berusaha bersikap seimbang terhadap alam sekitarnya. Hal ini didasarkan oleh kesadaran bahwa alam semesta merupakan sebuah kompleksitas unsur-unsur yang satu sama lain terkait dan membentuk suatu sistem kesemestaan.

Menurut I Gusti Ketut Kaler, unsur Tri Hita Karana adalah jiwa (atman), tenaga atau kekuatan (prana), dan badan wadag (sarira).<sup>8</sup> Ketiga unsur ini kemudian menjadi pola masyarakat Bali, dalam pembuatan rumah dan desa. Dalam rumah, unsur atman (Tuhan) ditempatkan di merajan atau sanggah

---

<sup>6</sup>I Made Suasthawa Dharmayuda, "Memberdayakan Desa Pakraman Dipandang dari Sudut Filsafat dan Agama" dalam: Eksistensi Desa Pakraman di Bali, 2003, hal 83

<sup>7</sup>Tjok Istri Putra Astiti, "Kajian Kritis Terhadap Sistematika, Substansi dan Penerapan Awig-awig", Makalah disampaikan dalam Seminar Awig-awig II "Pemberdayaan Awig-awig Desa Pakraman di Bali dalam Mewujudkan Masyarakat Adat yang Sejahtera", Bali 30 September 2010

<sup>8</sup>I Made Suastawa Dharmayuda dan I Wayan Koti Cantika, 1991, Filsafat Adat Bali, Upada Sastra, Denpasar, h.6.

sebagai parhyangan rumah. Unsur prana adalah anggota keluarga sebagai pawongan rumah. Unsur sarira adalah keseluruhan pekarangan rumah sebagai palemahan rumah. Dalam desa, unsur atman berupa Pura Kahyangan Tiga sebagai parhyangan desa. Unsur prana berupa krama desa sebagai pawongan desa. Unsur sarira berupa wilayah desa sebagai palemahan desa. Awig-awig desa pakraman sebagai pedoman perilaku sudah disusun berdasarkan Tri Hita Karana. Hubungan antara manusia dan Tuhan diatur dalam Sukerta Tata Agama (Parhyangan). Hubungan antara manusia dengan manusia diatur dalam Sukerta Tata Pawongan. Hubungan antara manusia dengan lingkungan masyarakat dan lingkungan alam diatur dalam Sukerta Tata Palemahan. Tri Hita Karana sebagai landasan filosofis awig-awig juga terjabarkan dalam falsafah Hindu lainnya seperti Tri Mandala, Catur Purusa Artha, Desa Kala Patra, Tat Twam asi Hal yang tidak terpisahkan dalam penyusunan awig-awig adalah patokan yang digunakan merupakan cerminan dari nilai-nilai Pancasila, antara lain mengatur tentang kewajiban krama dalam kehidupan ber-Ketuhanan Yang Maha Esa; pengakuan martabat yang sama sebagai krama desa; adanya kekompakan dan kesatuan sebagai pengikat; selalu bermusyawarah dalam sangkepan atau paruman; adanya unsur suka-duka dalam kehidupan bermasyarakat serta diikat oleh kehidupan paras-paros. Sebagai hukum yang tumbuh dari bawah, secara sosiologis awig-awig memiliki legitimasi yang kuat dalam masyarakat. Awig-awig diterima dan ditaati di kalangan masyarakat yang berada di wilayah desa pakraman bersangkutan.<sup>38</sup> Awig-awig jika dilihat dari fungsinya merupakan alat control sosial (hukum sebagai sarana kontrol sosial). Hal ini dilihat dari asumsi awig-awig mampu mengontrol perilaku krama desa dan menciptakan kesesuaian dalam perilaku mereka, baik secara preventif maupun represif.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas bagaimanakah Pengaturan Pengelolaan Kartu Identitas Penduduk Musiman (Kipem) Pada Desa Pakraman di Bali.

## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa untuk pelaksanaan ketentuan mengenai desa di dalam penyelenggaraan pemerintah desa, sebagaimana diamanatkan pasal 1 ayat (6), bahwa pemerintah desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul, adat-istiadat setempat diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melihat pada keberadaan desa pakraman tersebut maka peran dan fungsinya adalah membina dan mengembangkan nilai-nilai agama hindu dan adat-istiadat, menyelesaikan sengketa-sengketa adat, mengembangkan kebudayaan masyarakat adat serta menjaga ketertiban dan keamanan desa. Pemerintah daerah hanya sebagai pembimbing dan pembantu dalam hal biaya desa pakraman untuk terciptanya otonomi pemerintahan desa.

Bali selalu menjadi incaran penduduk luar, bertambahnya jumlah penduduk, akibat penduduk pendatang semakin menambah beban bagi Banjar/Desa Adat setempat, terutama kepentingan Desa Adat dengan kepentingan bangsa secara keseluruhan agar tetap terjadi keseimbangan lahir dan bathin. Dalam upaya pengendalian kuantitas penduduk, pengembangan kualitas penduduk dan pengarahan mobilitas penduduk tersebut diatas dipandang perlu untuk menerapkan pengendalian kependudukan . Kartu Identitas Penduduk Musiman (“KIPEM”) atau yang juga biasanya disebut Kartu Izin Penduduk Sementara (“KIPS”) merupakan dokumen hukum yang wajib dimiliki seseorang yang tinggal di wilayah lain, selain tempat domisili orang tersebut, yang mana juga berlaku di Provinsi Bali atau Kota Denpasar. KIPEM atau KIPS di wilayah Bali ini diawali dengan adanya Surat Edaran Gubernur Bali Nomor 470/1159/B.T.Pem, tanggal 27 Februari 2002, yang pada pokoknya mengatur kewajiban untuk melakukan pendaftaran kedatangan penduduk Warga Negara Indonesia (“WNI”) yang tidak berdomisili di Provinsi Bali, namun akan menetap di Bali. Surat Edaran ini kemudian ditindaklanjuti

dengan diterbitkannya Surat Keputusan Walikota Denpasar Nomor 610 Tahun 2002 tentang Perubahan Surat Keputusan Walikota Denpasar Nomor 593 Tahun 2000 tentang Penertiban Penduduk Pendetang.

Asas desa pakraman adalah kebudayaan Bali yang mengandung karakteristik etis hukumiah yang menjadi dasar sumber material aturan yang ditetapkan. Landasan desa pakraman adalah Tri Hita Karana yang mengandung karakteristik konstitutif yang menjadi tolok ukur spiritual etis bagi keseluruhan dasar-dasar yang disucikan dalam perikehidupan desa pakraman. Keajegan Desa Pakraman berdasarkan Trihitakarana didukung pendapatan asli desa, sumber dana bagi desa Pakraman adalah: iuran karma desa/banjar, dana Pesambangan desa, hasil swakelola tanah milik desa, pasar desa, Sisa Hasil Usaha Lembaga Pekreditas Desa, Bantuan Pemda, Iuran wajib penduduk pendatang (karma Penyangra, karma tamu), CSR dari perusahaan yang ada di Desa, Dana punia.

Berdasarkan Pasal 87A Undang-undang No 4 Tahun 2013 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Pendanaan penyelenggaraan program dan kegiatan Administrasi Kependudukan yang meliputi kegiatan fisik dan non fisik, baik di provinsi maupun kabupaten/kota dianggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara. Penyediaan pendanaan penyelenggaraan program dan kegiatan Administrasi Kependudukan dianggarkan mulai anggaran pendapatan dan belanja negara perubahan tahun anggaran 2014.

Dari pengertian ke dua pasal tersebut berarti segala bentuk pungutan terhadap administrasi kependudukan sudah dianggarkan pemerintah, Untuk mengajegkan budaya Bali dan menjaga keseimbangan dan keamanan Bali dengan konsep Tri Hita karana, kerama tamu ikut berpartisipasi dalam hal pendanaan, Untuk menghindari permasalahan hokum, iuran dari kerama tamu didasarkan kesepakatan warga Desa Pakraman dalam bentuk awig-awig. Pasal 1 angka (11) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman menyebutkan, awig-awig adalah aturan yang dibuat oleh krama desa pakraman dan atau krama banjar pakraman yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan Tri

Hita Karana, sesuai dengan desa mawacara dan dharma agama desa pakraman/banjar pakraman masing-masing.

Dalam Bab VII tentang Awig-awig Desa Pakraman mengatur tentang Pasal 11 (1) Setiap desa pakraman menyuratkan awig-awig-nya (2) Awig-awig desa pakraman tidak boleh bertentangan dengan agama, Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan hak asasi manusia Pasal 12 (1) Awig-awig desa pakraman dibuat dan disahkan oleh kraman desa pakraman melalui paruman desa pakraman (2) Awig-awig desa pakraman dicatatkan di kantor Bupati/Wali Kota masing-masing.

Dengan pengertian demikian, maka menjadi jelas bahwa semua desa pakraman mempunyai awig-awig, walaupun mungkin bentuknya ada yang belum tertulis. Belakangan, terutama sejak tahun 1969, ada kecenderungan desa pakraman menuliskan awig-awig-nya dalam bentuk dan sistematika yang seragam. Tujuannya adalah agar prajuru desa adat dan generasi mendatang dapat lebih mudah mengetahui isi awig-awig desanya. Awig-awig yang dijadikan pegangan oleh prajuru desa pakraman dalam mengemban kewajibannya, dibuat sesuai dengan situasi dan kondisi objektif masing masing desa pakraman. Hal ini menyebabkan adanya perbedaan antar awig-awig desa pakraman yang satu dengan yang lainnya walaupun secara geografis letaknya berdekatan. Perbedaan ini dianggap normal dan lumrah sesuai dengan asas desa mawacara. Awig-awig secara proporsional berisi aturan-aturan yang bertujuan menjaga atau mewujudkan keseimbangan hubungan antara manusia dengan Ida Sanghyang Widi Wasa (aspek *parhyangan*), keseimbangan hubungan antara manusia dengan manusia (aspek *pawongan*), dan keseimbangan hubungan manusia dengan alam lingkungan (aspek *palemahan*). Awig-awig garis besarnya berisi Murdha Citta, Pamikukuh, Petitis, asas-asas, norma atau kaidah, dan sanksi. Asas-asas misalnya gotong royong, tolong menolong, musyawarah mufakat, saling asah saling asih saling asuh, paras paros, rukun laras patut. Norma/kaidah dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah, dan kebolehan. Hal-hal yang dilarang, diperintahkan, dan dibolehkan harus mengacu pada pamikukuh dan petitis yang telah ditetapkan. Norma-norma yang berupa perintah dan larangan, rumusannya disertai sanksi yang jelas. Norma-norma yang berisi kebolehan, rumusannya tidak disertai sanksi. Rumusan norma dalam awig-

awig supaya bersifat mendidik dalam arti mendidik krama supaya bersikap dan berperilaku bhakti kepada Ida Sanghyang Widhi Wasa, tresna kepada sesama, dan asih terhadap lingkungan. Semua ini merupakan inti dari Tri Hita Karana. Isi awig-awig di bagian norma harus bersifat moderat dan fleksibel. Hal ini bertujuan mengakomodir kebutuhan perkembangan zaman terutama yang berkaitan dengan kependudukan, kebersihan lingkungan, kesejahteraan. Umumnya awig-awig tertulis hanya memuat pokok-pokok mengenai kehidupan desa pakraman. Aturan pelaksanaan yang lebih rinci dituangkan dalam bentuk keputusan rapat desa yang disebut perarem. Perarem memiliki kekuatan mengikat yang secara substansi bisa dikelompokkan menjadi tiga, perarem *penyahcah awig*, *perarem ngele/lepas*, dan *perarem penepas wicara*. Perarem *penyahcah awig* artinya aturan pelaksanaan dari awig-awig tertulis yang sudah ada. Perarem ngele berupa keputusan paruman yang merupakan aturan hukum baru yang tidak ada landasannya dalam awig-awig tertulis. Hal ini biasanya dipakai untuk mengakomodir kebutuhan hukum baru untuk mengikuti perkembangan masyarakat. Perarem penepas wicara merupakan keputusan paruman mengenai suatu wicara (perkara) yang berupa persoalan hukum seperti sengketa maupun pelanggaran. Jika kita simak Undang-undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Menurut Pasal 2, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara. Hal ini tak pelak identik dengan norma fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) atau norma dasar (*grundnorm, basic norm*) yang menempati urutan tertinggi di puncak piramida norma hukum. Kemudian diikuti oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aturan pokok Negara atau aturan dasar Negara (*staatsgrundgesetz*), dilanjutkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang / Perpu, serta aturan pelaksana dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah baik provinsi atau kabupaten/kota. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga menganut azas *Lex supriori derogate lex inferiori* sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (2) “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”, yang mana dalam penjelasan pasal ini dijabarkan bahwa yang dimaksud dengan

hierarki adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam Bab IV Peraturan Daerah Tingkat I Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali disebutkan tentang Awig-awig Desa Adat. Pasal 7 (1) Setiap Desa Adat agar memiliki awig-awig tertulis (2) Awig-awig Desa Adat tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, Undang- Undang Dasar 1945 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku Pasal 8 (1) Awig-awig Desa Adat dibuat dan disahkan oleh krama Desa Adat (2) Awig-awig Desa Adat dicatatkan di Kantor Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan Pasal 9 Sanksi yang diatur dalam awig-awig Desa Adat tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan rasa keadilan dalam masyarakat.

Dalam melestarikan adat dan budaya demi terciptanya keseimbangan dalam masyarakat yang mana warga krama tamu ikut didalamnya, maka sebagai wujud kepedulian terhadap kewajiban warga masyarakat, dan Untuk menghindari adanya kasus hukum, Pungutan atau kewajiban terhadap penduduk pendatang/kerama tamu dituangkan dalam awig-awig desa pakraman, pararem desa, keputusan Desa Pakraman atau keputusan bendesa

### **BAB III**

### **PENUTUP**

Penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Awig-awig Desa Adat tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, Undang- Undang Dasar 1945 awig-awig Desa Adat tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan rasa keadilan dalam masyarakat. Untuk menjaga

keajegan Desa Pakraman berdasarkan Trihitakarana segala hak dan kewajiban karma tamyu dituangkan dalam awig-awig desa pakraman, pararem desa, keputusan Desa Pakraman atau keputusan bendesa

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU**

Astiti, Tjok Istri Putra “Kajian Kritis Terhadap Sistematika, Substansi dan Penerapan Awig-awig”, Makalah disampaikan dalam Seminar Awig-awig II “Pemberdayaan Awig-awig Desa Pakraman di Bali dalam Mewujudkan Masyarakat Adat yang Sejahtera”, Bali 30 September 2010

Didik Sukriono, 2010, Pembaharuan Hukum Pemerintahan Desa Politik Hukum Pemerintahan Desa di Indonesia, Setara Press, Malang

Made Suasthawa I Made Dharmayuda, “Memberdayakan Desa Pakraman Dipandang dari Sudut Filsafat dan Agama” dalam: Eksistensi Desa Pakraman di Bali, 2003,

Suastawa Dharmayuda I Made dan I Wayan Koti Cantika, 1991, Filsafat Adat Bali, Upada Sastra, Denpasar.

Tri Hayati, 2015, Era Baru Hukum Pertambangandibawah rezim UU. No. 4 Tahun 2009, Buku Obor, Jakarta,

Windia, Wayan P, 2010, Dari Bali Mawacara Menuju Bali Santi, Udayana University Press, Denpasar,

### **PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang No 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4587)

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman (Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2003 Nomor 11, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 3)

**KEWENANGAN DESA PAKRAMAN  
DALAM MENANGANI PENDUDUK PENDATANG DI BALI**

**Oleh :**

**A.A. GDE PUTRA ARJAWA, SH.MH**

**BAB I  
PENDAHULUAN**

**1. Latar Belakang**

Menyikapi mobilitas penduduk pendatang belakangan ini yang sangat tinggi dengan berbagai kepentingan atau keperluan yang dimiliki karena mencari pekerjaan, pindah kerja, membuka usaha dan sebagainya baik tinggal menetap karena telah memiliki rumah tinggal maupun karena tinggal sementara waktu di wilayah Provinsi Bali khususnya di Desa Pakraman yang ada di Bali yang dapat menimbulkan dampak tidak kondusif dari rasa aman, kenyamanan, ketertiban dan khususnya kedamaian terhadap sukerta *pawongan* (hubungan manusia dengan masyarakat) dan tata sukerta *palemahan* (hubungan manusia dengan tempat tinggal) di Desa Pakraman bersangkutan.

Sehubungan dengan hal tersebut sebagaimana amanat Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomer 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Pendataan Penduduk Non Permanen menyatakan antara lain bahwa pihak masyarakat dan institusi masyarakat mempunyai peran dan tanggung jawab untuk ikut serta dalam mendukung pendataan penduduk non permanen, demikian pula sesuai dengan Pasal 16 ayat (2) huruf a Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman yang pada dasarnya memberikan kewenangan kepada Majelis Madya Desa Pakraman (MMDP) se-Bali dapat memusyawarahkan berbagai menyangkut masalah-masalah adat dan agama untuk kepentingan Desa Pakraman. Disamping itu juga Keputusan Majelis

Utama Desa Pakraman (MUDP) Bali Nomer : 050/Kep/Pem-1/MUDP Bali/III/2006 tentang Hasil-hasil Pesamuan Agung I MUDP Bali, yang mengatur krama tamiu dan tamiu berdasarkan aktivitasnya di Desa Pakraman.

Dengan perkembangan yang pesat belakangan ini penduduk pendatang atau krama tamiu/tamiu yang datang ke Bali khususnya yang terbanyak adalah di Kota Denpasar, oleh karena itu maka Majelis Madya Desa Pakraman (MMDP) Kota Denpasar mengeluarkan Surat Edaran Ilikita Krama (Surat Tanda Lapor Diri/STLD) yang pada intinya mengatur hal-hal sebagai berikut :

- a. Bahwa Bendesa dan/atau Kelihan Banjar berdasarkan awig-awig/perarem/keputusan dapat menerbitkan Ilikita Krama (Surat Tanda Lapor Diri/SLTD) kepada penduduk pendatang atau krama tamiu, dan tamiu, yang baru datang dan tinggal menetap atau sementara tetapi tidak masuk adat desa pakraman setempat. Penerbitan ilikita krama ini untuk upaya pendataan penduduk nonpermanen dari masalah ketertiban sosial serta keamanan di wilayah desa pakraman setempat.
- b. Pengawasan terhadap efektivitas pelaksanaan ilikita krama (STLD) sebagaimana dimaksud point 1 diatas dilakukan oleh prajuru desa pakraman/banjar berkoodrinasi dengan aparat perbekel/kadus, dan atau aparat kelurahan/kaling setempat dengan melakukan pendekatan secara persuasip dalam pembinaan dan penindakan untuk terjaganya ketertiban sosial dan keamanan di Kota Denpasar.
- c. Penerbitan Ilikita Krama (STLD) oleh Bendesa dan/atau Kelihan Banjar berlaku jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak dikeluarkan yang diberikan kepada penduduk pendatang atau krama tamiu, dan tamiu, yang baru datang dan tinggal menetap maupun sementara yang tidak masuk adat di Desa Pakraman setempat dengan dikenakan dana punia sebesar Rp. 25.000 (dua puluh lima ribu rupiah) kepada krama tamiu, dan Rp. 100.000 kepada tamiu. Pengenaan dana punia tersebut dilakukan oleh Bendesa/Kelihan Banjar setempat untuk kepentingan, penyanggran kepancabayan (untuk menjaga-jaga bila ada musibah dan sebagainya), menjaga ketertiban sosial dan keamanan dari

musibah/malapetka dan kepentingan penyanggran parisuda bumi (keseimbangan alam semesta) di lingkungan Desa Pakraman setempat.

- d. Penerbitan Ilikita Krama (STLD) sebagaimana tersebut diatas pelaksanaannya dikoordinasikan dan ditindaklanjuti oleh Bendesa/Kelihan Banjar di masing-masing Desa Pakraman.
- e. Ada pulas Surat Edaran Nomer : 362/08.Org/SE/MMDP/Dps/VII/2017 tentang Ilikita Krama (STLD) tertanggal 01 Januari 2017 ini dikeluarkan untuk menyesuaikan Keputusan MMDP Kota Denpasar Nomer : 14/12-SK/MMDP/VII/2015 tentang Pendataan Penduduk Pendetang di Desa Pakraman tanggal 01 Juli 2014

Setiap orang/warga Negara Indonesia boleh bertempat tinggal di wilayah Negara Indonesia asalkan memiliki kejelasan identitas kependudukan sebagai syarat mutlak guna tertib administrasi kependudukan, menghindari penduduk liar atau tanpa identitas, disamping guna mencegah tindakan-tindakan kejahatan termasuk teroris. Eksistensi Desa Pakraman harus tegak, kuat sebagai suatu kekhasan Bali di Indonesia maupun di dunia internasional. Bali juga sebagai benteng Indonesia.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas maka dapat dikemukakan permasalahan yaitu : “Mengapa perlunya penduduk pendatang itu didata oleh Desa Pakraman dan apa kendala-kendala dalam pelaksanaannya”?

## **BAB II PEMBAHASAN**

Dalam Negara Republik Indonesia bahwa sistem Pemerintahan pada dasarnya adalah Sistem Presidensiil. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah bahwa pimpinan negara tertinggi adalah ditangan Presiden, dimana menteri-menteri sebagai kabinetnya diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

*Consentration of power and responsibility upon the president*, artinya bahwa konsentrasi kekuasaan ada ditangan Presiden dan tanggung jawab ada ditangan Presiden dan tanggung jawab tertinggi ada ditangan presiden.

Pemeirntahan Indonesia dikenal adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sebagaimana Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor ... Tahun..... tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping itu dikenal pula adanya Pemerintahan Desa sebagaimana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa. Di Bali ada dikenal dengan Pemerintah Desa yang dikepalai oleh seorang kepala desa, dimana kepala desa itu dipilih dari masyarakat yang ada di desa itu yang memenuhi syarat sesuai peraturan yang berlaku. Pada umumnya desa yang dikepalai oleh seorang kepala desa disebut Desa Dinas. Desa Dinas adalah aparat pemerintah daerah yang tunduk pada undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan undang-undang desa. Pemerintahan Desa dalam kaitan dengan tugas, *job description* pada dasarnya berkaitan dengan kependudukan, kartu tanda penduduk, mutasi kependudukan, surat keterangan, surat pengantar untuk mencari surat ijin mengemudi (SIM), surat pengantar untuk pengurusan ijin usaha, ijin mendirikan bangunan, jual – beli tanah dan sebagainya.

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemeirntahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara umum dapat digambarkan tugas kepala desa adalah :

1. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa.
2. Masa jabatan kepala desa 6 (enam) tahun sejak tanggal pelantikan dan dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan.
3. Kepala desa yang tidak melaksanakan kewajiban dan melanggar larangan diberi sanksi, teguran lisan, tertulis, pemberhentian sementara dan pemberhentian.

Sehubungan dengan hal tersebut, dimana dua desa yang ada di Bali yaitu Desa Dinas dan Desa Adat atau Desa Pakraman, yang mana kedua desa ini di Bali dapat berjalan dengan baik sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing. Desa adat, desa pakraman dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan awig-awig (aturan adat yang ada di desa pakraman / desa adat itu sendiri dan juga berdasarkan perarem yang dibuat oleh prajuru desa pakraman berdasarkan keberadaan dan kebutuhan masyarakat desa pakraman itu. Disamping itu Desa Adat / Desa Pakraman dalam mengemban tugas dan kewajibannya berlandaskan filsafat Tri Hita Karana, yaitu menyelaraskan hubungan manusia dengan Tuhan, menyelaraskan hubungan manusia dengan masyarakat dan menyelaraskan hubungan manusia dengan lingkungan / alam, guna terciptanya ajeg Bali yang bernafaskan budaya Bali dan dijiwai oleh Agama Hindu.

Desa Pakraman berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman Pasal 1 angka 4 mengemukakan bahwa Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun tumurund alam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dalam dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah tentang Desa Pakraman dimaksud mengemukakan tentang awig-awig adalah aturan yang dibuat oleh krama desa pakraman dan atau krama banjar pakraman yang dipakai sebagai

pedoman dalam pelaksanaan Tri Hita Karana sesuai dengan Desa Mawacara dan dharma agama di desa pakraman / banjar pakraman masing-masing.

Sebagaimana Desa Dinas yang ada mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, begitu pula desa pakraman juga mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman sebagaimana pasal 5 Desa Pakraman mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Membuat awig-awig;
- b. Mengatur krama desa;
- c. Mengatur pengelolaan harta kekayaan desa;
- d. Bersama-sama pemerintah melaksanakan pembangunan di segala bidang terutama di bidang keagamaan, kebudayaan dan kemasyarakatan;
- e. Membina dan mengembangkan nilai-nilai budaya Bali dalam rangka memperkara, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan daerah pada khususnya, berdasarkan paras paros sagilik saguluk salunglung sabayantaka (musyawarah mufakat);
- f. Mengayomi krama desa.

Pasal 6 berkaitan dengan wewenang Desa Pakraman yaitu :

- a. Menyelesaikan sengketa adat dan agama dalam lingkungan wilayahnya dengan tetap membina kerukunan dan toleransi antar krama desa sesuai dengan awig-awig.
- b. Turut serta menentukan setiap keputusan dalam pelaksanaan pembangunan yang ada di wilayahnya terutama yang berkaitan dengan Tri Hita Karana.
- c. Melakukan perbuatan hukum di dalam dan diluar desa pakraman.

Menyimak tugas dan kewenangan Desa Pakraman sebagaimana tersebut di atas, dimana pada dasarnya setiap orang yang tinggal di wilayah Desa Pakraman itu tunduk pada Peraturan Desa Pakraman (Awig-awig dan Perarem Desa Pakraman). Oleh karena di Bali ada dua desa yang sama-sama

mempunyai kewenangan yaitu Desa Dinas dan Desa Pakraman / Desa Adat, dimana Desa Pakraman mempunyai tugas dan wewenang sesuai pasal 5 dan 6 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman dimana Desa Pakraman titik beratnya adalah pada bidang adat, budaya, dan agama didasari falsafat Tri Hita Karana.

Maksud dan tujuan Desa Pakraman untuk mengatur krama yang tinggal diwilayahnya adalah untuk mendata keberadaan kramanya, sekalipun bukan agama Hindu (non Hindu) oleh karena tinggal diwilayahnya prajuur Desa Pakraman terutama Bendesa Desa Pakraman, disamping untuk mengetahui seluruh kramanya aktivitas / kegiatannya, guna pencegahan terhadap terjadinya sesuatu yang tidak diinginkan. Disamping melakukan pengawasan terhadap krama yang ada diwilayahnya, sekaligus juga untuk perlindungan / pengayoman terhadap kramanya yang tinggal diwilayahnya. Perlunya diketahui seluruh kramanya, keberadaan dan aktivitasnya dan juga untuk mengecek identitas krama apakah semua sudah punya apa ada yang tidak beridentitas, tidak melengkapi diri dengan kartu identitas, sebagai bukti seorang warga masyarakat yang mempunyai status yang jelas. Apalagi belakangan ini Bali sebagai daerah tujuan wisata dunia, dimana orang dari seluruh penjuru ada datang ke Bali guna menghindari terjadinya penyusupan teroris, ISIS, jaringan kejahatan internasional maka perlulah kerjasama yang baik antara Desa Dinas dengan Desa Adat / Desa Pakrama di Bali saling bersinergi sesuai dengan topoksi tugas dan wewenang masing-masing guna dapat menekan mencegah terjadinya penyelundupan orang-orang tanpa identitas, penyusupan, penyamaran dari kejahatan, tindakan-tindakan kejahatan yang dapat mengganggu keamanan, ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Krama Desa yang tinggal di wilayah Desa Pakramannya tidak haruskan untuk sebagai krama adat / krama desa adat baik non Hindu maupun yang brgaama Hindu yang berasal dari Desa Pakraman lain, tapi ia tetap tunduk pada awig-awig desa pakraman disesuaikan / dibedakan sebagai krama adat apa tidak. Berkaitan punia / sumbangan dari masyarakat dimana desa pakraman

tidak harus menetapkan besar kecil secara rutin tapi kesukarelaan warga / krama dana itu kepentingan desa termasuk keamanan wilayah, perlindungan kepada warga / krama yang tinggal disana termasuk gotong royong setiap bulan sekali hari libur / minggu wajib, jika ada yang tidak hadir akan dikenai denda / dedosan jumlahnya sesuai hasil kesepakatan warga / krama dananya sebagai kas / milik desa pakraman kepada penduduk pendatang baik dari wilayah Bali sendiri maupun luar Bali akan diperlakukan sama, tidak diharuskan masuk sebagai krama adat, dikenai sumbangan sukarela bila tinggal di wilayah desa pakraman dengan membawa surat pindah dari pejabat yang berwenang untuk identitas resmi, KTP adalah kewenangan Desa Dinas mengurusnya tapi Desa Pakraman berwenang mendata warga / krama yang ada di wilayah datang maupun pergi / pindah, guna penyusupan teroris, kejahatan, pennyamaran dan sebagainya.

### **BAB III**

### **PENUTUP**

#### **1. Simpulan**

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa Desa Pakraman pada dasarnya sebagaimana Perda tentang Desa Pakraman berwenang untuk mendatang, mencatat dan setiap warga yang tinggak, penduduk pendatang karena mutasi maupun pindah ke lain desa, guna memudahkan pengawasan dan perlindungannya. Sedangkan untuk kelengkapan identitas formalnya KTP dan sebagainya adalah kewenangan desa dinas.

#### **2. Saran**

Adapun saran yang dapat dikemukakan dalam hal ini adalah dengan adanya dua dinas yang diakui pemerintah di Bali yaitu Desa Dinas dan Desa Pakraman / Desa Adat sesuai *job description*nya masing-masing maka seyogyanya kedua desa ini dalam menjalankan tugasnya sesuai

kewenangannya bekerjasama, bersinergi, guna bersama-sama mewujudkan keamanan dan kenyamanan bagi masyarakat diwilayahnya.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Alvin S. Johnson, *Sosiologi Hukum*, Penerbit : Rineka Cipta, Jakarta, 2009.

Ateng Syaifudin, *Desa dan Kelurahan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Sujanto, *Otonomi Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005.

Undang-Undang Nomor        Tahun        Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa  
Pakraman

# **PENGATURAN PUNGUTAN ATAS KARTU IDENTITAS PENDUDUK MUSIMAN (KIPEM) OLEH DESA PAKRAMAN<sup>9</sup>**

**Oleh :**

**Dr. Erikson Sihotang, SH.M.Hum<sup>10</sup>**

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1. Latar belakang**

Permasalahan kependudukan merupakan masalah yang selalu menjadi sorotan dalam setiap kota metropolitan, karena banyak masyarakat melakukan urbanisasi untuk mencari pekerjaan ke kota demi untuk memperbaiki hidupnya. Sementara itu, dalam mendapatkan pekerjaan di kota dibutuhkan tenaga yang terampil untuk dapat memenuhi kebutuhan pasar kerja. Kedatangan penduduk dari desa ke kota menjadi beban bagi pemerintah kota/daerah tujuan, karena akan memberikan banyak dampak negative yang muncul (disamping dampak positifnya). Dampak negative tersebut dapat berupa meningkatnya jumlah pengangguran yang tentunya akan berdampak pada keamanan dan kenyamanan masyarakat setempat.

Provinsi Bali sebagai daerah metropolitan merupakan daerah yang menjadi tujuan sebagian besar masyarakat untuk mencari pekerjaan, dan sebagaimana daerah metropolitan lainnya, akan menerima juga dampak negative dari kedatangan penduduk dari desa/daerah lain khususnya bagi penduduk yang tidak memiliki ketrampilan yaitu dikhawatirkan akan meningkatnya pengangguran dan meningkatnya kriminalitas yang akan

---

<sup>9</sup> Disampaikan dalam Focus Group Discussion tentang Isu Hukum Pemungutan Atas KIPEM oleh Desa Pakraman, Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta, 27 Desember 2017

<sup>10</sup> Lektor Kepala, Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta Bali.

mengganggu keamanan dan kenyamanan masyarakat yang ada di Bali. Sebagai daerah tujuan wisata dunia, Bali sangat membutuhkan keamanan dan kenyamanan agar para wisatawan dapat menikmati perjalanannya.

Pada masa lalu, kehadiran pendatang-pendatang ke Bali barangkali belum menjadi suatu masalah. Tetapi, belakangan ini serbuan penduduk pendatang dengan beragam latar belakang, etnis, profesi, dan tujuan, telah menjadi permasalahan tersendiri yang cukup kompleks bagi Bali, terutama di daerah perkotaan. Berbagai permasalahan kependudukan dengan dampak ikutannya seperti kepadatan penduduk yang terus meningkat, pengangguran, kriminalitas, prostitusi, penyalahgunaan narkoba, dan sebagainya telah mengganggu kenyamanan orang Bali sendiri. Pemerintah sendiri tampaknya tidak bisa berbuat banyak untuk menghadapi penduduk pendatang ini. Berbagai langkah telah dilakukan, mulai dari mewajibkan penduduk pendatang mempunyai kartu identitas khusus bagi penduduk pendatang (KIPS/STPPTS) dengan biaya yang cukup tinggi sampai langkah-langkah penertiban yang sudah sering dilakukan, tetapi persoalan penduduk pendatang masih sulit untuk diatasi. Dalam kondisi demikian, orang mulai melirik kepada peranan desa pakraman dalam penanganan penduduk pendatang. Desa pakraman dengan awig-awignya sering dianggap sebagai dokter segala macam penyakit yang dapat menangani segala macam persoalan yang terjadi diwilayahnya. Walaupun orang waras manapun pasti tidak setuju dengan anggapan tersebut, tampaknya masuk akal bila diadakan kajian khusus mengenai bagaimana desa pakraman mengatur masalah penduduk pendatang.

Kajian ini penting, sebab sesuai konsep wilayah Bali dibagi habis oleh wilayah-wilayah desa pakraman“kecuali pada kantung-kantung pemukiman non-Hindu maka hampir 99% penduduk pendatang yang datang ke wilayah Provinsi Bali dipastikan juga akan menjamah wilayah-wilayah desa pakraman. Tentu saja desa pakraman sangat berkepentingan untuk mengatur persoalan ini untuk mewujudkan tujuan desa pakraman itu sendiri, yaitu kasukertan desa sekala niskala (ketertiban dan ketentraman di desa).

Kegamangan bagi desa pakraman saat ini adalah ketika pihak kepolisian khususnya tim saber pungli menyatakan bahwa pungutan yang dilakukan oleh desa pakraman khususnya bagi penduduk musiman (KIPEM) merupakan pungutan liar dan akan ditertibkan.

Tulisan ini akan mengkaji apakah pungutan yang dilakukan oleh desa pakraman terhadap kartu ijin penduduk musiman merupakan pungutan liar atau tidak. Dan kajian ini akan melihat pada pengaturan pungutan atas kartu identitas penduduk musiman sehubungan dengan ketentuan hukum yang ada.

## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

#### **1. Pungutan Liar**

Pungutan liar atau pungli adalah pengenaan biaya di tempat yang tidak seharusnya biaya dikenakan atau dipungut. Kegiatan pungutan liar (selanjutnya disebut pungli) bukanlah hal baru. Pungli berasal dari frasa pungutan liar yang secara etimologis dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang memungut bayaran/meminta uang secara paksa. Jadi pungli merupakan praktek kejahatan.

Istilah pungli ini juga terdapat dalam kamus bahasa China. Li artinya keuntungan dan Pung artinya persembahan, jadi Pungli diucapkan Pung Li, artinya adalah mempersembahkan keuntungan. Pungutan liar merupakan perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau Pegawai Negeri atau Pejabat Negara dengan cara meminta pembayaran sejumlah uang yang tidak sesuai atau tidak berdasarkan peraturan yang berkaitan dengan pembayaran tersebut. Hal ini sering disamakan dengan perbuatan pemerasan.<sup>11</sup>

Berdasarkan catatan dari Dokumen Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Upaya Pemberantasan Korupsi, pungutan liar merupakan pungutan tidak resmi, permintaan, penerimaan segala pembayaran, hadiah atau

---

<sup>11</sup> Lijan Poltak Sinambela, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, hal 96.

keuntungan lainnya, secara langsung atau tidak langsung, oleh pejabat publik atau wakil yang dipilih dari suatu negara dari perusahaan swasta atau publik termasuk perusahaan transnasional atau individu dari negara lain yang dikaitkan dengan maksud untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tugas yang berkaitan dengan suatu transaksi komersial internasional.

Pungutan adalah penerimaan biaya pendidikan baik berupa uang dan/atau barang/jasa pada satuan pendidikan dasar yang berasal dari peserta didik atau orangtua/wali secara langsung yang bersifat wajib, mengikat, serta jumlah dan jangka waktu pemungutannya ditentukan oleh satuan pendidikan dasar.

## **2. Kewenangan Desa Pakraman Dalam Mengatur Penduduk Pendetang**

Istilah desa pakraman mulai dipergunakan sejak dikeluarkannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Sebelumnya, istilah yang digunakan adalah desa adat sesuai Peraturan Daerah 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali.

Desa adat sebagai desa dresta adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu, harta kekayaan sendiri, dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Awig-awig merupakan Produk Hukum Desa Pakraman Awig-awig adalah suatu produk hukum dari suatu organisasi tradisional di Bali, yang umumnya dibuat secara musyawarah mufakat oleh seluruh anggotanya dan berlaku sebagai pedoman bertingkah laku dari anggota organisasi yang bersangkutan. Dengan demikian, awig-awig adalah patokan-patokan tingkah laku yang dibuat oleh masyarakat yang bersangkutan berdasarkan rasa keadilan dan rasa kepatutan yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan.<sup>12</sup> Salah satu bentuk organisasi tradisional yang berwewenang membuat awig-awig adalah

---

<sup>12</sup> Astiti, Tjok Istri Putra, 2005, *Pemberdayaan Awig-awig Menuju Ajeg Bali*, Lembaga Dokumentasi dan Publikasi Hukum Universitas Udayana, hal. 19.

desa pakraman. Disamping desa pakraman, masih banyak lagi organisasi tradisional Bali lain yang juga mempunyai awig-awig, seperti subak (organisasi petani lahan sawah), subak abian (organisasi petani lahan tanah kering), dan kelompok-kelompok sosial lain yang tergabung dalam sekaa-sekaa, seperti sekaa teruna (organisasi pemuda), sekaa dadya (kelompok sosial yang didasarkan atas kesamaan leluhur), dan sebagainya. Penting dikemukakan disini bahwa desa pakraman berbeda dengan desa yang umum dikenal sebagai organisasi modern yang melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan negara di desa. Desa yang tersebut belakangan lazim disebut sebagai desa dinas untuk membedakannya dengan desa pakraman yang melaksanakan fungsi sosial religius dalam masyarakat desa. Kebetradaan dua bentuk pemerintahan desa ini sudah dimulai sejak jaman kolonial, bahkan embrionya sudah terbentuk sejak jaman kerajaan Bali-Majapahit.<sup>13</sup> Pemerintahan desa pakraman diselenggarakan oleh prajuru adat dipimpin oleh Bendesa, sedangkan pemerintahan desa dinas diselenggarakan oleh Pemerintahan Desa dipimpin oleh Kepala Desa. Produk hukum desa dinas disebut peraturan desa yang termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan RI, dibuat dan ditetapkan oleh Kepala Desa bersama BPD.<sup>14</sup> Produk hukum desa pakraman disebut awig-awig desa pakraman yang termasuk dalam jenis hukum tidak tertulis dalam peraturan perundang-undangan RI (hukum adat), yang dibuat secara musyawarah mufakat oleh kerama desa pakraman melalui sebuah paruman desa (rapat desa).

Sesungguhnya kewenangan desa pakraman dalam membuat awig-awig mempunyai landasan hukum yang kuat, disamping karena bersumber dari kodratnya sendiri (otonomi asli) juga bersumber pada kekuasaan Negara. Berdasarkan otonomi desa pakraman, sejak awal lahirnya atau terbentuknya desa pakraman telah berwenang mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk

---

<sup>13</sup> Parimartha, I Gde, 2003, Memahami Desa Adat, Desa Dinas dan Desa Pakraman (Suatu Tinjauan Historis Kritis, orasi ilmiah, Universitas Udayana, Kampus Bukit Jimbaran, hal. 3-4.

<sup>14</sup> Sudantra I Ketut, 2007, Pelaksanaan Fungsi Hakim Perdamaian Desa dalam Kondisi Dualisme Pemerintahan Desa Di Bali, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana, hal. 84.

membuat peraturan-peraturan yang berlaku bagi warga desa pakraman yang bersangkutan Dalam struktur kenegaraan RI, keberadaan desa pakraman mendapat pengakuan secara yuridis berdasarkan konstitusi, yaitu melalui Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undangan.

Desa pakraman adalah suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di Bali. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 dengan jelas menegaskan hal itu dalam Pasal 1 angka (4) yang menyatakan sebagai berikut: Desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai suatu kesatuan tradisi dan tatakrama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyabngan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Sebagai masyarakat hukum adat, maka berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 keberadaan desa pakraman beserta hak-hak tradisionalnya diakui dan dihormati oleh Negara. Salah satu hak tradisional desa pakraman adalah membuat awig-awig, disamping menyelenggarakan pemerintahan sendiri, serta menyelesaikan persoalan-persoalan hukum yang terjadi diwilayahnya, baik yang berupa sengketa ataupun pelanggaran adat.<sup>15</sup> Semua itu merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi desa pakraman. Dengan demikian, landasan konstitusional kewenangan desa pakraman untuk membuat awig-awig dalam konstitusi terletak pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dalam tataran peraturan lokal, landasan kewenangan desa pakraman dalam membuat awig-awig terbaca jelas dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001. Pada Pasal 1

---

<sup>15</sup> Griadhi, I Ketut, 1994, *Karakteritik Dari Otonomi Desa Adat (Suatu Kajian Teoritis)*, makalah dalam Seminar Desa Adat dalam Pembangunan Daerah Bali, dalam Lustrum VI dan HUT XXX Fakultas Hukum Unud, hal. 10-12.

angka 4 (pengertian desa pakraman) dengan jelas diakui adanya otonomi desa pakraman dengan menyatakan bahwa desa pakraman berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Kemudian dalam Pasal 5 dengan tegas dinyatakan bahwa Desa Pakraman mempunyai tugas membuat awig-awig. Berdasarkan Peraturan Daerah ini, awig-awig diartikan sebagai aturan yang dibuat oleh kerama desa pakraman dan atau kerama banjar pakraman yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan Tri Hita Karana sesuai dengan desa mawacara dan dharma agama di desa pakraman/banjar pakraman masing- masing.

### **3. Konsep Penduduk Pendatang dalam Awig-awig**

Dari uraian sebelumnya dapat diketahui bahwa desa pakraman mempunyai kewenangan mengatur masalah-masalah pawongan (hubungan antara manusia) yang ada di dalam wilayah desa pakraman, sehingga termasuk juga di dalamnya mengatur masalah kependudukan. Penduduk dalam suatu wilayah desa pakraman dapat meliputi penduduk asli (wed) maupun penduduk pendatang. Mengenai istilah penduduk pendatang, ternyata ternyata sampai saat ini belum ada keseragaman definisi. Dalam Surat Edaran Gubernur Bali Nomor 11 470/1159/B.T.Pem. tertanggal 27 Pebruari 2002, disebutkan bahwa penduduk pendatang adalah penduduk yang datang akibat mutasi kepindahan dari luar Daerah dan telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan, sedangkan dalam Surat Gubernur Bali Nomor 470/7587/B.Tapen tanggal 14 Nopember 2002 lebih ditegaskan lagi dengan menyatakan bahwa : Penduduk pendatang adalah penduduk yang datang akibat mutasi kepindahan antar Kabupaten/Kota atau Propinsi Bali.

Dalam Surat Gubernur yang tersebut terakhir ini, penduduk pendatang diklasifikasikan menjadi dua, yaitu: (1) pendatang menetap, yaitu pendatang dengan lama tinggal minimal tiga tahun; (2) pendatang tinggal sementara, yaitu pendatang dengan lama tinggal paling lama satu tahun. Tahun 2003, Gubernur Bali mengadakan kesepakatan bersama dengan Bupati dan Walikota se Bali yang intinya menyangkut tertib administrasi kependudukan di masing-masing Kabupaten/Kota dalam wilayah Propinsi Bali Dalam naskah Kesepakatan Bersama Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se-Bali Nomor 153 Tahun

2003 yang ditandatangani di Denpasar pada tanggal 10 Februari 2003 ini, pengertian penduduk pendatang dipersempit lagi, tidak termasuk mutasi antar Kabupaten/Kota seperti yang pernah dirumuskan dalam Surat Gubernur Bali Nomor 470/7587/B.Tapen. Dalam Pasal 1 Kesepakatan Bersama dinyatakan bahwa : Penduduk pendatang adalah penduduk yang datang dari luar Propinsi Bali untuk tinggal menetap atau tinggal sementara. Dalam bahasa Bali, setiap penduduk yang datang ke suatu wilayah desa disebut dengan istilah tamiu. Tahun 2006, Majelis Desa Pakraman Provinsi Bali mengadakan pesamuan (rapat) yang menghasilkan suatu keputusan mengenai penggolongan penduduk yang ada di wilayah Provinsi Bali. Dalam Keputusan Pesamuan Majelis Desa Pakraman Provinsi Bali Nomor 050/KEP/PSM-1/MDP BALI/III/2006 tentang Hasil-Hasil Pesamuan Agung Pertama MDP Bali tertanggal 3 maret 2006, dinyatakan bahwa penduduk Bali dikelompokkan menjadi 3, yaitu krama desa (penduduk beragama Hindu dan mipil atau tercatat sebagai anggota desa pakraman), krama tamiu (penduduk beragama Hindu yang tidak mipil atau tidak tercatat sebagai anggota desa pakraman), dan tamiu adalah penduduk non-Hindu dan bukan anggota desa pakraman. Konsep yang dianut sampai saat ini adalah penggolongan penduduk desa pakraman hanya dalam dua golongan, yaitu kerama desa dan tamiu, sedangkan pembedaan tamiu yang beragama Hindu dan non-Hindu lebih berkaitan pada penegasan pada perbedaan hak dan kewajibannya saja.

Pengaturan Penduduk Pendatang (Tamiu) Terdapat dua model pengaturan penduduk pendatang dalam awig-awig. Pertama adalah pengaturan secara umum atau pengaturan pokok-pokoknya saja, sedangkan pengaturan lebih detil diserahkan kepada pararem.

#### **4. Pengaturan Penduduk dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan**

Kartu Identitas Penduduk Musiman (“KIPEM”) atau yang juga biasanya disebut Kartu Identitas Penduduk Sementara (“KIPS”) merupakan dokumen hukum yang wajib dimiliki seseorang yang tinggal di wilayah lain, selain tempat domisili orang tersebut, yang mana juga berlaku di Provinsi Bali

atau Kota Denpasar. Dasar hukum KIPEM atau KIPS di wilayah Bali ini diawali dengan adanya Surat Edaran Gubernur Bali Nomor 470/1159/B.T.Pem, tanggal 27 Februari 2002, yang pada pokoknya mengatur kewajiban untuk melakukan pendaftaran kedatangan penduduk Warga Negara Indonesia (“WNI”) yang tidak berdomisili di Provinsi Bali, namun akan menetap di Bali. Surat Edaran ini kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Surat Keputusan Walikota Denpasar Nomor 610 Tahun 2002 tentang Perubahan Surat Keputusan Walikota Denpasar Nomor 593 Tahun 2000 tentang Penertiban Penduduk Pendetang. Mengenai biaya-biaya yang dikeluarkan untuk menerbitkan KIPEM atau KIPS disepakati dan diatur dalam Kesepakatan Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota Se-Bali Nomor 153 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Tertib Administrasi Kependudukan di Provinsi Bali.

Namun, setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (“UU No. 23/ 2006”) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (“UU No. 24/ 2013”), maka sekarang dikenal produk Kartu Tanda Penduduk Elektronik (“KTP-el”), yang didefinisikan sebagai berikut dalam Pasal 1 butir ke-14 UU No. 24/ 2013: “Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana”.

Pasal 63 ayat (3) UU No. 24/ 2013 mengatur bahwa: “KTP-el sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku secara nasional.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, KTP-el yang dimiliki oleh seorang WNI merupakan dokumen kependudukan yang sah secara hukum yang berlaku secara nasional (Pasal 59 ayat (1) huruf c UU No. 23/2006 jo. Pasal 63 ayat (3) UU No. 24/2013).

Perlu diketahui bahwa penerbitan dokumen kependudukan (termasuk penerbitan KTP-el) **ini tidak dipungut biaya apapun** (Pasal 79A UU No. 24/2013). Terhadap pejabat dan petugas pada desa/kelurahan, kecamatan, UPT

Instansi Pelaksana dan Instansi Pelaksana yang melanggar ketentuan Pasal 79A UU No. 24/2013 tersebut ada sanksi pidana yang dapat dikenakan sebagaimana diatur dalam Pasal 95B UU No. 24/ 2013, yang selengkapnya berbunyi demikian:

“Setiap pejabat dan petugas pada desa/kelurahan, kecamatan, UPT Instansi Pelaksana dan Instansi Pelaksana yang memerintahkan dan/atau memfasilitasi dan/atau melakukan pungutan biaya kepada Penduduk dalam pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79A dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah).”

Bagi warga Negara Indonesia yang menetap untuk bekerja di suatu daerah namun terdaftar berdasarkan KTP di tempat asal, dokumen kependudukan yang diperlukan adalah Surat Keterangan Pindah Datang, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU No. 23/ 2006, yang selengkapnya berbunyi:

- (1) Penduduk Warga Negara Indonesia yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melapor kepada Instansi Pelaksana di daerah asal untuk mendapatkan Surat Keterangan Pindah.
- (2) Pindah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah berdomisilinya Penduduk di alamat yang baru untuk waktu lebih dari 1 (satu) tahun atau berdasarkan kebutuhan yang bersangkutan untuk waktu yang kurang dari 1 (satu) tahun.
- (3) Berdasarkan Surat Keterangan Pindah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Penduduk yang bersangkutan wajib melapor kepada Instansi Pelaksana di daerah tujuan untuk penerbitan Surat Keterangan Pindah Datang.
- (4) Surat Keterangan Pindah Datang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan sebagai dasar perubahan atau penerbitan KK dan KTP bagi Penduduk yang bersangkutan.

Ketentuan mengenai Surat Keterangan Pindah Datang ini kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 29 Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil (“Perpres No. 25/ 2008”). Ini berlaku bagi penduduk yang pindah antarkabupaten atau kota dalam satu provinsi atau antarprovinsi (Pasal 28 ayat (1) jo. Pasal 21 ayat (2) huruf d dan huruf e Perpres No. 25/2008). Pasal 29 Perpres No. 25/2008 selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- (1) Penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, melaporkan kedatangannya kepada kepala desa/lurah di tempat tujuan dengan menunjukkan Surat Keterangan Pindah.
- (2) Pendaftaran penduduk Warga Negara Indonesia di Desa/Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tata cara:
  - a. Penduduk mengisi dan menandatangani Formulir Permohonan Pindah Datang;
  - b. Petugas registrasi mencatat dalam Buku Harian Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
  - c. Petugas registrasi melakukan verifikasi dan validasi data penduduk; dan
  - d. Kepala desa/lurah menandatangani dan meneruskan Formulir Permohonan Pindah Datang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a kepada camat.
- (3) Pendaftaran penduduk di Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d dilakukan dengan tata cara:
  - a. Petugas melakukan verifikasi dan validasi data penduduk; dan
  - b. Camat menandatangani Formulir Permohonan Pindah Datang dan menyampaikan kepada Kepala Instansi Pelaksana sebagai dasar penerbitan Surat Keterangan Pindah Datang.
- (4) Kepala Instansi Pelaksana menerbitkan dan menandatangani Surat Keterangan Pindah Datang.
- (5) Surat Keterangan Pindah Datang sebagaimana dimaksud pada ayat (4), digunakan sebagai dasar:

- a. proses penerbitan KK dan KTP dengan alamat baru; dan
- b. perekaman ke dalam database kependudukan.

Oleh karena itu, dapat kami simpulkan bahwa berdasarkan undang-undang dan peraturan yang berlaku saat ini, dengan diterbitkannya UU No. 24/2013 jo. UU No. 23/2006, maka KTP-el merupakan identitas nasional yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia, kemudian apabila seorang penduduk ingin berpindah domisili, ia membutuhkan Surat Keterangan Pindah Datang untuk mengurus KTP-el baru dengan alamat domisili yang baru.

Apabila melihat bahasan di atas, terlihat adanya ketidaksinkronan antara pengaturan penduduk pendatang dalam peraturan daerah Bali dengan Undang-Undang Administrasi Kependudukan, dimana kedua peraturan ini dilandasi pada Undang-Undang Dasar 1945. Walaupun dalam hal ini secara hukum dapat diberlakukan asas *lex posteriori derogat legi priori* dan asas *lex superior derogate legi inferiori*.

Akan tetapi menurut penulis tidaklah semudah itu menerapkan asas tersebut bagi penduduk musiman dengan dikeluarkannya kartu identitas penduduk musiman ini. Perlu diperhatikan latar belakang dikenakannya biaya pada pendudukan musiman ini adalah untuk lebih mengantisipasi terjadinya akses negative akibat kedatangan penduduk ke Bali, dimana hal yang utama bagi keberlangsungan pariwisata di Bali adalah kenyamanan dan keamanan sehingga setiap penduduk yang masuk dan ingin menetap harus disaring. Alat yang digunakan dalam penyaringan tersebut adalah desa pakraman dan hal tersebut adalah hasil kesepakatan dari berbagai elemen masyarakat di Bali.

Oleh karena itu supaya ada harmonisasi pengaturan tersebut baik pengaturan oleh daerah maupun pengaturan dalam undang-undang, maka perlu dihormati kearifan local daerah untuk menjaga keberlangsungan kehidupan pariwisata Bali sebagai destinasi wisata dunia.

### **BAB III**

### **PENUTUP**

Payung hukum desa pakraman dalam konteks sudah cukup memadai sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah. Namun demikian, Perda sebagai payung hukum desa pakraman masih memungkinkan munculnya multitafsir. Oleh karena itu, perda ini hendaknya dipandang sebagai landasan yuridis formal bagi eksistensi desa adat di Bali. Selebihnya, peranan dan fungsi desa pakraman dalam mengatur kehidupan krama adat harus dikembalikan pada otonomi desa pakraman yang meletakkan awig-awig sebagai sumber aturan yang harus diikuti di wilayah desa pakraman tersebut. Agar Pemungutan yang dilakukan oleh Desa Pakraman terhadap Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) hendaknya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Astiti, Tjok Istri Putra, 2005, *Pemberdayaan Awig-awig Menuju Ajeg Bali*, Lembaga Dokumentasi dan Publikasi Hukum Universitas Udayana.
- Griadhi I Ketut, 1994, *Karakteritik Dari Otonomi Desa Adat (Suatu Kajian Teoritis)*, makalah dalam Seminar Desa Adat dalam Pembangunan Daerah Bali, dalam Lustrum VI dan HUT XXX Fakultas Hukum Unud.
- Lijan Poltak Sinambela, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Sinar Grafika Offset, Jakarta.
- Parimartha, I Gde, 2003, *Memahami Desa Adat, Desa Dinas dan Desa Pakraman (Suatu Tinjauan Historis Kritis)*, orasi ilmiah, Universitas Udayana, Kampus Bukit Jimbaran.
- Sudantira, I Ketut, 2007, *Pelaksanaan Fungsi Hakim Perdamaian Desa dalam Kondisi Dualisme Pemerintahan Desa Di Bali*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana.

# KONFLIK DESA PEKRAMAN DENGAN POLISI TENTANG KIPEM

Oleh :

**GUSTI AYU KADE KOMALASARI, SH.MH<sup>16</sup>**

## ABSTRAK

Penduduk pendatang (krama tamu dan tamu) yang baru datang dan tinggal menetap maupun sementara dalam jangka waktu tertentu di Desa/Kelurahan yang menjadi bagian masing-masing wilayah Desa Pakraman wajib membawa persyaratan surat pindah dari daerah asal, memperoleh KIPEM sebagai persyaratan administrasi penduduk baru yang dikeluarkan dari Desa/Kelurahan di wilayah Desa Pakraman. . Biaya KIPEM sesuai dengan kesepakatan Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se Bali No.153 Tahun 2003 adalah Rp. 50.000, tetapi dari Polri tidak boleh ada aturan yang melanggar peraturan yang lebih tinggi dalam hal ini undang – undang negara. Karena KTP sekarang sudah berlaku nasional, jika ada orang yang melakukan pungutan, masuk dalam tindak pidana dan akan ditindak.

## BAB I

### PENDAHULUAN

Sejak zaman Bali kuno sekitar abad ke – IX, masyarakat Bali telah mengenal masyarakat desa yang disebut "*kramari*". Tempat atau wilayah dimana krama tinggal dan menetap disebut "*desa*" atau *desa pakraman (wanua, tani)*.<sup>17</sup> Pada mulanya desa pakraman merupakan kelompok cikal bakal atau keturunan pendiri pemukiman yang sejak awal telah mendiami daerah tertentu. Pada abad ke - XIV pengaruh kekuasaan Hindu Jawa mulai masuk ke Bali dibawa pengaruh raja-raja. Keadan ini menunjukkan bahwa desa pakraman berfungsi ganda yakni sebagai kelompok cikal bakal pemuja leluhur atau religius. Fungsi desa pada masa itu

---

<sup>16</sup> Penulis dosen kopertis DPK Fakultas Hukum UNMAR

<sup>17</sup> Dharmayuda, I Made Suastawa, 2001, *Desa Adat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Di Pulau Bali*, Upada Sastra, Denpasar, hal. 1.

sebagai kelompok sosial politik yang dibina oleh Raja keturunan Majapahit abad ke - XVI.<sup>18</sup>

Raffles dalam discoursenya (1815) menyatakan seorang raja dibantu oleh seorang "*Perbakal*" sekarang dikenal dengan sebutan "*perbekel*" untuk mengawasi desa-desa sekaligus sebagai agen perubahan di dalam masyarakat desa. Apabila terdapat pertentangan di desa, tidak lagi hanya ketua adat atau prajuru desa yang berusaha mendamaikan, akan tetapi "*perbekel*" atau "*punggawa*" dapat ikut menyelesaikannya. Meskipun demikian tidak mengganggu sistem pemerintahan desa yang berdasarkan musyawarah.

Menurut Liefrinck (1886-1887), desa di Bali merupakan republik kecil yang memiliki hukum atau aturan budaya adatnya sendiri. Susunan pemerintahan bersifat demokratis dan memiliki otonomi. Ciri khas dari desa pakraman di Bali adalah memiliki Pura/Kahyangan Tiga (Bale Agung, Puseh dan Dalem)<sup>19</sup>

Masuknya kekuasaan Pemerintahan Hindia Belanda ke Bali Selatan pada tahun 1906-1908, menggantikan posisi kerajaan atas desa-desa di Bali. Pemerintah Belanda memanfaatkan perbekel sebagai wakilnya untuk mengawasi keadaan di desa. Dengan perbekel yang diangkat sendiri, Belanda membangun suatu lembaga administrasi di tingkat desa dengan membentuk desa baru bentukan pemerintah kolonial. Desa yang baru dibentuk ini dimaksudkan terdapat 200 orang penduduk dewasa yang siap melaksanakan tugas-tugas rodi.<sup>20</sup>

Dengan demikian muncul dua desa yaitu desa lama yang disebut Desa Adat atau *Desa Pakraman* dan Desa Baru yaitu *desa dinas*. Namun dengan begitu sesungguhnya pemerintah Hindia Belanda telah bertindak kontradiktif, dimana di satu pihak Kolonial Belanda ingin melestarikan desa pakraman yang mandiri dengan hukum adatnya tetapi di pihak lain mewujudkan kepemimpinan desa baru atau Desa Dinas yang lepas dari akar budaya Bali.

Desa Pakraman dilandasai oleh nilai-nilai filosofi Agama Hindu, sejak awal terbentuk. Bahkan sampai saat ini pun nilai-nilai tersebut tetap menjiwai desa

---

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> Ibid, hal. 2.

<sup>20</sup> Ibid

pakraman. Oleh sebab itu desa pakraman disebut juga desa religius.<sup>21</sup> Hal ini dapat dibuktikan dari realitas historis dimana desa pakraman dibentuk berlandaskan konsep-konsep dan nilai-nilai filosofis Agama Hindu.

Nilai-nilai filosofis Agama Hindu merupakan sumber utama bagi norma hukum adat yang tersurat dalam awig-awig. Disamping itu juga sebagai landasan bagi organisasi sosial desa pakraman. Dengan demikian, ajaran Agama Hindu akan terwujud dalam norma-norma adat dan diimplementasikan dalam kehidupan krama desa.

Setelah kemerdekaan Desa Pakraman tetap mendapat pengakuan dan penghormatan melalui Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Bahkan setelah amandemen UUD 1945 yang ke-4, desa pakraman masih tetap diakui dalam Pasal 18 B ayat (2) yang berbunyi:

"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Landasan konstitusional di atas menunjukkan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat di seluruh tanah tumpah darah Indonesia. Dengan begitu, desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Bali, diakui pula dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Desa Pakraman berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan menjunjung tinggi nilai-nilai luhur Pancasila dan Undang-Undang Dasar serta selaras dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi.

Pada tahun 1986, Pemerintah Daerah Bali mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Dasar pemikiran dikeluarkannya Perda tersebut antara lain bahwa Desa Adat di Propinsi Daerah Tingkat I Bali, telah tumbuh dan berkembang sepanjang sejarah selama berabad-abad, telah memberikan kontribusi yang sangat berharga terhadap perjuangan kemerdekaan, menjaga kelangsungan kehidupan masyarakat dan mendukung

---

<sup>21</sup> Ibid, hal. 3

terlaksananya pembangunan di Propinsi Tingkat I Bali. Dalam Pasal 1 huruf (e) Perda No. 06 Tahun 1986 mendefinisikan pengertian Desa Adat sebagai *Desa Dresta* dengan pengertian kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Tingkat I Bali, yang mempunyai satu-kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam perkembangannya Peraturan Daerah No. 06 Tahun 1986 diganti dengan Perda No. 3 Tahun 2001 Juncto Perda No. 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman. Sejak berlakunya Perda No. 3 Tahun 2001 istilah desa pakraman secara formal dipakai menggantikan istilah desa adat.

Defenisi desa pakraman sesungguhnya tidak jauh berbeda dengan pengertian desa adat sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 yang berbunyi :

"Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu-kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan Harta kekayaan sendiri".

Dari uraian di atas dapat disimpulkan beberapa unsur penting yang dimiliki oleh Desa Pakraman antara lain; merupakan kesatuan masyarakat hukum adat, adanya Kahyangan Tiga sebagai tempat suci bagi krama desa dalam melaksanakan Upacara Panca Yadnya atau ibadah.<sup>22</sup> Terdapat norma adat-istiadat sebagai tata krama pergaulan hidup masyarakat yang disebut awig-awig, adanya krama desa selaku umat Hindu, wilayah tertentu sebagai tempat tinggal krama desa dan berhak mengambil hasil di atasnya, memiliki harta kekayaan sendiri dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan otonomi asli. Desa Pakraman dalam menyelenggarakan pemerintahan desa berpedoman pada awig-awig berdasarkan adat-istiadat setempat.

.Kata "*kesatuan*" menunjukkan kebersamaan yang dibangun dalam suka maupun duka. Sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, mengandung konsekuensi bahwa

---

<sup>22</sup> Surpha, I Wayan, 2004, *Eksistensi Desa Adat Dan Desa Dinas Di Bali*, Get I, Pustaka Bali Post, Denpasar, hal. 27.

desa pakraman dalam menyelenggarakan pemerintahannya selalu berpedoman pada norma adat-istiadat setempat yang tersurat dalam awig-awig. Pengertian dari awig-awig sendiri adalah pedoman dasar desa pakraman dalam melaksanakan pemerintahan adat, selain itu Awig-awig juga untuk mengatur kedatangan penduduk pendatang seperti untuk melapor untuk tertib administrasi dan membuat Kipem. Masalah yang muncul apakah pemungutan iuran oleh desa adat untuk pendaftaran kipem dibenarkan karena dari Polri itu dianggap pungli.

## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

Desa Pakraman terdiri dari beberapa *Banjar Adat* atau *Banjar Suka Duka* lasimnya keduanya disebut Banjar saja. Banjar merupakan bagian tak terpisahkan dari desa pakraman yang juga mempunyai *Kelihan Banjar* dan pembantu-pembantu sebagaimana halnya dengan desa pakraman. Segala kewajiban, keputusan-keputusan desa pakraman yang menjadi beban krama, disampaikan oleh Bendesa Adat kepada Kelihan Banjar untuk selanjutnya diteruskan kepada krama di masing-masing Banjar dalam "*sangkepan* " atau rapat banjar. Dapat juga disampaikan dengan perantara surat ataupun secara lisan yang dalam bahasa Bali dinamakan "*Pengarah*" atau "*Dedauhan*".<sup>23</sup>

Pemberitahuan umumnya disampaikan oleh petugas khusus yang dinamakan "*kesinoman*" atau "*juru arah*". Kesinoman atau Juru Arah secara tingkatan berada di desa pakraman maupun di banjar. Di tingkat desa pakraman disebut *Kesinoman Desa* dan bila di tingkat banjar disebut *Kesinoman Banjar*<sup>24</sup> Apabila suatu banjar mempunyai wilayah yang agak luas dan anggota banjanya banyak, maka untuk kelancaran penyampaian hasil keputusan desa atau banjar, diadakan lagi pembagian wilayah kepengurusan menurut kelompok wilayah tempat pemukiman dengan berpedoman pada arah mata angin. Misalkan kelompok di

---

<sup>23</sup> Ibid, hal. 13

<sup>24</sup> Ibid

sebelah timur, barat, utara dan selatan yang dinamakan *Tempekan*, seperti tempek kauh, tempek kangin, tempek kaja, tempek kelod dan pada masing-masing tempek ditunjuk seorang menjadi *Kelihan Tempekan*, tetapi kelihan ini tidak mengatur dirinya sendiri, melainkan hanya merupakan unit-unit pelaksana dari banjar atau desa.<sup>25</sup>

Sesuai dengan namanya, maka fungsi desa adat atau desa pakraman yang terutama sekali adalah memelihara, mengakkan dan melestarikan adat-istiadat yang berlaku di wilayah hukumnya, yang diwariskan secara turun-temurun dari para leluhur mereka.<sup>26</sup>

Pengingkaran terhadap norma adat-istiadat dipandang sebagai suatu hal yang tercela dan merusak kerukunan hidup krama desa, disamping itu juga dapat merusak keseimbangan *cosmos* atau keseimbangan antara *Bhuwana agung* dengan *Bhuwana Alit* yang perlu dinetralisir kembali dengan upacara-upacara keagamaan Agama Hindu atau upacara yadnya. Selanjutnya, untuk mencegah terjadinya pengingkaran ini, maka desa adat berfungsi untuk mengatur dan menata kehidupan paguyuban krama desanya dalam hubungan dengan unsur-unsur yang menjadikan desa tersebut sebagai desa adat, yaitu unsur *Pawongan* (warga), *Palemahan* (wilayah) dan *Parhyangan* (pemujaan kepada Hyang Widhi).<sup>27</sup>

Kedudukan desa pakraman lebih kokoh setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004, juncto UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Desa pakraman dalam undang-undang ini diakui dan dihormati sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang hidup secara turun-temurun dan secara hakiki mempunyai hak-hak tradisional. Tentunya, dalam penyelenggaraannya sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam undang-undang ini disebutkan defenisi desa atau yang disebut nama lain menunjuk pada pengertian desa pakraman sebagai bagian yang tak terpisahkan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah.

---

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Ibid, hal. 16

<sup>27</sup> Sirtha, I Nyoman, Op. Cit, hal. 14

Regulasi yang terkenal dengan istilah Undang-Undang Otonomi Daerah ini mengukuhkan eksistensi desa pakraman di Bali sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, yang memiliki batas-batas wilayah, yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pernyataan ini sesuai dengan makna yang terkandung dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 32 Tahun 2004 Jo UU No. 12 Tahun 2008 yang dikutip sebagai berikut:

"Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia".

Dari rumusan tentang Desa ini ada hal penting yang perlu dicatat terkait dengan penggunaan istilah desa pakraman di Bali, yaitu terdapat kalimat "dengan nama lain" menunjukkan istilah desa dapat dipakai dengan nama lain yang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah lain, berdasarkan adat-istiadat atau istilah lokal yang telah melegenda dalam kehidupan masyarakat setempat. Misalnya ; Nagari di Sumatera Barat, Badui di Propinsi Banten, Desa Adat Kewar beserta Uma Lulik di Belu-NTT dan Desa Pakraman di Bali.

Dalam penjelasannya mengenai Desa pada angka 10, disebutkan bahwa desa menurut undang-undang ini adalah :

"Desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan

masyarakat.<sup>28</sup> *Keanekaragaman*, memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial masyarakat setempat. Hal ini berarti pula, penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat. Namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>29</sup>

*Partisipasi*, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa.<sup>30</sup>

*Otonomi asli*, memiliki makna bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat, namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan zaman.<sup>31</sup> *Demokratisasi*, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diintegrasikan melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra pemerintah desa.<sup>32</sup>

*Pemberdayaan masyarakat*, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.<sup>33</sup>

Penjelasan mengenai desa di atas mengandung makna bahwa, Negara mengakui desa yang hidup secara tradisional berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Pengertian desa menurut undang-undang ini menunjuk pada desa

---

<sup>28</sup> Penjelasan UU No. 32 tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah*, Angka 10.

<sup>29</sup> Penjelasan PPRI No. 72 Tahun 2005 *Tentang Desa*, Angka I Umum

<sup>30</sup> Ibid

<sup>31</sup> Ibid

<sup>32</sup> Ibid

<sup>33</sup> Ibid

pakraman di Bali yang lahir secara tradisional berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat.

Sampai saat ini eksistensi masyarakat hukum adat di Bali yakni desa pakraman masih tetap kokoh dengan budaya dan adat-istiadat yang telah berakar sampai pada sendi-sendi kehidupan. Segala aktivitas krama desa pakraman selalu berpedoman pada adat-istiadat setempat. Desa pakraman juga berwenang mengurus dan mengatur masyarakat setempat berdasarkan adat-istiadat sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Otonomi Daerah.

Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah terdapat unsur-unsur desa yang sesuai dengan unsur yang terkandung dalam desa pakraman. Kesamaan unsur tersebut menunjukkan desa yang dimaksud dalam undang-undang ini menunjuk pada desa pakraman di Bali yang hidup berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat. UU No. 32 Tahun 2004, juncto UU No. 12 Tahun 2008 Dan Perda Bali No. 3 Tahun 2001, juncto Perda No. 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman, sama-sama mengakui desa yang mempunyai unsur-unsur yang dapat dijelaskan dalam label dibawah ini

Dengan demikian berdasarkan semangat otonomi daerah yang menjiwai UU No. 32 Tahun 2004 Jo UU No. 12 Tahun 2008 menghembuskan angin segar kepada desa pakraman untuk memantapkan pemerintahan adat dalam rangka melaksanakan otonomi daerah yang berasaskan desentralisasi berkeseimbangan. Desa pakraman dalam undang-undang ini mendapat tempat yang istimewa dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Menunjuk Keputusan Majelis Madya Desa Pakraman Kota Denpasar Nomor 14/12-SK/MMDP/VII/2014 tentang Penataan Penduduk Pendetang di Desa Pakraman pada :

- a. Diktum Kesatu dijelaskan bahwa penataan penduduk pendatang (krama tamiu dan tamiu) yang baru datang dan tinggal menetap maupun sementara dalam jangka waktu tertentu di Desa/Kelurahan yang menjadi bagian masing-masing wilayah Desa Pakraman di Kota Denpasar wajib :
  - Membawa persyaratan surat pindah dari daerah asal;

- Memperoleh KIPPS dan STPPTS (KIPEM) sebagai persyaratan administrasi penduduk baru yang dikeluarkan dari Desa/Kelurahan di wilayah Desa Pakraman se Kota Denpasar;
  - Memperoleh rekomendasi yang diterima sebagai krama tamiu dan tamiu dari masing-masing Bendesa Desa Pakraman di Kota Denpasar dengan menunjuk pelaksana teknis pada Kelihan Banjar.
- b. Diktum Kedua dijelaskan bahwa untuk menjamin ketertiban dan keamanan sosial dalam penataan penduduk pendatang yang baru datang dan tinggal menetap maupun sementara dalam jangka waktu tertentu dikenakan kontribusi biaya yang pengenaan dan penggunaan kontribusi biaya tersebut diatur oleh masing-masing Desa Pakraman dan dikoordinasikan kepada Desa dan Kelurahan sebagai wujud sinergi dan koordinasi.
- c. Dalam pengendalian kependudukan.
- Peraturan tentang pelaksanaan tertib administrasi kependudukan di Provinsi Bali adalah kesepakatan Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se Bali No.153 Tahun 2003. 2. Sidak penduduk pendatang dilakukan oleh pihak desa/kelurahan dan dari dinas Capil. 3. Biaya KIPS sesuai dengan kesepakatan Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se Bali No.153 Tahun 2003 adalah Rp. 50.000. KIPS dan harus diperpanjang 6 bulan sekali dengan biaya sama Rp. 50.000 selama tidak memiliki KTP Denpasar wajib memiliki KIPS sebagai tanda bahwa saudara sudah melapor diri ke lingkungan setempat.

Disisi lain Polda Bali mengancam pihak-pihak yang melakukan pungutan liar, seperti pungutan Kartu Identitas Penduduk Musiman (Kipem) dengan sanksi pidana jika masih melakukan aksinya. Kepastian ini disampaikan Dirreskrim Polda Bali Kombes Sang Made Mahendrajaya saat ditemui di sela - sela HUT Pol Airudke 67 di Pantai Sanur, kemarin (4/11). Menurutnya, polisi akan menindak tegas terhadap orang yang melakukan pungutan atau pembayaran Kipem. Sebab, KTP sekarang sudah berlaku untuk secara nasional sehingga tidak perlu ada lagi peraturan lain tentang identitas kependudukan.

Menurutnya, tidak boleh ada aturan yang melanggar peraturan yang lebih tinggi dalam hal ini undang – undang negara. Karena KTP sekarang sudah berlaku nasional, jika ada orang yang melakukan pungutan, masuk dalam tindak pidana dan akan ditindak. “Upaya Polda Bali dalam memberanta ssegala bentuk aktifitas pungli, mendapat dukungan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Bali,” bebernya. “Kedepan jika terjadi demikian, segera dilaporkan,” tambah Dir.

Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Bali I Kadek Arimbawa malah mendorong Polda Bali untuk membongkar kasus-kasus pungli yang terjadi di Bali. Ia juga berharap agar polisi tidak tebang pilih dalam menegakkan hukum kasus pungli dan kasus pungli harus diusut hingga tuntas, meski pelakunya adalah penyelenggara negara, pemuka agama dan pemuka adat. “Kita hormati Polda Bali dalam menjalankan tugasnya dengan tuntas. Saya selaku anggota DPD dari Bali, sangat mendorong Polda Bali untuk membongkar kasus – kasus pungli yang ada di Bali,” pungkasnya.

Sementara Komisi I DPRD Bali yang membidangi hukum mulai merespon keluhan desa adat terkait maraknya penangkapan pungutan liar (pungli) hingga tingkat desa oleh Satgas Saber Pungli. Ketua Komisi I DPRD Bali Ketut Tama Tenaya mengatakan, sudah ada beberapa kasus yang ditangani tim Saber Pungli. Kasus yang ditangani seperti parkir di desa dan kasus lain yang relatif kecil. Menurut Tama, padahal ada MoU atau perjanjian bagi desa pakraman itu dianggap sah bagi desanya. Tama menilai tidak ada kejelasan antara perarem atau awig-awig desa adat dengan hukum positif yang ditegakkan oleh Tim Saber Pungli. Hal ini perlu dicarikan solusi lantaran Tim Saber Pungli memang menegakkan hukum positif sesuai peraturanperundang-undangan yang berlaku. Sementara desa adat memiliki otonominya sendiri. “Meski ada perarem, Tim Saber Pungli tetap menindak bila ada temuan. Itu masalahnya, tidak nyambung otonomi adat dengan hukum positif Saber Pungli,” ungkap Tama.

### BAB III PENUTUP

Berdasarkan uraian diatas dapatlah disimpulkan bahwa Menunjuk Keputusan Majelis Madya Desa Pakraman Kota Denpasar Nomor 14/12-SK/MMDP/VII/2014 tentang Penataan Penduduk Pendetang di Desa Pakraman pada Diktum Kedua dijelaskan bahwa untuk menjamin ketertiban dan keamanan sosial dalam penataan penduduk pendatang yang baru datang dan tinggal menetap maupun sementara dalam jangka waktu tertentu dikenakan kontribusi biaya yang pengenaan dan penggunaan kontribusi biaya tersebut diatur oleh masing-masing Desa Pakraman dan dikoordinasikan kepada Desa dan Kelurahan sebagai wujud sinergi dan koordinasi. jadi memungut iuran kipem diperbolehkan bila ada aturan sebagai dasarnya, bila tidak maka memungut jenis biaya apapun tetap tidak diperbolehkan dan itu dianggap pungli.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dharmayuda, I Made Suastawa, 2001, *Desa Adat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Di Pulau Bali*, Upada Sastra, Denpasar.
- Surpha, I Wayan, 2004, *Eksistensi Desa Adat Dan Desa Dinas Di Bali*, Get I, Pustaka Bali Post, Denpasar.
- Perda No. 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman.
- Kesepakatan Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se Bali No.153 Tahun 2003.
2. Sidak penduduk pendatang.
- Keputusan Majelis Madya Desa Pakraman Kota Denpasar Nomor 14/12-SK/MMDP/VII/2014 tentang Penataan Penduduk Pendatang di Desa Pakraman

**KEWENANGAN DESA PAKRAMAN DALAM PENGELOLAAN  
TERHADAP PENDUDUK PENDATANG  
(KRAMA TAMIU)**

**Oleh :  
I NYOMAN SUANDIKA, SH.MH**

**BAB I  
PENDAHULUAN**

**1. Latar Belakang**

Pulau Bali merupakan salah satu pulau yang berada di Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pulau ini selain menjadi salah satu tujuan pariwisata dunia juga menjadi tujuan wisatawan Domestik, hal ini bisa dilihat dari banyaknya wisatawan asing maupun domestik yang berlibur ke Pulau Bali ataupun yang hanya mencari peruntungan dalam bidang usaha pariwisata.

Dari keseluruhan luas Negara Kesatuan Republik Indonesia, dapat dikatakan bahwa Pulau Bali merupakan salah satu Provinsi terkecil di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pulau Bali dikenal dengan sebutan sebagai pulau seribu pura, dan ada juga yang mengatakan Pulau Dewata, itu disebabkan karena banyaknya pura yang terdapat di Pulau Bali yang menjadikan daya tarik tersendiri bagi wisatawan asing maupun domestik untuk berlibur di pulau ini.

Selain hal itu Bali memiliki banyak keindahan yang terdapat di dalamnya mulai dari kebudayaan, adat istiadat, dan agama yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat Bali. Dimana hal itu tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat Bali. Perkembangan pariwisata di Bali tidak lagi didominasi di kawasan Bali selatan, melainkan semua Kabupaten yang ada di Provinsi Bali memiliki obyek wisata masing-masing yang dapat memikat wisatawan asing maupun domestik untuk datang.

Dengan begitu terkenal Pulau Bali di tingkat pariwisata dunia maupun lokal menyebabkan banyaknya penduduk pendatang yang berdatangan dari berbagai wilayah untuk mengadu nasib di Pulau Bali ada yang datang sebagai pelaku usaha, sebagai pekerja, dan lain sebagainya. Akan tetapi efek dari kehadiran penduduk pendatang maupun pengusaha yang berdatangan ke Pulau Bali tidak semata-mata membawa dampak yang positif bagi tatanan budaya masyarakat, jika hal seperti ini tidak diperhatikan dengan serius maka kebudayaan adat istiadat akan terkikis oleh perkembangan jaman.

Dalam ketentuan Pasal 18b ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “ Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut sudah dijelaskan bagaimana eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional dan identitas budayanya yang tumbuh di masyarakat diakui oleh pemerintah.

Selain itu dalam Pasal 1 ayat (4) Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 yang kemudian di perbaharui dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman menyebutkan bahwa “Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Hukum adat merupakan salah satu bentuk hukum yang masih eksis keberadaannya pada masyarakat hukum adat di Indonesia khususnya di Provinsi Bali.

Di masa yang lalu kehadiran penduduk pendatang ke Bali belum menjadi suatu masalah. karena Bali yang dulu identik dengan keramahan, digambarkan penuh gairah dan pesona. Di mana budaya dan alamnya saling bertautan erat, tempat tinggal sebuah masyarakat yang mapan dan harmonis.

Bahkan jalinan antara agama Hindu dan kebudayaan Bali telah mengendap menjadi suatu keyakinan dalam keseharian orang Bali. Tetapi belakangan ini serbuan penduduk pendatang dengan beragam latar belakang, etnis, profesi, dan tujuan, telah menjadi permasalahan tersendiri yang cukup kompleks bagi Bali, terutama di daerah perkotaan.

Baik penduduk pendatang untuk tujuan menetap atau sekedar datang untuk sementara (musiman) karena melakukan suatu perjalanan. Sehingga Bali yang dulu dikenal dengan damai bila dibandingkan dengan Bali masa kini seolah menyajikan ketegangan dualisme yang paradoks. Berbagai permasalahan kependudukanpun mulai muncul dan beragam pula. Seperti kepadatan penduduk yang terus meningkat, bertambahnya pengangguran, meluasnya kriminalitas, meningkatnya prostitusi, adanya penyalahgunaan narkoba, dan sebagainya telah mengganggu kenyamanan dan keajegan masyarakat Bali sendiri. Hal ini diperparah dengan adanya berbagai permasalahan yang meliputi aspek sosial, ekonomi, politik, budaya dan agama.

Namun dari sekian permasalahan yang ada di Bali, masalah kependudukan patut mendapatkan perhatian lebih karena berhubungan dengan semua aspek kehidupan masyarakat Bali, baik aspek sosial, ekonomi, politik, budaya, maupun aspek agama. Pemerintah sendiri tampaknya tidak bisa berbuat banyak untuk menghadapi penduduk pendatang ini. Berbagai langkah telah dilakukan, mulai dari mewajibkan penduduk pendatang mempunyai kartu identitas khusus bagi penduduk pendatang (KIPS/STPPTS) dengan biaya yang cukup tinggi sampai langkah-langkah penertiban (inspeksi mendadak/sidak) pada malam hari yang sudah sering dilakukan, tetapi persoalan penduduk pendatang masih sulit untuk diatasi.

Melihat kondisi demikian, maka Gubernur Bali bersama Bupati/Walikota se-Bali mengeluarkan kesepakatan bersama dalam rangka tertib administrasi penduduk pendatang tersebut. Untuk itu, pada hari Senin, tanggal 10 Pebruari 2003 lahirlah kesepakatan bersama Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se-Bali No. 153 Tahun 2003 tentang pelaksanaan tertib administrasi kependudukan di Propinsi Bali. Kesepakatan bersama yang di

tandatanganinya oleh seluruh Bupati/Walikota bersama Gubernur Bali ini bersepakat untuk melaksanakan kesepakatan bersama mengenai tertib administrasi kependudukan di masing-masing Kabupaten/Kota dalam wilayah Propinsi Bali dengan mengacu pada surat Gubernur Bali Nomor 470/7587/B. Tapem, tanggal 14 Nopember 2002 perihal pedoman pendaftaran penduduk pendatang. Yang dimaksud penduduk pendatang dalam kesepakatan ini adalah penduduk yang datang dari luar Propinsi Bali untuk tinggal menetap atau tinggal sementara di propinsi Bali (pasal 1 ayat a). Setiap penduduk pendatang dikenai biaya administrasi sebesar Rp. 50.000,- untuk Kartu Identitas Penduduk Sementara (KIPS) dan Rp. 5.000,- bagi Surat Tanda Pendaftaran Penduduk Tinggal Sementara (STPPTS) sesuai dengan pasal 4 ayat (a) dan (b) dalam kesepakatan bersama tersebut.

Melihat kondisi demikian, Maka Pemerintah Propinsi Bali mulai memfungsikan peranan Desa Adat/Pakraman. Akhirnya pengaturan keberadaan penduduk pendatang mulai diserahkan pada Desa Pakraman/Banjar Adat di daerah masing-masing Kabupaten/Kota di seluruh Propinsi Bali. Namun dengan dikeluarkannya Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 menimbulkan kekhawatiran bagi Desa Pakraman untuk melakukan pemungutan kepada penduduk pendatang karena dalam Pasal (79a) UU No. 24 Tahun 2013 telah secara tegas menyatakan bahwa seluruh layanan dan penerbitan dokumen kependudukan dan catatan sipil gratis. Dan disamping itu kekhawatiran muncul karena ditetapkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.

### **Rumusan Masalah**

Dari latar belakang tersebut di atas maka dengan memperhatikan kewenangan Desa Pakraman sebagaimana di tegaskan dalam kesepakatan Gubernur dengan Bupati/Walikota sebalai No. 153 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan tertib Administrasi Kependudukan di Provinsi Bali serta keputusan wali Kota Denpasar nomor 610 Tahun 2002 dijelaskan bahwa Desa pakraman diberikan kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan/pengendalian

terhadap keberadaan penduduk pendatang yang berada di wilayahnya namun dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang perubahan kedua atas undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Administrasi Kependudukan yang menegaskan adanya biaya gratis terhadap penerbitan dokumen kependudukan dan catatan sipil dan e-KTP dinyatakan berlaku secara nasional sehingga menimbulkan kekhawatiran kepada Desa Pakraman untuk memungut iuran kepada penduduk pendatang (Krama Tamiu) apalagi dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2016 Tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar.

## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

Sebelum penulis paparkan mengenai pungutan Dana Krama Tamiu, ada baiknya bila penulis lebih dulu menjelaskan tentang beberapa Krama yang ada di Bali yaitu :

1. Krama Banjar adalah penduduk beragama Hindu dan mipil atau tercatat sebagai anggota Desa Pakraman/Banjar Adat. Dengan kata lain, mereka yang beragama Hindu dan tinggal di wilayah Banjar Adat/Desa Pakraman bisa dikatakan sebagai Krama Banjar.
2. Krama Patedunan adalah krama atau warga banjar yang diturunkan (patedunan=diturunkan), maksudnya adalah diturunkan dari sebuah keluarga untuk menjadi warga atau krama baru di suatu banjar. Misalnya, seorang keluarga dari sebuah banjar yang memiliki anak perempuan, lalu menikah dengan seorang laki-laki dari banjar lain, maka anak perempuan tersebut akan ikut suaminya dan tinggal di banjar suaminya. Maka perempuan tersebut dikatakan sebagai krama patedunan di banjar suaminya.
3. karma tamiu, Penduduk pendatang yang lebih dikenal dengan sebutan tamiu atau krama tamiu merupakan penduduk yang datang dari luar Propinsi Bali untuk tinggal menetap atau tinggal sementara di Propinsi Bali (pasal 1 ayat a

Kesepakatan Bersama Gubernur Bali dengan Walikota/Bupati se-Bali No.153 tahun 2003). Sedangkan menurut Ida Bagus Gede Wiyana, Ketua Umum Forum Kerukunan Umat Beragama Propinsi Bali menjelaskan bahwa untuk memberikan pengertian tentang penduduk pendatang, maka ada dua paradigma yang digunakan yaitu: Pertama, Paradigma lama yang mengartikan bahwa Penduduk Pendatang adalah tamu bagi pihak tertentu yang keberadaannya wajib dilaporkan kepada aparat desa dinas dan Desa Pakraman setempat. Kedua, Paradigma baru yang memaknai Penduduk Pendatang adalah tamu bagi Desa/Banjar Dinas dan Banjar Adat/Desa Pakraman yang keberadaannya diketahui dan dikelola oleh Desa/Banjar Dinas dan BanjarAdat/Desa Pakraman yang bersangkutan dengan menitipkannya pada penduduk setempat yang memiliki fasilitas untuk itu Sedangkan dalam Surat Gubernur Bali Nomor 470/7587/B. Tapen tanggal 14 Nopember 2002 lebih ditegaskan lagi dengan menyatakan bahwa “Penduduk pendatang adalah penduduk yang datang akibat mutasi kepindahan antar Kabupaten/Kota atau Propinsi Bali”. Dalam Surat Gubernur yang tersebut terakhir ini, penduduk pendatang diklasifikasikan menjadi dua, yaitu:

- a. Pendatang menetap, yaitu pendatang dengan lama tinggal minimal tiga tahun.
- b. Pendatang tinggal sementara, yaitu pendatang dengan lama tinggal paling lama satu tahun.

Di dalam penjelasan umum Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 10 Tahun 1998 disebutkan bahwa “Upaya, pengaturan, pengendalian perkembangan kependudukan daerah Bali tetap didasarkan atas rasa kesadaran, rasa tanggung jawab dan secara sukarela dengan memperhatikan nilai-nilai agama, tri hita karena, adat istiadat, lembaga adat, norma sosial dan kesusilaan (dalam wilayah desa/banjar adat). Dengan penjelasan umum di atas, dapat dikatakan dalam mengendalikan perkembangan penduduk termasuk di dalamnya penduduk pendatang harus memperhatikan nilai-nilai agama, Tri Hita Karana, adat istiadat, norma sosial, kesusilaan dan melibatkan lembaga adat dalam wilayah desa/Banjar Pakaman. Hal ini dikonkritkan oleh Pasal 11 yang berbunyi :

- a. Setiap penduduk mempunyai hak dan kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan serta dalam upaya perkembangan kependudukan;
- b. Peran serta sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini dilakukan melalui lembaga swadaya dan organisasi masyarakat/"pasuka dukaan Banjar" pihak swasta dan perorangan secara sukarela.
- c. Keterlibatan desa/banjar pakraman ini memiliki peranan yang cukup penting, karena bagaimana pun juga desa/banjar pakraman merupakan suatu lembaga tradisional yang terdekat dengan masyarakat, sehingga desa pakramanlah yang paling mengetahui kedatangan dan penduduk pendatang diperlukan adanya batasan, sehingga keberadaannya memenuhi syarat-syarat kependudukan yang memberikan jaminan ketertiban.

Mengenai biaya-biaya yang dikeluarkan untuk menerbitkan KIPEM atau KIPS disepakati dan diatur dalam Kesepakatan Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota Se-Bali Nomor 153 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Tertib Administrasi Kependudukan di Provinsi Bali, Namun, setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, maka sekarang kita mengenal produk Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang didefinisikan dalam Pasal (1) butir (14) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana. Selanjutnya mengenai keberlakuan Kartu Tanda Penduduk elektronik dalam Pasal 63 ayat (3) Undang- Undang Nomor 24 Tahun 2013 menegaskan bahwa Kartu Tanda Penduduk elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku secara nasional. Berdasarkan ketentuan tersebut maka KTP-elektronik yang dimiliki oleh seorang WNI merupakan dokumen kependudukan yang sah secara hukum yang berlaku secara nasional. Perlu diketahui bahwa penerbitan dokumen kependudukan termasuk penerbitan Kartu

Tanda Penduduk elektronik tidak dipungut biaya apapun ini dijelaskan dalam Pasal 79A Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013. Terhadap pejabat dan petugas pada desa/kelurahan, kecamatan, UPT Instansi Pelaksana dan Instansi Pelaksana yang melanggar ketentuan Pasal tersebut ada sanksi pidana yang dapat dikenakan sebagaimana diatur dalam Pasal 95B Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, yang berbunyi Setiap pejabat dan petugas pada desa/kelurahan, kecamatan, UPT Instansi Pelaksana dan Instansi Pelaksana yang memerintahkan dan/atau memfasilitasi dan/atau melakukan pungutan biaya kepada Penduduk dalam pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79A dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah).

Terkait dengan penduduk pendatang sesuai dengan Kesepakatan Gubernur dengan Bupati/Walikota se Bali nomor 153 tahun 2003 serta keputusan Walikota Denpasar nomor 610 tahun 2002 tentang penertiban penduduk pendatang. Dalam pasal 8 Keputusan Walikota no 610 tahun 2002 dijelaskan bahwa Bendesa Pakraman diberikan kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan/pengendalian terhadap keberadaan penduduk pendatang yang berada di wilayahnya, artinya pengenaan besaran biaya KIPS tetap mengacu kepada Kesepakatan Bersama Gubernur dengan Bupati/Walikota se Bali dan apabila besaran biaya KIPS lebih dari ketentuan yang tertuang dalam kesepakatan Bersama Gubernur dengan Bupati/Walikota se Bali itu didasarkan perarem (keputusan) Banjar setempat. Selain peraturan tersebut di Provinsi Bali terkait dengan pendapatan Desa Pakraman diatur di dalam Bab VI pasal 10 Perda Provinsi Bali nomor 3 tahun 2003 atas perubahan perda Provinsi Bali nomor 3 Tahun 2001 tentang desa pakraman yang menegaskan dalam Pasal (1) bahwa pendapatan Desa Pakraman diperoleh dari : (a) Urunan krama Desa Pakraman. (b) hasil pengelolaan kekayaan desa pakraman. (c) Hasil usaha Lembaga Perkreditan desa (LPD). (d) Bantuan pemerintah dan Pemerintah Daerah. (e) Pendapatan lainnya yang sah. (f) Sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat.

Demikian juga sesuai dengan pasal 16 ayat (2) huruf (a) Perda. Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2003 perubahan atas Perda Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001

Tentang desa Pakraman yang memberikan kewenangan kepada majelis Madya Desa Pakraman (MMDP) dapat memusyawarahkan berbagai hal yang menyangkut masalah-masalah adat dan agama untuk kepentingan desa pakraman. Sehingga dikeluarkan surat edaran Majelis Madya Desa Pakraman (MDP) Denpasar Nomor 362/08.Org/SE/MMDP/Dps/I/2017 perihal Ilikita Krama (Surat Tanda Laporan Diri/STLD) yang menegaskan bahwa penerbitan ilikita krama ( Surat tanda laporan diri) oleh Bendesa dan/atau Kelihan Banjar berlaku jangka waktu 3 bulan yang diberikan kepada *krama tamiu* yang baru datang maupun menetap sementara yang tidak masuk adat di Desa setempat dengan dikenakan dan punia *kepada krama tamiu* dan *tamiu*. Dalam pengelolaan penduduk pendatang ada 4 syarat yang harus dipenuhi diantaranya :

- a. Kewenangan yang jelas.
- b. Pertanggung jawaban yang jelas.
- c. obyeknya jelas.
- d. Adanya dasar hukum pemungutan.

### **BAB III**

#### **PENUTUP**

#### **Simpulan**

Dari penjelasan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa Terkait dengan penduduk pendatang sesuai dengan Kesepakatan Gubernur dengan Bupati/Walikota seballi nomor 153 tahun 2003 serta keputusan Walikota Denpasar nomor 610 tahun 2002 tentang penertiban penduduk pendatang. Dalam pasal 8 Keputusan Walikota no 610 tahun 2002 dijelaskan bahwa Bendesa Pekraman diberikan kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan/pengendalian terhadap keberadaan penduduk pendatang yang berada di wilayahnya. Sesuai dengan Surat Edaran Majelis Madya Desa Pakraman (MDP) Denpasar Nomor 362/08.Org/SE/MMDP/Dps/I/2017 perihal Ilikita Krama (Surat Tanda Laporan Diri/STLD) diberikan kepada *krama tamiu* yang baru datang maupun menetap

smentara yang tidak masuk adat di Desa setempat dengan dikenakan dan punia *kepada krama tamiu* dan *tamiu*. Dan dalam pengelolaan penduduk pendatang ada 4 syarat yang harus dipenuhi diantaranya :

- a. Kewenangan yang jelas.
- b. Pertanggung jawaban yang jelas.
- c. obyeknya jelas.
- d. Adanya dasar hukum pemungutan.

### **Saran**

Bahwa sebagaimana dijelaskan dalam UUDNRI Tahun 1945 pasal (1) ayat (3) bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang mengandung makna bahwa sitiap tindakan negara dan warganya harus sesuai dengan hukum. Dengan adanya penegasan tersebut maka adapun saran dari penulis adalah tegakan hukum terhadap siapapun yang menyalahgunakan kewenangan dalam hal melakukan pengelolaan terhadap penduduk pendatang.

# **PENERAPAN KIPEM DI BALI SETELAH BERLAKUNYA UNDANG UNDANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN**

**Oleh :**

**I MADE MULYAWAN SUBAWA, SH,M.Kn**

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Penertiban penduduk pendatang yang dilakukan di Bali sempat diwarnai dengan isu kurang sedap, adanya sejumlah oknum yang melakukan pungutan atau pembayaran kipem dengan mengatasnamakan pararem. Kabarnya, penarikan kipem juga terkesan seperti pemerasan terhadap warga pendatang. Kasus yang telah ditangani oleh saber pungli menunjukkan beberapa fakta di lapangan setiap warga yang tidak memiliki identitas KTP Bali alias pendatang masih juga dilakukan penarikan/pungutan biaya. Padahal sumber dana desa pun jelas dan telah diatur undang - undang. Apalagi dengan berlakunya KTP-el. Adapun kejelasan aliran pungutan tersebut kemana juga tidak transparansi. Sementara itu tarikan demi tarikan terus menghantui para pendatang. Sehingga kesannya bukan lagi menertibkan kependudukan malah justru melakukan pungli.<sup>34</sup>

Sedangkan Penertiban terhadap persoalan domisili penduduk merupakan ranah dari Satpol PP. Aturannya jelas: peraturan daerah masing-masing daerah. Jika ada yang melanggar maka dikenakan tindak pidana ringan (tipiring).

---

<sup>34</sup> <https://www.jawapos.com/baliexpress/read/2017/12/05/31484/polda-bali-akan-brangus-pungutan-untuk-kipem>

Bali memiliki Desa Dinas dan Desa Adat, Perda Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Pakraman (Desa Adat) yang tertera dalam Bab VI terkait pendapatan Desa Pakraman pasal 10 bisa diperoleh dari urunan krama Desa Pakraman; hasil pengelolaan kekayaan Desa Pakraman; hasil usaha lembaga perkreditan Desa (LPD); bantuan pemerintah dan pemerintah daerah; pendapatan lainnya yang sah, dan sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat, serta sumbangan sukarela. Tentu yang sah sumbangan pihak ketiga yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang.<sup>35</sup>

Pihak-pihak yang diduga melakukan pungutan liar, semisal pungutan Kartu Identitas Penduduk Musiman (Kipem) terancam dengan sanksi pidana. Apalagi Kartu Tanda Penduduk (KTP) saat ini sudah berlaku untuk secara nasional sehingga tidak perlu lagi ada peraturan lain tentang identitas kependudukan. Tidak boleh ada aturan yang melanggar peraturan yang lebih tinggi dalam hal ini undang - undang negara.<sup>36</sup>

Tidak ada kejelasan antara perarem atau awig-awig desa adat dengan hukum positif yang ditegakkan oleh Tim Saber Pungli. Hal ini perlu dicarikan solusi lantaran Tim Saber Pungli memang menegakkan hukum positif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara desa adat memiliki otonominya sendiri sehingga terkesan tidak nyambung antara otonomi adat dengan hukum positif Saber Pungli.<sup>37</sup>

Dari sisi lain, Desa adat pun saat ini mengeluh dengan tindakan tegas terkait dengan dugaan pungutan liar (pungli) hingga tingkat desa oleh Satgas Saber Pungli. Selain KIPEM kasus yang ditangani seperti parkir di desa dan kasus lain yang relatif kecil. Desa adat sendiri memiliki alasan melakukan pungutan dengan adanya MoU atau perjanjian bagi desa pakraman dan hal ini dianggap sah bagi pengurus desa. Pendataan penduduk pendatang yang berada

---

<sup>35</sup><https://www.jawapos.com/radarbali/read/2017/12/17/34052/fix-polda-bali-bentuk-tim-khusus-buru-pungli-kipem>

<sup>36</sup><https://www.jawapos.com/radarbali/read/2017/12/05/31401/catat-pemungut-uang-kipem-terancam-bui>

<sup>37</sup> <https://www.jawapos.com/radarbali/read/2017/12/05/31567/pungli-kipem-dewan-minta-ingatkan-otonomi-desa-adat>

di wilayah suatu desa tentu merupakan hal yang tidak dapat dipandang sebelah mata, mengingat keamanan di Bali juga menjadi bagian dari tanggungjawab pengurus desa adat setempat.

Sejak adanya ancaman hukuman bagi pengurus desa adat terkait dengan penertiban penduduk pendatang di masing-masing wilayah desa adat di Bali tersebut maka bukan tidak mungkin akan menimbulkan keraguan bahkan ketakutan bagi mereka dalam menerapkan perarem mengenai masyarakat pendatang.

## **2. Rumusan masalah**

Dari latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, dirumuskan masalah sehingga membatasi pembahasan pada:

Pungutan biaya KIPEM terhadap penduduk pendatang di Bali setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

## **BAB II PEMBAHASAN**

Untuk dapat menjawab rumusan masalah di atas dilakukan penelitian secara normatif dengan menggunakan landasan teori dan aturan hukum terkait dengan permasalahan dalam tulisan ini.

### **1. Teori Negara Hukum**

Istilah *rechtsstaat* yang diterjemahkan sebagai negara hukum oleh Philipus M. Hadjon mulai populer di Eropa sejak abad ke-19. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dicetuskan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaan yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Aristoteles juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi yaitu :

1. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang;
3. Pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Konsep *rechtsstaat* menurut Philipus M. Hadjon lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme, sehingga sifatnya revolusioner. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah sebagai berikut :

1. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut menunjukkan bahwa ide mengenai *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar memberikan jaminan atas konstuitusional dan kebebasan tersebut. Pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan dalam satu tangan. Kekuasaan yang berlebihan yang dimiliki oleh seorang penguasa cenderung bertindak mengekang kebebasan dan persamaan yang menjadi ciri khas negara hukum.

Selain *rechtsstaat* terdapat istilah lain dari negara hukum yaitu *rule of law*. Konsep *rule of law* dipelopori oleh A. V. Dicey, yang menurutnya ada 3 ciri-ciri dari *rule of law* yaitu<sup>38</sup>:

1. Supremasi hukum untuk menentang pengaruh dari arbitrary power dan meniadakan kesewenang-wenangan, discretionary authority yang luas dari pemerintah;
2. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada ordinary law of the land yang dilaksanakan oleh

ordinary court, hal ini berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum dan tidak ada peradilan administrasi negara; 3. Konstitusi adalah hasil dari the ordinary law of the land, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Bila dilihat dari kedua konsep negara hukum tersebut, baik *rechtsstaat* maupun *rule of law* sama-sama menekankan pada kebebasan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai titik sentral untuk menentang kesewenangwenangan penguasa, sehingga sulit untuk menarik perbedaan yang hakiki dari kedua konsep tersebut.

Merujuk pada kepustakaan Indonesia, terlepas dari penamaan Indonesia sebagai negara hukum dengan sebutan *rechtsstaat* atau *rule of law*, eksistensi Indonesia sebagai negara hukum ditandai dengan beberapa unsur pokok, seperti pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, persamaan di depan hukum, adanya peradilan administrasi, dan unsur-unsur lainnya.

Negara Indonesia menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengedepankan asas kerukunan.<sup>39</sup> Berdasarkan asas kerukunan, menurut Philipus M. Hadjon akan berkembang elemen lain dari konsep negara hukum Pancasila, yaitu terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir, dan hak-hak asasi manusia tidak hanya menekankan hak atau kewajiban tetapi terjalin suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Ciri berikutnya dari negara hukum Pancasila adalah menjamin setiap orang untuk memeluk agama dan beribadah menurut agamanya masing-masing. Hal ini menunjukkan adanya komitmen yang diberikan oleh negara kepada warga negaranya untuk mengimplementasikan kebebasan dalam

---

<sup>39</sup>Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*, 2008, PT Alumni, Bandung, hlm. 52.

memeluk agama serta beribadah sesuai keyakinan tanpa ada gangguan dari pihak lain. Kebebasan memeluk agama serta beribadah ini juga diatur dalam Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945). Karakteristik dari negara hukum Pancasila yang lain adalah kekeluargaan sebagai bagian fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Adanya asas kekeluargaan ini, memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraannya sejauh tidak mengganggu hajat hidup orang banyak. Di samping itu, negara hukum Pancasila juga mengedepankan prinsip persamaan sebagai unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan secara konstutisional UUD 1945 memberikan landasan untuk menghargai dan menghayati prinsip persamaan, hal ini tercermin dalam Pasal 28D UUD NRI 1945 yaitu :

1. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
2. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
3. Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
4. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Penegakan prinsip persamaan ini menjadi prasyarat untuk mendukung eksistensi negara hukum Pancasila mengimplementasikan komitmennya dalam menyejahterahkan kehidupan masyarakat sebagai misi penyelenggaraan pemerintahan.

## **2. Berlakunya Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.**

Setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (“UU No. 23/ 2006”) sebagaimana diubah dengan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (“UU No. 24/ 2013”), maka sekarang kita mengenal produk Kartu Tanda Penduduk Elektronik (“KTP-el”), yang didefinisikan sebagai berikut:<sup>40</sup>

Pasal 1 butir ke-14 UU No. 24/ 2013 menyatakan bahwa:

“Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana”.

Pasal 63 ayat (3) UU No. 24/ 2013 mengatur bahwa:

“KTP-el sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku secara nasional.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, KTP-el yang dimiliki oleh seorang WNI merupakan dokumen kependudukan yang sah secara hukum yang berlaku secara nasional (Pasal 59 ayat (1) huruf c UU No. 23/2006 jo. Pasal 63 ayat (3) UU No. 24/2013). Perlu diketahui bahwa penerbitan dokumen kependudukan (termasuk penerbitan KTP-el) ini tidak dipungut biaya apapun (Pasal 79A UU No. 24/2013). Terhadap pejabat dan petugas pada desa/kelurahan, kecamatan, UPT Instansi Pelaksana dan Instansi Pelaksana yang melanggar ketentuan Pasal 79A UU No. 24/2013 tersebut ada sanksi pidana yang dapat dikenakan sebagaimana diatur dalam Pasal 95B UU No. 24/ 2013, yang selengkapnya berbunyi demikian:

“Setiap pejabat dan petugas pada desa/kelurahan, kecamatan, UPT Instansi Pelaksana dan Instansi Pelaksana yang memerintahkan dan/atau memfasilitasi dan/atau melakukan pungutan biaya kepada Penduduk dalam pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79A dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah).”

---

<sup>40</sup> <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt53d08265514fe/butuhkah-kartu-izin-penduduk-sementara-jika-pindah-domisili>

Saat ini penerbitan KIPEM memasuki fase dilema, hal ini dikarenakan dalam ketentuan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013) tidak ada menyebutkan mengenai pungutan biaya terkait penerbitan dokumen kependudukan bagi penduduk di luar Kartu Tanda Penduduk (selanjutnya disebut KTP). Namun kenyataannya, untuk mendapatkan KIPEM justru dikenakan sejumlah biaya, hal ini tentu telah menyalahi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 79A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 yang menyatakan bahwa, pengurusan dan penerbitan Dokumen Kependudukan tidak dipungut biaya.

Setelah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, maka KIPEM akan diterbitkan oleh perangkat desa maupun kelurahan. Pada syarat ke-5 perihal pembayaran sejumlah uang kontribusi ke banjar, hal tersebut bukanlah suatu pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 79A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 meskipun pemungutan dilakukan saat penduduk pendatang meminta rekomendasi dari pihak Banjar Adat. Hal ini dikarenakan, banjar termasuk bagian dari desa adat, yang mana desa adat ini berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri sebagaimana yang tercantum dari Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Jadi dalam hal ini, uang kontribusi yang masuk ke banjar akan digunakan untuk kepentingan masyarakat banjar setempat, seperti misalnya untuk biaya administrasi atau lembaran-lembaran dokumen untuk surat rekomendasi, dan juga sebagai kontribusi untuk keamanan dan ketertiban di wilayah banjar tersebut.

Dalam rangka penerbitan KIPEM, terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013. Faktor-faktor tersebut terdiri dari faktor pendukung dan faktor penghambat.

Faktor pendukung terdiri dari :

1. Faktor hukumnya sendiri, yaitu ketentuan dalam Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan yang memberikan batasan mengenai larangan pungutan biaya terhadap KIPEM dan ketentuan sanksi yang tegas;
2. Faktor sarana dan fasilitas yang memadai untuk mencetak KIPEM. Faktor penghambat antara lain : a) Faktor penegak hukum yang terlibat dalam pengurusan dan penerbitan KIPEM ini masih kurang sosialisasi dari Pemerintah Pusat, sehingga dalam praktiknya terjadi sedikit kesenjangan dimana penduduk pendatang masih harus mengeluarkan sejumlah uang untuk mendapatkan KIPEM; b) Tertinggalnya hukum dari dinamika masyarakat, yang dalam hal ini tercermin dalam kebijakan mengenai KIPEM yang aturannya masih memuat ketentuan lama sehingga terdapat beberapa ketentuan yang melanggar Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013.

Keberadaan Kipem sudah menyalahi aturan jika dikaitkan dengan terbitnya Undang Undang nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Kipem atau bahasa resminya, Kartu Identitas Penduduk Pendatang Sementara (KIPPS) kini sedang masuk fase dilema. Pasalnya pada Undang Undang Administrasi Kependudukan tidak ada menyebut pungutan bagi penduduk di luar KTP. Dalam hal ini pemerintah berkewajiban untuk lebih menyosialisasikan keberadaan undang undang tersebut. Sebagaimana diatur pada pasal 95 UU Kependudukan, yakni bagi yang melanggar atau memungut biaya kependudukan diancam hukuman denda Rp 75 juta atau hukuman kurungan.

Terbitnya Undang Undang Administrasi Kependudukan yang baru bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan kepada masyarakat. Termasuk menjamin akurasi data kependudukan serta mencegah Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan dokumen kependudukan ganda.

### **BAB III**

### **KESIMPULAN**

Pengurusan KIPEM hendaknya dilakukan dengan memenuhi beberapa persyaratan terlebih dahulu, dan apabila persyaratan sudah lengkap maka bisa diterbitkan oleh pihak desa maupun kelurahan. Dalam penerbitan KIPEM terdapat faktor pendukung dan faktor penghambat, dimana penerbitan KIPEM berjalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Tentang Administrasi Kependudukan, namun masih ditemukan adanya pelanggaran.

Di Bali ada yang disebut warga desa dan warga tamu. Hak dan kewajiban berbeda, hendaknya perarem penduduk pendatang itu mengacu pada awig-awig Desa Adat yang telah disepakati dan disosialisasikan kepada perbekel atau lurah dan kelian dinas ataupun desa adat masing-masing. Sehingga nantinya tidak ada pungli.

Desa adat sebaiknya membuat perarem yang berisi pembaharuan terhadap tata cara atau persyaratan yang diwajibkan pada saat pendataan warga dari luar wilayahnya sehingga tidak bertentangan dengan Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang berlaku. Mengenai pendataan warga pendatang melalui Kartu Identitas Penduduk Musiman (Kipem) tetap dapat dilakukan akan tetapi tidak memungut biaya jika dilakukan oleh desa dinas. Atau dengan mencantumkan dalam perarem tersebut bahwa desa adat bisa melakukan pendataan, jika ada yang tidak melengkapi diri dengan identitas atau terlambat melaporkan diri maka akan dikenakan sanksi, berupa denda.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **BUKU**

- Ni' Matul Huda, 2012, Hukum Tata Negara (Edisi Revisi), Rajawali Pers, Jakarta.
- Iriyanto A. Baso Ence, Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi, 2008, PT Alumni, Bandung, hlm. 52.

## **INTERNET**

<https://www.jawapos.com/baliexpress/read/2017/12/05/31484/polda-bali-akan-brangus-pungutan-untuk-kipem>

<https://www.jawapos.com/radarbali/read/2017/12/17/34052/fix-polda-bali-bentuk-tim-khusus-buru-pungli-kipem>

<https://www.jawapos.com/radarbali/read/2017/12/05/31401/catat-pemungut-uang-kipem-terancam-bui>

<https://www.jawapos.com/radarbali/read/2017/12/05/31567/pungli-kipem-dewan-minta-ingatkan-otonomi-desadadat>

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt53d08265514fe/butuhkah-kartu-izin-penduduk-sementara-jika-pindah-domisili>

**HUBUNGAN DESA ADAT (PAKRAMAN) DENGAN  
DIKELUARKANNYA UU REPUBLIK INDONESIA NO 6 TAHUN 2014  
TENTANG DESA**

**Oleh :**

**I WAYAN WISADNYA, SH, MH**

**BAB I**

**PENDAHULUAN**

Sejarah pengaturan tentang Desa, telah ditetapkan dalam beberapa pengaturan mengenai Desa yaitu Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1957 pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Undang-undang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Undang-undang pokok Pemerintah Daerah, Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang pemerintah Desa, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Jo UU No 23 Tahun 2014.

Undang-undang Republik Indonesia No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa Desa atau disebut dengan nama lain telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk, sebagai bukti keberadaannya, penjelasan Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan pasal 18 menyebutkan bahwa “ Dalam Teritori Negara Indonesia”.

Dalam kaitan susunan dan penyelenggaraan Pemerintah Daerah, setelah perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pengaturan Desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada pasal

18 ayat 7 yang menegaskan bahwa “ Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-undang. Hal ini berarti bahwa pasal 18 ayat 7 Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 membuka kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem Pemerintahan Indonesia.

Dengan demikian melalui pembahasan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam pasal 18 b ayat 2 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang.

Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari pemerintah dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu dimasa depan Desa dan Desa Adat dapat melakukan perubahan wajah desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintah yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdayaguna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya.

Dengan kondisi yang demikian terhadap status seperti itu Desa dan Desa Adat diatur secara tersendiri dalam undang-undang ini. Kemudian Menteri yang menangani desa saat ini adalah Menteri Dalam Negeri. Dalam kedudukan ini Menteri Dalam Negeri menetapkan pengaturan umum petunjuk teknis dan fasilitasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Kepala Desa atau Desa Adat atau yang disebut nama lain merupakan kepala pemerintahan desa atau desa adat yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa.

### **Rumusan Masalah**

Bagaimanakah hubungan Desa Adat (Pakraman) dengan dikeluarkannya Undang-undang Republik Indonesia no 6 Tahun 2014 tentang Desa ?

## BAB II PEMBAHASAN

Suatu UU mempunyai persyaratan untuk berlakunya mempunyai kekuatan berlaku ada 3 (tiga) macam kekuatan berlaku, yaitu kekuatan berlaku yuridis, sosiologis, dan filosofis<sup>1</sup> (Sutikno Mertokusumo, 2005 Mengenai Hukum, Suatu pengantar edisi kelima Cet kedua Liberty, Yogyakarta H 94 95)

1. kekuatan berlaku yuridis atau *Yuridis Geltung*, UU mempunyai kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formal terbentuknya UU terpenuhi.
2. kekuatan berlaku sosiologis atau *Soziologische Geltung* dengan Teori *Machts Theori* apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa dan teori pengakuan atau *Anerkenung Theori* apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.
3. kekuatan berlaku filosofis atau *Felosophische Geltung* hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaedah tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*Rechts Ide*) sebagai suatu nilai positif tertinggi yaitu Pancasila.

Selanjutnya kekuatan berlaku secara Yuridis UU no 6 tahun 2014 yaitu :

- a. Bahwa kesatuan masyarakat hukum adat dalam pasal 18B ayat 2 UUD 1945 adanya kesatuan masyarakat hukum adat.
- b. Adanya pengakuan dan penghormatan Negara terhadap Desa dalam konstitusi
- c. Selanjutnya pergerakan urusan kewenangan dari kabupaten/kota kepada desa. Sebenarnya dikenal dalam teori desentralisasi jika UU desa disusun terpisah dari UU Pemda.

Hal ini akan mempertegas amanat dan makna pasal 18 UU 1945, selanjutnya akan memperjelas posisi atau kedudukan kewenangan desa atau memperjelas makna otonomi desa terhadap implementasi (pelaksanaan) pengakuan terhadap keanekaragaman otonomi desa antara lain Pertama, pemerintah desa tidak harus menggunakan nama desa, diperbolehkan menggunakan menurut adat istiadat seperti marga, nagari, maunasa, gampong, nagori, dan sebagainya. Kedua, pengakuan terhadap otonomi asli<sup>2</sup> (Bagirman 2001, Menyongsong fajar otonomi

daerah, Pusat studi hukum FH UI, Yogyakarta hal 12). Selanjutnya Van Vollen Hoven berpendapat bahwa otonomi mencakup aktivitas aktivitas catur praja seperti pembentukan perundang-undangan sendiri (*Zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*Zelfffuitvoering*), melakukan peradilan sendiri (*Zelfrechpraak*), dan melakukan tugas kepolisian sendiri (*ZelfPoliti*). <sup>3</sup>(DPR RI,2009,Naskah akademik RUU tentang perlindungan masyarakat adat, DPRRI Jakarta H.60).

Selanjutnya dari aspek kekuatan berlaku Sosiologis UU no 6 Tahun 2014 dapat didiskripsikan sebagai berikut :

1. secara sosiologis untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur yang diamanatkan dalam pembukaan UU dasar 1945, Bangsa Indonesia harus memulai paradigmbangunan dari desa karena sebagian besar penduduk indonesia tinggal di desa
2. Pengaturan otonomi desa dimaksudkan untuk memperbaiki kerusak –kerusakan social, budaya, ekonomi, dan politik desa.Secara sosiologis, meskipun secara eksplisit desa hilang dalam UU dasar 1945, Amandemen ke 2 tetapi klaosul Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat, yang didalamnya mencakup desa,negari,mukim,huta,sosor,kampong marga, nagari, parangin, pakraman, lembang, dsb.

Dalam UU no 22 Tahun 1999 dan UU no 32 Tahun 2004 telah memberikan pengakuan itu secara nasional melakukan penyebutan desa (atau dengan nama lainnya).Pengakuan diberikan kepada eksistensi desa ( atau nama lain) beserta hak-hak tradisionalnya. <sup>4</sup>(H.Ateng Syafrudin dan Suprin No'a 2010, Republik desa, Pergulatan hukum tradisional dan hukum modern dalam desain otonomi desa, alumni,Bandung H 33-34).

Kemudian dari aspek filosofis UU no 6 Tahun 2014 :

1. secara filosofis sebelum tata pemerintahan diatasnya ada, desa itu lebih dahulu ada maka sebaiknya desa menjadi landasan dari tata pengaturan pemerintah dan menjadi ujung tombak dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

2. bahwa banguna hukum desa yang merupakan fundamen bagi tata Negara Indonesia artinya bahwa bangsa dan Negara sebenarnya terletak di desa, maka pengaturan desa dalam UU menjadi Urgent
3. UU pemerintahan desa merupakan instrument untuk membangun visi menuju kehidupan baru desa yang mandiri, demokratis, dan sejahtera. Oleh karena itu inisiatif local yang kuat merupakan pondasi local bagi kemandirian desa,

Semenjak Reformasi 1998 bergulir terjadilah perubahan konstitusi yang berdampak pada perubahan, peraturan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Konstitusi perubahan tersebut diberi nama Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUDNRI tahun 1945 melalui pasal 18B UUDNRI tahun 1945, Negara dengan tegas mengakui dan menghormati satuan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa serta mengakui menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat, beserta hak istimewa tradisional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini berarti desa desa yang dulu sudah ada sebelum masuk nya penjajah harus diakui dan dihormati oleh Negara. Mereka merupakan organisasi komunitas local yang mempunyai batas batas wilayah, dihuni oleh sejumlah penduduk, dan mempunyai adat istiadat untuk mengelola diri nya sendiri (*Selfgoverning Community*). Sebutan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum baru dikenal pada masa Kolonial belanda. Desa pada umumnya mempunyai pemerintahan sendiri yang dikelola secara otonom tanpa ikatan hirarkhis structural dengan struktur yang lebih tinggi di masyarakat<sup>5</sup> (*naskah akademik RUU tentang desa (Jakarta) Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa Departemen Dalam Negeri 2007 Hal 11*)

Guna menjalan amanat pasal 18B UUD NRI tahun 1945 diberlakukan UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian melalui UU pemda ini, desa tidak termasuk dalam skema desentralisasi territorial. UU Pemda tidak mengenal otonomi desa melainkan otonomi daerah. Pengaturan tentang desa dimuat dalam Bab 11 pasal 200 – 216 UU Pemda dan Pengaturan Pemerintah no 72 tahun 2005 tentang pedoman umum pengaturan mengenai desa PP No 2 Tahun

2005. Menurut UU Pemda, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat isitiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Selanjutnya penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Hukum adat dapat terlihat dari produk hukumnya. Beberapa produk hukum mengakomodir dan melegalkan hukum adat dalam penyelenggaraan desa di Bali antara lain :

- a. Berlakunya UU no 6 tahun 2014 tentang desa pasal 97.
- b. Perda provinsi Bali no 6 tahun 1986 tentang kedudukan fungsi dan peranan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi daerah Tk I Bali atau Perda desa adat
- c. Peraturan daerah Provinsi Bali no 3 tentang desa pekraman.
- d. Perda Kota Denpasar no 1 tahun 2009 tentang pembangunan jangka panjang daerah 2005-2025. <sup>6</sup> (*Eksistensi hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Bali, Adhrinali dalam Jurna`l Rechvinding Volume 1 no 3 Tahun 2012.Jakarta H 416*)

Dalam Perda no 3 tahun 2001 pasal 1 angka 4 menyebutkan Desa Pekraman adalah kesatuan masyarakat Hukum adat di Provinsi Bali, yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata karma pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Apabila kita hubungkan atau korelasi kan dengan UU no 6 tahun 2014 tentang desa, Maka pengaturan tentang desa adat akan ditemukan dalam pasal 97 UU desa.Selanjutnya sebagaimana ditentukan dalam perda provinsi Bali no 6 tahun 1986 tentang kedudukan, fungsi dan peranan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat daerah Provinsi Tk 1 Bali pasal 5 menentukan Desa adat provinsi daerah Tk 1 Bali merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat sosial keagamaan dan sosial kemasyarakatan. Kemudian pasal 6 Pemda no 6 tahun 1986 Desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat mempunyai fungsi : Membantu pemerintah, pemerintah daerah, dan pemerintah desa, atau pemerintah kelurahan dalam kelancaran dan pelayanan pembanguna di segala bidang terutama di bidang

keagamaan,kebudayaan,dan kemasyarakatan. Melaksanakan hukum adat dan adat istiadat dalam desa adatnya. Memberikan kedudukan hukum menurut hukum adat hal yang berhubungan dengan kepentingan hubungan social keperdataan dan keagamaan mengembangkan nilai nilai adat bali dalam rangka memperkaya melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan bali pada khususnya berdasar paras paros salunglung sabayantaka atau musyawarah untuk mufakat menjaga memelihara dan memanfaatkan kekayaan desa adat untuk kesejahteraan desa adat.

Hal ini menunjukkan bahwa desa pekraman adalah desa sebagai wahana aktifitas umat hindu di daerah ini. Desa adat atau desa pekraman utamanya adalah mengurus urusan adat keagamaan karena pada urusan desa adat dan desa pekraman sangat menonjol perihal kearifan lokalnya. Masyarakat adat di Bali demikian kuat karena terikat fungsi social keagamaan sebagai lanjutan dari desa pekraman dan tindak lanjut dari Pemda Bali. Dan tindak lanjut dari Pemda bali tersebut, maka didirikan Majelis Agung Desa Pekraman untuk di tingkat Provinsi, dan Majelis Madya di Kabupaten/Kota dan di tingkat Kecamatan ada Majelis Alit Desa Pekraman. Keberagaman hukum yang berlaku yang berasal dari hukum Negara , hukum agama,dan hukum adat menggambarkan secara nyata keberagaman hukum yang berlaku di masyarakat Indonesia yang didukung oleh kenyataan luasnya wilayah NKRI dengan kondisi geografis terdiri dari kepulauan dan keanekaragaman social, agama budaya tradisi adat istiadat dalam menentukan dan membuat hukum seharusnya juga menjaring aspirasi dan mensosialisasikan seluruh elemen masyarakat agar peraturan yang telah ditetapkan tidak dianggap sebagai scenario politik manipulative dan untuk menguasai ruang politik Negara sehingga masyarakat mempunyai anggapan bahwa kepercayaan mereka digunakan sebagai bagian dari upaya preserpasi agar masyarakat tidak memiliki peluang dan kesempatan untuk mengklaim hak hak yang setara sebagai strategi menundukkan masyarakat yang majemuk. Demikian hal nya dengan UU no 6 tahun 2014 tentang Desa karena kurang nya pemahaman masyarakat terhadap UU desa yang baru ditetapkan tersebut mengakibatkan munculnya multitafsir terhadap beberapa pasal didalamnya.

Di Bali pada khususnya multitafsir terhadap beberapa pasal dalam UU desa tersebut mengakibatkan terjadi dilemma multicultural sehingga memunculkan sebagai pertentangan terhadap UU no 6 tahun 2014 terhadap masyarakat Bali. Di wilayah Provinsi Bali sebelum ditetapkan UU Desa, Desa dinas dan desa adat tumbuh berdampingan pada wilayah dan anggota masyarakat yang sama tetapi dengan fungsi yang berbeda, Sehingga tidak pernah menimbulkan pertentangan diantara keduanya. Desa dinas bertugas sebagai perpanjangan tangan dari Negara untuk melaksanakan administrasi pemerintahan, dan desa adat hidup berdampingan yang melaksanakan tugas dalam bidang pelestarian adat dan budaya yang diwarnai dengan pengaruh pelaksanaan upacara agamanya yang menjadi salah satu daya tarik wisata. UU Desa no 6 tahun 2014 pasal 6 menyebutkan desa terdiri atas desa dan desa adat dan penjelasannya yang mengakibatkan masyarakat adat Bali harus memilih desa dinas atau desa adat. Dalam konstilasi ini yang diperkirakan menjadi salah satu penyebab mengapa masyarakat Bali mudah bereaksi melakukan penentangan member syarat syarat tertentu kepada keberlangsungan desa adat (Di Bali disebut juga Desa pekraman). Ketersinggungan masyarakat terhadap pasal 97 ayat 4 UU no 6 Tahun 2014 tentang desa yang menyatakan suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagai dimaksud pada ayat 1 huruf C sesuai dengan Prinsip Negara Kesatuan republic Indonesia apabila kesatuan masyarakat tersebut mengganggu keberadaan NKRI sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang tidak mengganggu kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia dan substansi norma hukum adat sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.

### **BAB III**

### **PENUTUP**

Dari uraian diatas dianggap memposisikan masyarakat adat sebagai rivalitas Negara membenarkan argument bahwa masyarakat hukum adat dipandang sebagai ancaman bagi Negara sehingga ada upaya upaya pemerintah uuntuk memodernisasi atau mempresepasi masyarakat adat dengan menetapkan syarat syarat agar Negara

selalu diakui. Cara pandang yang membentuk macam ragam tafsir, konstruksi dan batasan hingga larangan yang kurang lebih mendiskreditkan atau menkerdilkan eksistensi masyarakat hukum adat tidak di tolelir lagi. Pemahaman dan mainset negative yang dibangun terhadap masyarakat adalah kesalahan masa lalu yang dilanjutkan , yang harus dikuburkan dalam dalam sejak masyarakat lebur kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesungguhnya peraturan dan hukum yang terbentuk di Indonesia dan juga bersumber dari hukum yang ada didalam masyarakat termasuk hukum adat terhadap peraturan perundang undangan Negara Republik Indonesia sangat kecil. Namun yang dipermasalahkan masyarakat adalah keinginan adanya pengakuan masyarakat adat tanpa adanya maskud Negara untuk menguasai, tetapi untuk menghidupkan dan melestarikan masyarakat adat dan tatanan sosialnya yang berbeda sebagai identitas daerah untuk mewarnai keragaman budaya nasioan Bangsa Indonesia.

Dengan demikian , dengan diundangkanya undang undang no 6 tahun 2014 implikasi nya baik desa maupun desa adat dapat perlakuan yang sama dari pemerintah daerah oleh karena itu di masa depan, desa dan desa adat dapat melakukan suatu perubahan wajah desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Atmaja, Gede Marhaendra Wija, 2012, *Politik Pluralisme Hukum dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- Sutikno Mertokusumo, 2005, *Mengenai Hukum (Suatu Pengantar)* Edisi kelima Cetakan kedua, Liberty Yogyakarta
- Bagirman 2001, *Menyongsong fajar otonomi daerah*, Pusat studi hukum FH UI, Yogyakarta

DPR RI,2009,*Naskah akademik RUU tentang perlindungan masyarakat adat*, DPR RI Jakarta

H.Ateng Syafrudin dan Suprin No'a 2010, Republik desa, *Pergulatan hukum tradisional dan hukum modern dalam desain otonomi desa*, alumni,Bandung

Naskah akademik RUU tentang desa (Jakarta) Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa Departemen Dalam Negeri 2007

Eksistensi hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Bali, Adhrinali dalam Jurnal Rechvinding Volume 1 no 3 Tahun 2012.Jakarta

### **UNDANG-UNDANG**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor.22 Tahun 1948

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

Undang-Undangtentang pemerintahan desa, Undang-Undang No.5 Tahun 1979

Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Daerah tentang Kedudukan , Fungsi dan Peranan Desa Adat, Perda Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986

Peraturan Daerah Propinsi Bali tentang Desa Pekraman, Perda Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001

Peraturan Daerah propinsi Bali tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pekraman,Perda Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003

# **PENGARUH PENDUDUK PENDATANG DAN INDUSTRI PARIWISATA DI KOTA DENPASAR**

**Oleh :**

**Herry Indiyah Wismani,SH.MH**

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Pertumbuhan penduduk Bali yang tak terkendali dinilai sangat potensial memicu berbagai kerawanan sosial. Saat ini jumlah penduduk Bali sudah mencapai 4.246.5 juta jiwa.(BPS BALI : 2017) , kondisi seperti ini tentu saja memberikan beban yang sangat berat bagi Bali lantaran daya dukungnya sejatinya hanya 1,5 juta jiwa.(BPS BALI: 2010) . Saat ini saja Bali sebenarnya sudah kelebihan penduduk. Kondisi ini perlu mendapat perhatian serius dari segenap komponen masyarakat Bali. Laju pertumbuhan penduduk yang pesat itu jelas akan memberikan tekanan yang berat bagi kelestarian alam lingkungan Bali. Kondisi ini, diperparah lagi dengan perilaku konsumtif mayoritas masyarakat Bali yang turut andil memberikan tekanan kepada lingkungan. Bali. Pola hidup yang konsumtif itu juga ikut membuat Bali makin sesak. Penyebaran penduduk di Bali sangat tidak merata. Mayoritas penduduk Bali itu berpusat di Bali Selatan (Denpasar dan Badung) sebagai dampak pesatnya perkembangan industri pariwisata di wilayah itu. Bali Selatan tidak saja diserbu penduduk pendatang dari luar Bali, namun juga memicu arus urbanisasi di kalangan masyarakat asli Bali sendiri. Jumlah penduduk di kota Denpasar 914.000 jiwa , sedangkan jumlah penduduk di Kabupaten Badung 643.00 jiwa ( BPS BALI 2017 ).

Seiring dengan kemajuan industri pariwisata di Bali khususnya Kota Denpasar , sehingga membuat daya tarik tersendiri bagi masyarakat diluar Bali untuk bekerja di Bali sehingga banyak masyarakat yang berada di luar Bali berlomba-lomba untuk datang ke Bali, bagaikan daya tarik alam yang mampu menyedot pendatang sehingga pada saat arus balik setelah liburan lebaran merupakan kesempatan untuk bisa ke Bali. Kini kewaspadaan, kecemasan dan kehati-hatian semakin masuk pada urat nadi orang Bali dengan terjadinya peristiwa bom Bali I dan II. Kasus seperti Bom Bali I dan II telah menghadirkan teror. Cap teroris yang pada umumnya dilakukan oleh orang muslim atau pendatang walaupun pada dasarnya tidak semua pendatang itu adalah muslim terbukti gencarnya penertiban penduduk sebagai reaksi spontan. Penuhnya populasi Bali tentu saja semakin terdesaknya dan terhimpitnya orang Bali di pulau sendiri. Lebih seriusnya penanganan serta penertiban penduduk yang dianggap pendatang di Bali khususnya kota Denpasar . Pemerintah Kota Denpasar menggandeng Desa Adat (organisasi tradisional di Bali) terbukti dengan kesepakatan untuk mendukung penertiban penduduk pendatang. Dengan keluarnya Surat Keputusan Gubernur Bali Nomor 153 Tahun 2003 dan Upaya Desa Pakraman dan Kelurahan dalam penanganan penduduk pendatang di Kota Denpasar.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka rumusan masalah yang dikemukakan adalah :

1. Bagaimanakah hubungan penduduk pendatang dan industri pariwisata terhadap peningkatan jumlah penduduk di Kota Denpasar.
2. Bagaimanakah hubungan penduduk pendatang dan industri pariwisata terhadap tingkat kriminalitas di kota Denpasar.

### **Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengidentifikasi faktor penyebab meningkatnya jumlah penduduk pendatang di Kota Denpasar

2. Mengidentifikasi penyebab meningkatnya kasus kejahatan karena penduduk pendatang di Kota Denpasar.

## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

Desa Adat di Bali merupakan suatu lembaga tradisional yang bersifat otonom yang dilandasi oleh nilai – nilai asli Bangsa Indonesia dan bercorak social relegius.<sup>41</sup> Oleh karenanya desa adat mempunyai kewenangan untuk menetapkan ketentuan – ketentuan hukum sendiri yang dibentuk dan ditaati bersama oleh masyarakat desa juga berwenang melakukan pengawasan terhadap ketentuan – ketentuan hukum tersebut. Ketentuan – ketentuan tersebut dalam desa adat disebut dengan *awig – awig* . *Awig – awig* desa adat berfungsi untuk mengatur kehidupan *krama* desa adat yang bersangkutan.

Secara formal , istilah Desa Pakraman pertama kali digunakan dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman yang ditetapkan pada tanggal 21 Maret 2001 yang kemudian di revisi menjadi Perda Nomor 03 Tahun 2003. Dalam Pasal 1 angka 4 Perda Nomor 03 Tahun 2001 disebut pengertian desa pakraman sebagai berikut :

*“ Desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata karma pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. ”*

Dengan meningkatnya jumlah penduduk maka meningkat pula kebutuhan hidup masyarakat. Hal ini berpengaruh terhadap desa pakraman sehingga semakin menambah beban desa/banjar setempat. Peningkatan jumlah penduduk ini disebabkan karena semakin tingginya tingkat kelahiran dan semakin

---

<sup>41</sup> I Nyoman Sirtha,1999, *Strategi Pemberdayaan Desa Adat dengan Pembentukan Forum Komunikasi Antar Desa* ,Kertha Partika,No.71 Tahun XXIV, hal 47

banyaknya penduduk pendatang yang tinggal di daerah tersebut. Kewajiban yang dibebankan kepada penduduk pendatang menurut kesepakatan Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se Bali Nomor 153 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Tertib Administrasi Kependudukan di Provinsi Bali bersepakat melaksanakan kesepakatan bersama mengenai tertib administrasi kependudukan di masing – masing Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi Bali dengan mengacu pada Surat Gubernur Bali Nomor 470/7587/B Tapem , tanggal 14 Nopember 2002 perihal Pedoman Pendaftaran Penduduk Pendatang .

Penduduk adalah semua orang yang menempati suatu wilayah hukum tertentu dan waktu tertentu , sehingga kita mengenal istilah penduduk tetap ( penduduk yang berada dalam suatu wilayah dalam waktu lama ) dan penduduk tidak tetap ( penduduk yang berada dalam suatu wilayah untuk sementara waktu ). Sedangkan Warga Negara Indonesia adalah semua orang yang tinggal di wilayah Negara Republik Indonesia , baik penduduk asli maupun penduduk keturunan asing yang telah disahkan oleh Undang – Undang sebagai Warga Negara Indonesia.

Dengan datangnya liburan Hari Raya Idul Fitri , pada umumnya masyarakat muslim mudik ke daerah asal masing - masing . Hal yang sering terjadi setelah Hari Raya Idhul Fitri berakhir tentunya warga yang mudik ke daerah masing-masing kembali memadati kota-kota besar dan telah beraktivitas normal seperti sebelumnya. Namun, masa setelah Hari Raya Idhul Fitri berakhir , ternyata menyisakan beragam masalah bagi pemerintah. Berbarengan dengan arus balik, muncul persoalan-persoalan lain yang lebih rumit dan kompleks. Misalnya masalah urbanisasi. Harus kita akui, arus balik kerap didomplengi pendatang baru. Akibatnya, tingkat kepadatan penduduk di wilayah perkotaan akan meningkat. Hal itu biasanya diikuti pula dengan masalah permukiman dan setumpuk masalah sosial lain seperti kriminalitas, kemacetan, dan sebagainya. Imbauan untuk tetap mencari nafkah di daerah dan tidak usah berduyun- duyun datang ke kota nyaris tidak didengar. Bahkan, upaya tindakan hukum semacam operasi yustisi kependudukan yang kerap digelar pun belum mampu menyurutkan langkah para pendatang baru. Apalagi penegakan hukum dan sanksi beragam operasi tersebut jarang

membuat calon pendatang baru berpikir ulang untuk datang ke Bali khususnya kota Denpasar dan Kabupaten Badung.

*Perarem* sebagai aturan pelaksana *awig – awig* desa pakraman , dimana di dalam perarem dijabarkan aturan – aturan dari desa pakraman yang bersangkutan dalam menertibkan penduduk pendatang di wilayahnya dan perarem ini tidak boleh bertentangan dengan peraturan – peraturan yang berlaku.

Dalam hal penanganan penduduk pendatang , Bendesa Pakraman diberikan kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keberadaan penduduk pendatang yang berada di wilayahnya. Bendesa Pakraman dalam melaksanakan kewenangannya dilaksanakan oleh perangkat Banjar Pakraman. Pelaksana kewenangan perangkat Banjar Pakraman dimaksud untuk memberikan keterangan atau rekomendasi mengenai keberadaan penduduk pendatang , keterangan tersebut merupakan persyaratan administrasi kependudukan. Banjar Pakraman dalam melaksanakan kewajibannya wajib melaporkan ke Desa Pakraman yang mewilayahinya. Demikian juga penduduk pendatang setelah melengkapi persyaratan administrasi , wajib melaporkan kepada Kepala Lingkungan dan selanjutnya meminta rekomendasi lanjutan kepada Banjar dan Bendesa Pakraman yang selanjutnya membawa ke Kelurahan/Kantor Desa untuk mendapatkan KIPEM.

Penyebab kehadiran penduduk pendatang di pengaruhi oleh beberapa faktor sebagai berikut :

1. Faktor penarik yaitu antara lain adanya kesempatan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih baik, keadaan lingkungan hidup yang menyenangkan seperti iklim, perumahan dan fasilitas perumahan.
2. Faktor pendorong antara lain kehilangan pekerjaan, tidak sesuai dengan adat atau budaya tempat tinggal asal , alasan pekerjaan atau perkawinan.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Rofiq Ahmad, 1997, *Budaya Kepelaporan Dalam Mobilitas Penduduk* , Cet kedua, Puspa.

## **Pariwisata dan Daya Tarik Tenaga Kerja**

Batasan pariwisata bisa ditinjau dari berbagai sudut pandang. Secara etimologi, pariwisata berasal dari dua kata yaitu “ pari “ yang berarti banyak/berkeliling, sedangkan pengertian “ wisata “ berarti pergi. Dalam kamus besar Indonesia pariwisata adalah suatu kegiatan yang berhubungan dengan perjalanan rekreasi. Oleh karena itu, batasan tentang pariwisata belum ada keseragaman tergantung dari sudut pandangnya.

Salah satunya adalah yang dikemukakan oleh E. Guyer Freuler dalam Yoeti yang menyatakan: Pariwisata dalam arti modern adalah merupakan fenomena dari jaman sekarang yang berdasarkan atas kebutuhan akan kesehatan dan pergantian cuaca, penilaian yang sadar dan menumbuhkan (cinta) terhadap keindahan alam dan pada khususnya disebabkan oleh bertambahnya pergaulan berbagai bangsa dan kelas masyarakat manusia sebagai hasil daripada perkembangan perniagaan, industri, perdagangan serta penyempurnaan daripada alat-alat pengangkutan.

Pengertian lainnya tentang pariwisata adalah: Pariwisata adalah suatu perjalanan yang dilakukan untuk sementara waktu yang diselenggarakan dari suatu tempat ke tempat lain, dengan maksud bukan untuk berusaha (*business*) atau untuk mencari nafkah di tempat yang dikunjungi, tetapi semata-mata untuk menikmati perjalanan tersebut guna bertamasya dan rekreasi atau untuk memenuhi keinginan yang beraneka ragam. Berdasarkan pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa pariwisata merupakan suatu kegiatan perjalanan yang dilakukan dari satu tempat ke tempat lain untuk sementara waktu dengan tujuan rekreasi dan bukan untuk mencari nafkah. Jadi, tujuan utama perjalanan itu adalah berhubungan dengan bertamasya. Di samping itu, dari pengertian itu juga diketahui bahwa orang yang melakukan perjalanan akan memerlukan berbagai barang dan jasa sejak mereka pergi dari tempat asalnya sampai di tempat tujuan dan kembali lagi ke tempat asalnya. Munculnya produk barang dan jasa ini disebabkan adanya aktivitas rekreasi yang dilakukan oleh wisatawan yang jauh dari tempat tinggalnya. Dalam hal ini mereka membutuhkan pelayanan transportasi, akomodasi, catering, hiburan, dan pelayanan lainnya. Jadi, produk industri pariwisata adalah keseluruhan pelayanan yang diterima oleh wisatawan, mulai meninggalkan tempat tinggalnya (asal

wisatawan) sampai pada tujuan (daerah tujuan wisata) dan kembali lagi ke daerah asalnya.

Pariwisata dikatakan sebagai industri, karena di dalamnya terdapat berbagai aktivitas yang bisa menghasilkan produk berupa barang dan jasa. Akan tetapi, makna industri di sini bukan sebagaimana pengertian industri pada umumnya yaitu adanya pabrik atau mesin-mesin yang besar atau kecil yang penuh dengan asap. Industri pariwisata tidak seperti pengertian industri pada umumnya, sehingga industri pariwisata disebut industri tanpa asap.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapatlah dikatakan bahwa industri pariwisata adalah kumpulan dari bermacam-macam perusahaan yang secara bersama-sama menghasilkan barang-barang atau jasa-jasa yang dibutuhkan oleh wisatawan maupun traveller selama dalam perjalanannya.

### **Hubungan Penduduk Pendetang dan Industri Pariwisata terhadap Peningkatan Jumlah Penduduk di Kota Denpasar**

Arus pendatang baru justru memperlihatkan kecenderungan meningkat dari tahun ke tahun. Sebagian besar pendatang baru diperkirakan belum memiliki pengalaman kerja yang memadai dan hanya bermodalkan kekuatan tenaga dan mental. Selanjutnya efek dari arus balik pun bermunculan, seperti permukiman yang tidak tertata dan cenderung kumuh, tingkat kriminalitas yang meningkat, dan kerawanan sosial lain. Semua itu merupakan cerminan belum meratanya distribusi sumber daya ekonomi ke daerah. Benar pada saat mudik kegiatan dan sumber daya ekonomi bisa dikatakan tersebar ke daerah. Namun hal ini hanya bersifat jangka pendek. Kota-kota besar khususnya Kota Denpasar, harus diakui masih menjadi daya tarik yang besar bagi para pendatang baru untuk mengadu nasib. Fenomena arus balik itu, seperti halnya mudik yang terjadi setiap tahun. Para pemangku kebijakan semestinya belajar dari fenomena tahunan ini sehingga ledakan penduduk di kota-kota besar bisa diantisipasi. Tentu saja ini bukan kewenangan pemerintah pusat semata untuk mengaturnya, tapi juga tanggung jawab pemerintah daerah. Berbekal pada otonomi daerah, pemerintah daerah sudah sepantasnya meyakinkan warganya bahwa tinggal di daerah bisa sejahtera, sosial maupun ekonomi. Karena

itu, sudah saatnya pemerintah daerah berbenah diri. Pemerintah daerah dituntut mengoptimalkan seluruh potensi ekonomi yang ada di daerah, sehingga terjadi kegiatan ekonomi dan bisnis yang benar - benar berorientasi pada kepentingan warganya. Iklim usaha dan bisnis di daerah perlu terus diperbaiki sehingga warganya merasa nyaman mencari nafkah di daerahnya sendiri. Di tingkat pusat, pemerintah perlu membuat kebijakan lebih adil dan tegas terkait pemerataan distribusi sumber-sumber daya ekonomi. Arus balik merupakan fenomena tahunan. Banyak pelajaran berharga yang bisa dipetik untuk mengantisipasi membludaknya penduduk perkotaan dengan segala macam persoalannya. Koordinasi Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan kunci utama. Urbanisasi memang sudah menjadi bagian dari tradisi, tapi kita tidak sedang bicara tentang melarang atau mencegah warga daerah berpindah ke kota. Kita sedang berbicara pemerataan sumber daya ekonomi serta upayanya dalam mendorong pertumbuhan perekonomian daerah. Pemerintah dituntut segera menyebarkan serta mengalihkan daya tarik ekonomi di perkotaan ke daerah-daerah sehingga daerah mampu berkembang seiring kemajuan kota, dan kota-kota besar tidak sesak lagi.

Terpusatnya pariwisata di Bali Selatan ini, memang membuat penyebaran penduduk di Bali tidak merata. Untuk itu Pemprov Bali punya rencana untuk menghentikan pembangunan hotel-hotel baru di Bali Selatan. Sebagai gantinya, pembangunan hotel-hotel baru itu digiring ke wilayah lain seperti Bali Barat, Bali Utara dan Bali Timur. Bersyukur ternyata rencana itu mendapat dukungan dari kalangan pelaku pariwisata di Bali.

### **Hubungan Penduduk Pemandang dan Industri Pariwisata terhadap angka kriminalitas**

Penambahan dan peningkatan arus urbanisasi, peningkatan jumlah penduduk lokal, serta invasi yang dilakukan oleh para penanam modal ( *investor* ) seiring dengan pesatnya pertumbuhan industri khususnya pariwisata di Bali yang sebagian besar objek wisatanya menawarkan keindahan alam pantai dan aktivitas wisata yang berhubungan dengan laut atau pantai, maka semakin banyak peluang kerja dan sumber mata pencaharian yang tercipta dan tersedia di sekitar kawasan

pesisir yang dijadikan sebagai objek-objek wisata. Hal ini mengakibatkan banyak orang datang ke kawasan industri pariwisata untuk mencari nafkah guna memenuhi kebutuhan hidup keluarga untuk menggapai masa depan yang lebih menjanjikan. Pertambahan jumlah penduduk inilah yang mengakibatkan semakin kerasnya tekanan fisik maupun non fisik di Kota Denpasar.

Kejahatan merupakan persoalan yang dialami manusia dari waktu ke waktu, kejahatan merupakan persoalan yang tiada hentinya diperdebatkan. Kejahatan merupakan problem manusia. Sejalan dengan ini dikatakan bahwa “ *crime is eternal as eternal as society*.<sup>43</sup> yang artinya dimana ada manusia disana pasti ada kejahatan.

Kejahatan yang merupakan tindak pidana diartikan sebagai perbuatan yang melanggar peraturan pidana , diancam hukuman oleh Undang – Undang yang dilakukan oleh seseorang yang bersalah dan orang tersebut harus dipertanggungjawabkan.<sup>44</sup>

Semakin maraknya kejahatan terutama yang dilakukan oleh “ penduduk pendatang “ , muncullah organisasi adat yang disebut dengan pecalang sebagai bentuk kewaspadaan untuk melakukan sidak ( *sweeping* ) terhadap penduduk pendatang yang dianggap liar karena tidak melaporkan dirinya kepada pemerintahan setempat. Kemudian muncullah organisasi masyarakat berbasis massa sebagai konsekuensi maraknya operasi premanisme.

Fenomena *sweeping* memang luar biasa gencar dan penertiban terhadap penduduk yang dianggap pendatang di Bali. Khususnya Kota Denpasar seriusnya pemerintah Kota Denpasar menggandeng Desa Adat (organisasi tradisional di Bali) terbukti dengan dibentuknya kesepakatan untuk mendukung penertiban penduduk pendatang.

Di Bali sempat ramai dengan banyaknya pencurian *pretima* ( patung suci di pura-pura), disusul dengan banyaknya kasus penduduk yang kecurian pakaian, sandal dan lainnya. Yang pada akhirnya kita menjadi akrab melewati jalan di

---

<sup>43</sup> Abdul Wahid dan Muhammad Irfan,2011, *Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan* “,Refika Aditama,Bandung,hal 26.

<sup>44</sup> Mustafa Bola Judhariksawan,2004, *Pedoman Perkara Hukum* , Fakultas Hukum Hasanuddin , Makasar , hal 17.

Denpasar atau gang-gang bertulis plang, “PEMULUNG DILARANG MASUK” begitu cepatnya kemudian menyebut pendatang menjadi kambing hitam dari stigma pendatang, perusak, atau mungkin penjajah. Dan mulailah cerita-cerita cap pendatang sebagai perusak dan pengacau kebudayaan Bali.

Mulai tahun 2000 sudah muncul penghakiman massa pada pencurian pakaian, pretima yang kemudian berlanjut pada kecurigaan dan sentiment membuat keributan pada pendatang. Tidak hanya pendatang, beringasnya masyarakat Bali juga berlaku bagi orang Bali sendiri yang melakukan pencurian, perampokan dan tindak kriminal lainnya. Dibalik itu muncul sentimen pendatang yang dipicu dari aksi kejahatan.

Saat arus balik lebaran, Bali diguncang dengan pemulangan ratusan pendatang yang belum lengkap identitas kependudukannya. Sambil berjalan penertiban penduduk di Denpasar lahir lah Parum (perkumpulan) Desa adat Denpasar untuk mendukung penertiban penduduk. Parum ini terdiri dari Bendesa adat (Ketua Adat) di Kota Denpasar yang berkumpul untuk menunjukkan dirinya peduli terhadap persoalan carut marutnya kependudukan di kota ini. Sebelumnya juga telah terbentuk organisasi masyarakat berlabel FPD (Forum Peduli Denpasar) yang menyatakan dirinya siap membantu Pemkot dalam masalah-masalah social termasuk penertiban penduduk.

Kemudian keluarlah SK Nomor 610 Tahun 2002 untuk syarat administrasi penduduk pendatang dari luar kota Denpasar dan dari luar Bali. Syarat menjadi penduduk pendatang dalam SK tersebut diantaranya surat pengantar bepergian, jaminan, KTP asal, dan juga biaya jaminan kependudukan sebesar Rp 200.000 untuk pendatang luar Bali dan Rp. 100.000 untuk luar Denpasar.

Dan kini kota Denpasar menjadi sesak dengan lautan manusia yang ingin mencari pekerjaan. Dengan berbagai macam fenomena masalah kepadatan penduduk dan pariwisata. membongkar paradigma pembangunan pola pikir “seolah-olah” pariwisata hanya di Bali. Memang perlu pariwisata, tapi apakah melupakan pertanian. Jadi yang terpenting untuk mengurangi angka kejahatan di kota Denpasar dengan budaya yang santun yang terpenting adalah setting Bali kedepan berawal dari kemampuan kita memahami Bali dari sejarah.

### **Upaya Desa Pakraman Dalam Penanggulangan Penduduk Pendatang.**

Langkah – langkah penanggulangan terhadap penduduk pendatang sebagai berikut:

1. Langkah preventif ; istilah penduduk pendatang dalam *awig – awig* Desa Pakraman dikenal dengan sebutan krama tamu atau warga dura desa. Dalam *awig – awig* juga menugaskan larangan dan sanksi yang berkaitan langsung dengan pendataan penduduk pendatang. Krama desa dilarang menerima tamu yang datang dengan maksud tidak jelas atau tidak sesuai dengan norma hukum , etika . jika ada krama desa pakraman yang menerima tamu dan tidak melaporkan kepada prajuru desa pakraman dalam waktu 2 x 24 jam , akan diberikan peringatan secara tegas oleh prajuru desa pakraman.
2. Langkah represif ; pelaksanaan tertib administrasi kependudukan yang dilaksanakan pemerintah , peran serta Desa Pakraman/Banjar masih diperlukan. Hal ini dapat dilihat dari kesepakatan Gubernur Bali dengan Walikota/Bupati se Bali Nomor 153 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan tertib administrasi kependudukan Provinsi Bali , dimana dalam Pasal 3 ayat (5) dinyatakan bahwa pendaftaran penduduk dilaksanakan oleh desa Dinas/Kelurahan dapat dibantu oleh Desa pakraman dalam rangka tertib administrasi kependudukan di bawah pengawasan Bupati/Walikota.

## **BAB III PENUTUP**

### **Simpulan**

Berdasarkan dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Penduduk pendatang dan industri pariwisata secara langsung memberikan efek yang signifikan terhadap peningkatan jumlah penduduk karena masyarakat dari luar Bali atau dari luar kota Denpasar merasa bahwa pusat perekonomian dan industri pariwisata sehingga mereka berlomba-lomba untuk datang ke Kota Denpasar walaupun tanpa dibekali dengan

ketrampilan yang memadai, yang menyebabkan pertumbuhan penduduk di Kota Denpasar meningkat.

2. Penduduk pendatang dan industri pariwisata juga memberikan pengaruh terhadap peningkatan angka kejahatan karena jumlah penduduk yang tinggi dan banyak yang belum dibekali dengan ketrampilan sehingga kalah bersaing, inilah yang mengakibatkan semakin kerasnya tekanan fisik maupun non fisik di Kota Denpasar, sehingga tekanan ekonomi menimbulkan pencurian, perampokan dan lain-lain sehingga memunculkan masalah-masalah baru.

### **Saran**

Dalam kesempatan ini dikemukakan beberapa hal saran berikut ini.

1. Terpusatnya pariwisata di Bali Selatan ini, memang membuat penyebaran penduduk di Bali tidak merata. Hendaknyalah pemerintah menghentikan pemberian izin pembangunan hotel-hotel baru di Bali Selatan. Sebagai gantinya, pembangunan hotel-hotel baru itu digiring ke wilayah lain seperti Bali Barat, Bali Utara dan Bali Timur untuk pemerataan perekonomian masyarakat untuk mengurangi angka urbanisasi dan mengurangi pemusatan jumlah penduduk.
2. Pemerintah juga masyarakat di pedesaan harus sadar melakukan perubahan besar-besaran , memang penting pembangunan yang tidak hanya pembangunan pariwisata, tapi juga pembangunan pertanian yang sesuai dengan ketrampilan yang dimiliki sehingga tidak menimbulkan tingkat persaingan yang tidak sehat dan mengakibatkan terjadinya aksi kriminalitas.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Mustafa Bola Yudhariksawan , *Pedoman Perkara Hukum* , Fakultas Hukum  
Hasanuddin, Makasar , 2004.

Rofiq Ahmad , *Budaya Kepelaporan Dalam Mobilitas penduduk* , Cet kedua , Pustaka , 1997.

Sirtha I Nyoman , *Strategi Pemberdayaan Desa Adat Dengan Pembentukan Forum Komunikasi Antar Desa* , Kertha Partika , Nomor 71 Tahun XXIV.

Wahid Abdul dan Muhamad Irfan , *Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan* , Refika Aditama , Bandung , 2011. Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.

Surat Keputusan Walikota Denpasar Nomor 593 Tahun 2000 tentang Penertiban Penduduk Pendetang di Kota Denpasar.

Surat Kesepakatan Bersama Gubernur dengan Bupati/Walikota se Bali Nomor 153 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Tertib Administrasi Kependudukan di Provinsi Bali.

Undang – Undang Republik Indonesia Nomor Tahun 2014 tentang Desa.

# UPAYA DESA PAKRAMAN DALAM MENANGANI PENDUDUK PENDATANG

Oleh:

**A.A. Sagung Poetri Paraniti, SH.MH**

## BAB I PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Akhir-akhir ini terdapat keprihatinan mengenai masalah lingkungan yang disebabkan oleh masalah kependudukan dan pembangunan. Hal tersebut merupakan sikap reaktif karena melihat banyaknya gejala permasalahan lingkungan yang disebabkan oleh proses sosial dan ekonomi dalam kelas bebas, maupun karena adanya pembangunan yang meningkat. Pencemaran tanah, erosi, banjir dan kemacetan lalu lintas merupakan contoh dari rangkaian gangguan lingkungan yang bersumber kepada penataan penduduk. Peningkatan migrasi ke kota disertai dengan proses pemadatan penduduk, pemadatan pemukiman yang tak terkendali, kekacauan tata ruang, polusi karena limbah merupakan proses yang semakin merusak kualitas lingkungan perkotaan.

Sasaran utama pembangunan jangka panjang di Bali adalah terciptanya kualitas masyarakat Bali yang maju dalam suasana tentram dan sejahtera lahir batin berdasarkan Pancasila yang serasi, selaras, dan berkesinambungan dalam hubungan antar sesama manusia, dengan masyarakat, manusia dengan lingkungannya serta manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa-konsep *Tri Hita Karana*.<sup>45</sup> Dalam rangka mencapai sasaran utama tersebut di atas perlu

---

<sup>45</sup> I Wayan Surpha, 1995, *Existensi Desa Adat dengan Diundangkannya Undang-Undang No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah Desa, Cet.II, Upada Sastra, Denpasar*, hal 53.

diadakan upaya perkembangan kependudukan dengan cara mengatur dan mengendalikan penduduk Bali.

Dalam Peraturan Daerah Propinsi Tingkat I Bali Nomor 10 tahun 1998 tentang pengendalian kependudukan wilayah Propinsi daerah Tingkat I Bali, pasal 1 huruf e disebutkan bahwa kependudukan adalah “hal ikhwal yang berkaitan dengan jumlah, cirri utama, pertumbuhan, penyebaran, mobilitas, penyebaran kualitas, kondisi kesejahteraan yang menyangkut politik, ekonomi, sosial budaya, agama serta lingkungan penduduk tersebut”.

Masalah kependudukan merupakan suatu hal yang senantiasa menjadi perhatian dari masa ke masa. Juga pada masa dahulu sebelum orang tahu mempergunakan statistik secara teratur serta kegunaannya, sudah ada keinginan untuk mengetahui jumlah penduduk. Ada beberapa alasan untuk mengetahui jumlah penduduk. Dalam garis besarnya dapat disebut alasan politik, ekonomi dan alasan sosial.<sup>46</sup>

Pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali tentu dapat menimbulkan berbagai permasalahan seperti keamanan, pelacuran, pemukiman kumuh, dan keamanan lalu lintas. Sehubungan dengan kondisi itu perlu dilakukan berbagai cara mengatur dan mengendalikan penduduk, sehingga keserasian antara kualitas, kuantitas dan persebaran penduduk dengan daya dukung lingkungan dapat terwujud. Upaya ini secara tegas telah diatur dalam Perda No. 10 Tahun 1998 tentang Pengendalian Kependudukan Dalam Wilayah Propinsi Bali.

Upaya peningkatan ketertiban di bidang kependudukan khususnya untuk mengatasi bertambahnya jumlah penduduk diperlukan kerjasama antara pemerintah dengan prajuru desa/pekraman. Di dalam penjelasan umum Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 10 tahun 1998 disebutkan bahwa ; “upaya, pengaturan, pengendalian, perkembangan kependudukan daerah Bali tetap didasarkan atas rasa kesadaran, rasa tanggung jawab dan secara sukarela dengan memperhatikan nilai-nilai agama, *tri hita*

---

<sup>46</sup>I Made Udian, dkk, 2003, Pola Hubungan Antara Pemerintah (PEMKAB) dengan Deasa Adat dalam Penanganan Penduduk Pendatang di Kabupaten Klungkung, hal 27.

*karana*, adat istiadat, lembaga adat, norma sosial dan kesusilaan (dalam wilayah desa/banjar adat)”.

Berdasarkan penjelasan umum diatas, dapat dikatakan dalam mengendalikan perkembangan penduduk termasuk di dalamnya penduduk pendatang harus memperhatikan nilai-nilai agama, *tri hita karana*, adat istiadat, lembaga adat, norma sosial, kesusilaan dan melibatkan lembaga adat dalam wilayah desda/banjar pakraman. Hal ini dikonkritkan oleh pasal 11 yang berbunyi:

- 1) Setiap penduduk mempunyai hak dan kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan serta dalam upaya perkembangan kependudukan;
- 2) Peran serta sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini dilakukan melalui lembaga swadaya dan organisasi masyarakat/”*pasukan dukaan banjar*” pihak swasta dan perorangan secara sukarela.

Keterlibatan desa/banjar pakraman ini memiliki peranan yang cukup penting, karena bagaimanapun juga desa/banjar pakraman merupakan suatu lembaga tradisional yang terdekat dengan masyarakat, sehingga desa pakramanlah yang paling mengetahui kedatangan dari penduduk pendatang diperlukan adanya batasan, sehingga keberadaannya memenuhi syarat-syarat kependudukan yang memberikan jaminan ketertiban. Namun demikian, masih terdapat ketidaktegasan mengenai batasan kewenangan desa pakraman terkait dalam penanganan penduduk dalam konteks pemberdayaan desa pakraman dalam rangka penanganan penduduk pendatang.

Dalam mengantisipasi perkembangan dan atau bertambahnya jumlah penduduk maka sangat perlu mendapat perhatian perihal pelayanan yang efektif dalam setiap jenjang, juga mengkoordinasikan pelaksanaan kerjasama antara Kelurahan dengan Desa Pakraman untuk memberdayakan atau meningkatkan peran Desa Pakraman dalam pengendalian penduduk pendatang. Kedua tujuan itu bisa terwujud melalui pembentukan pola hubungan dan penanganan penduduk yang seragam, minimal di tingkat kelurahan. Tentu saja pula penanganan akan terwujud apabila didahului dengan kesepakatan bersama yang dikoordinasikan lewat institusi Majelis Desa Pakraman.

## **2. Rumusan Masalah**

Bertitik tolak pada uraian latar belakang masalah tersebut diatas, maka terdapat beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana wewenang Desa Pakraman dalam penanganan penduduk pendatang dengan implementasi kesepakatan Gubernur dengan Walikota atau Bupati se-Bali (SK No. 153 tahun 2003)?
2. Upaya apakah yang dilakukan oleh desa Pakraman dalam penanganan penduduk pendatang di Kota Denpasar?

## **BAB II PEMBAHASAN**

### **1. Wewenang Desa Pakraman Dalam Penanganan Penduduk Pendatang**

Dengan meningkatnya jumlah penduduk maka meningkat pula kebutuhan hidup masyarakat. Hal ini berpengaruh terhadap desa pakraman sehingga semakin menambah beban desa/banjar pakraman setempat. Peningkatan jumlah penduduk ini dapat disebabkan karena semakin tingginya tingkat kelahiran dan semakin banyaknya penduduk pendatang yang tinggal di daerah tersebut. Adapun yang dimaksud dengan penduduk pendatang menurut Kesepakatan Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se-Bali Nomor 153 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Tertib Administrasi Kependudukan di Propinsi Bali, bersepakat:

Melaksanakan Kesepakatan Bersama mengenai tertib administrasi kependudukan di masing-masing Kabupaten/Kota dalam wilayah Propinsi Bali dengan mengacu pada surat Gubernur Bali Nomor 470/7587/B. Tapem, tanggal 14 Nopember 2002 perihal Pedoman Pendaftaran Penduduk Pendatang, yang diuraikan sebagai berikut:

## **Pasal 1**

Pengertian yang berkaitan dengan pendaftaran penduduk sebagai berikut:

- a. Penduduk pendatang adalah penduduk yang datang dari luar Propinsi Bali untuk tinggal menetap atau tinggal sementara.
- b. Penduduk Pendatang Tinggal Sementara adalah warga Negara Indonesia yang tinggal di luar domisili asli atau tempat tinggal tetapnya dengan Kartu Identitas Penduduk Sementara (KIPS) atau Surat Tanda Pendaftaran Penduduk Tinggal Sementara (STPPTS).
- c. Penduduk Pendatang tinggal menetap terdiri atas:
  - Pendatang dengan mempunyai pekerjaan tetap
  - Pendatang yang mempunyai tempat tinggal tetap
  - Mutasi/ perpindahan TNI/ Polri, PNS, mahasiswa, dan pelajar.
- d. Pekerja tetap adalah pekerja yang bekerja dalam hubungan kerja pada pengusaha dengan menerima upah/gaji atau bekerja sendiri dengan memperoleh penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup minimal.
- e. Tempat tinggal tetap adalah tempat tinggal/tempat kedudukan/ alamat dari tempat mana seseorang melaksanakan hak dan kewajiban keperdataannya sebagai penduduk, baik yang menjadi hak milik walaupun hak pakai dengan bukti yang sah.
- f. Tamu adalah setiap orang baik WNI maupun WNA yang melakukan perjalanan singkat ke daerah, bukan untuk bertempat tinggal tetap yang lamanya tidak lebih dari 30 hari.
- g. Penduduk sirkuler adalah penduduk yang melakukan perjalanan pulang pergi dari tempat tinggalnya tidak lebih dari 24 jam.
- h. Tamu dan penduduk sirkuler tidak termasuk katagori penduduk pendatang sementara.
- i. Penjamin adalah orang atau badan hukum yang menjamin keberadaan penduduk pendatang tinggal sementara.

## **Pasal 2**

### **a. Persyaratan penjamin**

Untuk dapat menjadi penjamin dalam pendaftaran penduduk pendatang wajib memenuhi persyaratan yaitu:

- Penduduk tetap (ber-KTP) Desa/ Kelurahan dimana penduduk pendatang bersangkutan didaftarkan,
- Memahami dan mematuhi ketentuan administrasi kependudukan.

### **b. Kewajiban Penjamin**

- Melaporkan selambat-lambatnya 2 x 24 jam kedatangan penduduk pendatang yang dijamin, kepada Kepala Desa/Lurah melalui Kepala Dusun/ Lingkungan.
- Bertanggung jawab atas kelengkapan administrasi yang dijamin dan mengembalikan ke daerah asal, apabila masa berlaku KIPS dan perpanjangannya sudah habis.

## **Pasal 3**

### **Prosedur**

- a. Pendaftaran penduduk sementara lintas kabupaten/kota yang beridentitas penduduk Propinsi Bali tidak diberikan KIPS, tetapi diberikan Surat Tanda Pendaftaran Penduduk Tinggal Sementara (STPPTS), oleh Kepala Desa/ Lurah dengan melampirkan Surat Keterangan Bepergian dari Kepala Desa/ Lurah daerah asal.
- b. Pendaftaran penduduk pendatang tinggal sementara yang beridentitas penduduk luar Propinsi Bali diberikan KIPS oleh Kepala Desa/ Lurah dengan melampirkan persyaratan yang telah ditetapkan.
- c. Surat Tanda Pendaftaran Penduduk Tinggal Sementara berlaku 6 bulan dan dapat diperpanjang.
- d. KIPS berlaku 3 bulan dan dapat diperpanjang satu kali.
- e. Pendaftaran penduduk dilaksanakan oleh Desa Dinas/ Kelurahan dapat dibantu Desa Pakraman dalam rangka tertib administrasi kependudukan dibawah pengawasan Bupati/ Walikota.

#### **Pasal 4**

##### Biaya Administrasi

- a. Dalam rangka penerbitan Kartu Identitas Penduduk Sementara (KIPS) dikenakan biaya Rp.50.000,- dengan biaya perpanjangan yang sama (Rp.50.000,-)
- b. Penerbitan Surat Tanda Pendaftaran Penduduk Tinggal Sementara (STPPTS) dikenakan biaya Rp.5.000,- dengan biaya perpanjangan yang sama (Rp.5.000,-)

#### **Pasal 5**

Pengawasan, monitoring dan penertiban dilaksanakan oleh Tim yang dibentuk Pemerintah Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan Tim yang dibentuk Pemerintah Propinsi Bali.

#### **Pasal 6**

##### Penutup

- a. Perubahan atas ketentuan kesepakatan bersama ini, dapat dilakukan dengan persetujuan semua pihak.
- b. Kesepakatan bersama ini dibuat dan ditanda tangani di Denpasar dalam rangkap 10 (sepuluh) masing-masing sama bunyinya diatas kertas bermaterai Rp.6.000,- (enam ribu rupiah) untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.
- c. Kesepakatan bersama ini mulai berlaku sejak tanggal penanda tanganan.

Dalam surat keputusan Walikota Denpasar Nomor 610 tahun 2002 Tentang Perubahan Keputusan Walikota Denpasar Nomor 610 tahun 2000 tentang Penertiban penduduk pendatang wajib memenuhi persyaratan tertentu. Persyaratan yang dimaksud akan diterima dan diproses perangkat desa/kelurahan dan apabila persyaratan tersebut tidak dipenuhi maka perangkat desa/kelurahan wajib menolak pendaftaran penduduk pendatang. Dengan pemberdayaan desa pakraman melalui prajuru desanya didalam penertiban penduduk pendatang sangatlah penting karena prajuru desa inilah yang langsung berhubungan dengan masyarakat dan yang paling dahulu mengetahui

kalau desanya telah kedatanagn penduduk pendatang. Dalam meningkatkan pemberdayaan desa pakraman adalah tanggung jawab bersama, karena desa pakraman adalah salah satu benteng kebudayaan Bali. Potensi utama daerah Bali adalah kebudayaan yang dijiwai oleh agama Hindu dan merupakan bagian integrasi dari kebudayaan nasional. Desa pakraman pada dasarnya secara tradisional cukup mampu dalam melestarikan nilai dasar kebudayaan seperti :

- 1) Bakti kepada leluhur dan Ida Sang Hyang Widhi Wasa atau Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini tercermin dari tetap *ajegnya* tempat pemujaan keluarga yaitu *sangah* atau *pemerajan*, *dadia*, *paibon* dan *Kahyangan Tiga* yang dipuja oleh warga (*krama desa adat*).
- 2) Nilai kebersamaan yang tercermin dari masing-masing kuatnya gotong royong , tolong menolong walaupun bentuknya telah disesuaikan dengan situasi dan kondisi kehidupan warga desa sekarang.
- 3) Nilai keseimbangan seperti yang terdapat dalam filsafat *Tri Hita Karana*, pada umumnya masih tampak dalam penataan wilayah desa adat. Keseimbangan antara *parahyangan*, *palemahan* dan *pawongan* masih diupayakan secara optimal dalam pembangunan di desa adat.<sup>47</sup>

Dalam hal penanganan penduduk pendatang, Bendesa Pakraman diberikan kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan/pengendalian terhadap keberadaan penduduk pendatang yang berada di wilayahnya. Bendesa pakraman dalam melaksanakan kewenangannya dilaksanakan oleh perangkat banjar pakraman dimana penduduk dimaksud berada. Pelaksanaan kewenangan perangkat banjar pakraman dimaksud untuk memberikan keterangan atau rekomendasi mengenai keberadaan penduduk pendatang di wilayahnya, keterangan mana merupakan persyaratan untuk dilakukan proses administrasi kependudukan. Banjar pakraman dalam melaksanakan kewajibannya wajib melapor kepada desa pakraman yang mewilayahinya. Demikianlah penduduk pendatang setelah melengkapi persyaratan administrasi, melapr kepada kepala lingkungan selanjutnya meminta

---

<sup>47</sup>I Made Suasthawa Dharmayuda, 2001, *Desa Adat Kesatuan Masyarakat Hukum di Propinsi Bali*, Cet.I, Upada Sastra, Denpasar, hal. 38.

rekomendasi lanjutan kepada banjar dan bendesa pakraman yang kemudian membawa ke kelurahan untuk mendapatkan KIPEM.

Salah satu persyaratan memperoleh KIPEM adalah surat pernyataan penampung/pemilik tanah yang diketahui oleh bendesa pakraman dan atau kepala dusun/lingkungan. Keterlibatan desa pakraman dalam penertiban penduduk pendatang merupakan keunggulan tersendiri, karena desa yang paling tahu kondisi seluruh penduduk di wilayahnya, termasuk pendatang. Sangatlah logis bila desa mengatur wilayahnya sesuai konsep Tri Hita Karana, yakni *parahyangan, pawongan dan palemahan*.

Beberapa peraturan di bidang kependudukan telah dikeluarkan oleh pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah. Pada tingkat nasional, pada tanggal 20 September 1977 Presiden Republik Indonesia telah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 52 tahun 1977 tentang pendaftaran penduduk. Dasar pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden tersebut adalah bahwa pada saat itu pendaftaran penduduk di Indonesia belum terlaksana dengan baik sedangkan dalam rangka pembinaan ketentraman dan ketertiban nasional dipandang perlu melaksanakan pendaftaran penduduk secara tertib.

Dinamika kehidupan penduduk terus berkembang sejalan dengan terus bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatkan kebutuhan hidup masyarakat. Dengan terus bertambahnya jumlah penduduk dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1992 tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera dimungkinkan adanya peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang mengatur atau mengendalikan kuantitas dan kualitas penduduk. Berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah Daerah Kota Denpasar mengeluarkan suatu kebijakan melalui penetapan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 6 tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dalam Kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (SIMDUK) di Kota Denpasar, yang kemudian pada tanggal 10 Mei tahun 2000 diubah menjadi Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 5 tahun 2000, kemudian pada tanggal 14 November

2002 Perda Kota Denpasar diubah untuk kedua kalinya menjadi Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 14 tahun 2002.

Apabila diperhatikan Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1998 tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang penyelenggaraan pendaftaran penduduk kepada daerah, maka urusan kependudukan terlebih dahulu ditangani pemerintah pusat, yang kemudian diserahkan ke daerah. Dengan mengacu hal tersebut di atas dan khusus untuk mengantisipasi semakin terus berkembangnya atau bertambahnya jumlah penduduk pendatang di Kota Denpasar yaitu melalui Keputusan Walikota Denpasar Nomor 593 tahun 2000 tentang penertiban penduduk pendatang di Kota Denpasar, yang kemudian pada tanggal 18 November 2002 diubah menjadi Keputusan Walikota Denpasar Nomor 610 tahun 2002 tentang perubahan Keputusan Walikota Denpasar Nomor 593 tahun 2000 tentang penertiban penduduk pendatang.

Kebijakan-kebijakan ini ditetapkan dengan tujuan untuk lebih tertibnya masalah kependudukan sehingga dapat memberikan daya guna dan hasil guna bagi penyelenggaraan tugas pemerintahan, pembangunan dan tugas pelayanan kepada masyarakat.

Dalam pasal 1 Surat Keputusan Walikota Denpasar tahun 610 tahun 2002 disebutkan :

- 1) Setiap orang yang berasal dari luar Kota Denpasar dan ingin menjadi penduduk pendatang wajib memenuhi persyaratan tertentu.
- 2) Keinginan dimaksud ayat (1) disampaikan dalam waktu paling lambat 2x24 jam sejak saat kedatangannya kepada Desa Pakraman melalui banjar adat setempat.
- 3) Persyaratan menjadi penduduk pendatang sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah :
  - a) Menyerahkan fotocopy KTP/surat keterangan pindah
  - b) Memiliki penjamin
  - c) Surat keterangan perjalanan dari Kepala Desa/Kelurahan daerah asal penduduk pendatang.

- d) Keterangan keahlian/kemampuan/ketrampilan penduduk pendatang dari desda/kelurahan dan atau instansi yang berwenang di daerah asalnya
  - e) Menyerahkan rekomendasi dari banjar adat atas nama desa pakrman setempat.
- 4) Dalam hal penduduk pendatang dimaksud berada pada lingkungan/dusun yang belum ada banjar adatnya, rekomendasi dapat diberikan oleh banjar adat terdekat.
  - 5) Apabila desa pakraman dimaksud ayat (3) huruf e berada di luar wilayah Kota Denpasar maka rekomendasi dapat diberikan hanya oleh banjar adat yang bersangkutan.

## **2. Upaya yang dilakukan Desa Pakraman dalam Penanganan Penduduk Pendatang di Kota Denpasar**

Dalam rangka menanggulangi penduduk pendatang, maka baik pemerintah daerah hingga ke desa-desa telah melakukan langkah-langkah penanggulangan yang sistematis dan terorganisir. Langkah-langkah yang dimaksud sebagai upaya mewujudkan terib kependudukan di Propinsi Bali secara keseluruhan dan desa serta kelurahan.

Langkah-langkah penanggulangan sebagaimana dimaksud di atas meliputi upaya-upaya berikut :

### **a) Upaya preventif**

Istilah penduduk pendatang dalam awig-awig desa pakraman dikenal dengan sebutan *krama tamiu* atau *warga dura desa*. Dalam awig-awig juga menegaskan larangan dan sanksi yang berkaitan langsung dengan pendataan penduduk pendatang. Krama desa dilarang menerima *tamiu* yang datang dengan maksud tidak jelas atau tidak sesuai dengan norma hukum, etika dan norma. Jika ada krama desa pakraman yang menerima *tamiu* atau *nguwubang tamiu* dan tidak melaporkan kepada prajuru desa pakraman dalam waktu 2x24 jam diberikan peringatan secara tegas oleh prajuru desa

pakraman. Penduduk pendatang sesuai dengan SK Walikota Denpasar terdiri dari :

- 1) Penduduk pendatang yang belum mempunyai kepastian pekerjaan
- 2) Penduduk pendatang yang membawa Surat Keterangan Pindah
- 3) Penduduk pendatang yang bekerja pada perusahaan swasta
- 4) Penduduk pendatang yang sudah secara pasti atau mempunyai pekerjaan yang bersifat tetap seperti TNI-AD, pegawai negeri sipil, karyawan BUMN dan BUMD.

Mengenai kedudukan penduduk pendatang di desa pakraman dengan hak dan kewajibannya wajib memiliki kelengkapan surat-surat sesuai dengan SK Walikota Denpasar Nomor 610 tahun 2002 tentang perubahan keputusan Walikota Denpasar Nomor 593 tahun 2000 tentang penertiban penduduk pendatang yaitu :

- 1) Menyerahkan fotocopy KTP/surat keterangan pindah
- 2) Memiliki penjamin
- 3) Surat keterangan perjalanan dari Kepala Desa/Kelurahan daerah asal penduduk pendatang
- 4) Keterangan keahlian/kemampuan/ketrampilan penduduk pendatang dari desa/kelurahan dan atau instansi yang berwenang di daerah asalnya.
- 5) Menyerahkan rekomendasi dari banjar pakraman atas nama desa pakraman setempat.

b) Upaya represif

Pelaksanaan tertib administrasi kependudukan yang dilaksanakan pemerintah, peran serta desa pakraman/banjar masih diperlukan. Hal ini dapat dilihat dari kesepakatan Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se-Bali Nomor 153 tahun 2003 tentang pelaksanaan tertib administrasi kependudukan propinsi Bali, dimana dalam pasal 3 ayat (5) dinyatakan bahwa pendaftaran penduduk dilaksanakan oleh desa dinas/kelurahan dapat dibantu oleh desa pakraman dalam rangka tertib administrasi kependudukan di bawah pengawasan Bupati/Walikota.

Kewenangan desa pakraman/banjar pakraman apabila didatangi oleh penduduk pendatang wajib menyeleksi dengan cara memeriksa surat-surat perjalanannya, KTP, penjamin, dan sebagainya sesuai persyaratan, kemudian apabila persyaratan sudah terpenuhi baru mengeluarkan rekomendasi terhadap penduduk pendatang. Apabila belum lengkap kelian banjar pakraman memerintahkan warganya untuk tidak menerima atau menyuruh penduduk pendatang tersebut melengkapi persyaratannya.<sup>48</sup>

### **BAB III**

### **PENUTUP**

#### **Simpulan**

1. Dalam menangani penduduk pendatang Pemerintah Kota Denpasar menempuh kebijakan dengan mengeluarkan beberapa peraturan, diantaranya Perda Nomor 6 tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam Kerangka Sistem Informasi manajemen kependudukan (SIMDUK), dengan dua kali perubahan yaitu Perda Nomor 5 tahun 2000 yang kemudian diubah menjadi Perda Nomor 14 tahun 2002. Pasal tentang pendaftaran penduduk pendatang diatur secara khusus melalui Keputusan Walikota Denpasar Nomor 593 tahun 2000 tentang Penertiban Penduduk Pendatang di Kota Denpasar, dengan perubahan menjadi Keputusan Walikota Denpasar Nomor 610 tahun 2002. Selanjutnya Bupati/Walikota se-Bali menandatangani Kesepakatan Bersama Gubernur Bali Nomor 152 tahun 2003 tentang Pelaksanaan Tertib Administrasi Kependudukan di Propinsi Bali, melalui operasional Surat Gubernur Bali Nomor 470/7587/B.Tapem. Dalam kesepakatan bersama tersebut sinergi antara desa dinas dengan desa pakraman tidak hanya terjadi pada tahap pendaftaran kedatangan penduduk pendatang melainkan juga

---

<sup>48</sup> Purwita Ida Bagus Putu, *Desa Adat dan Banjar di Bali*, Kawi Sastra, Denpasar, 1984.

dalam pengawasan. Demikian juga tim penertiban penduduk pendatang di tingkat kelurahan juga melibatkan unsur desa pakraman di bawah koordinasi Tim Yusitisi Kota.

2. Desa pakraman dan kelurahan dalam penanganan penduduk pendatang di kota Denpasar yakni menindaklanjuti kesepakatan Walikota/Bupati dengan Gubernur melalui Kesepakatan Bersama antara Parum Desa Pakraman dan Kepala Desa/Lurah di Kota Denpasar yang berisikan bahwa kedua pihak bersama-sama melaksanakan pembinaan dan penertiban serta mengadakan standarisasi pungutan desa pakraman atas dana solidaritas bermasyarakat penduduk pendatang di Kota Denpasar.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Purwita Ida Bagus Putu, *Desa Adat dan Banjar di Bali*, Kawi Sastra, Denpasar, 1984.
- Suasthawa Dharmayuda I Made, *Desa Adat Kesatuan Masyarakat Hukum di Propinsi Bali*, Cet.I, UPada Sastra, Denpasar, 2001.
- Surpha I Wayan, *Existensi Desa Adat dengan Diundangkannya UU No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa*, Cet.II, Upada Sastra, Denpasar, 1995.
- Udian, I Made., dkk, 2003, Pola Hubungan Antara Pemerintah (PEMKAB) dengan Deasa Adat dalam Penanganan Penduduk Pendatang di Kabupaten Klungkung

# **ISU PUNGLI DALAM PENGELOLAAN KIPEM OLEH DESA PAKRAMAN**

**Oleh :**

**I Nyoman Kantun,SH.,MH.,MM**

## **BAB I P E N D A H U L U A N**

### **1. Latar Belakang.**

Otonomi Desa/Desa Adat atau Desa Pakraman sudah melekat ada semenjak adanya Desa itu sendiri, seiring dengan perkembangan jaman dan kemajuan teknologi yang tak terelakan juga dengan dibarengi perkembangan pertumbuhan penduduk yang sangat pesat, sehingga membawa dampak mobilitas penduduk yang cukup tinggi ke daerah Bali, seolah olah Bali merupakan impian harapan dari berbagai belahan penduduk sedunia baik sebagai pelancong/touris maupun sebagai pencari kerja. Khususnya kita dalam lingkungan dalam negeri Bali bagaikan gula yang selalu diserbu oleh semut, itu semua tidak dapat dipungkiri bahwa akibat dari kemajuan Pariwisata Bali yang berlandaskan Budaya dan dijiwai oleh Agama Hindu. Budaya dan Agama Hindu merupakan satu kesatuan yang utuh dalam pengelolaan Desa Pakraman di Bali, oleh karena itu kejegan Bali sangat ditentukan oleh Desa Pakraman dalam kelangsungan kehidupan bermasyarakat di Bali. Kejegan Desa Pakraman yang berdasarkan Tri Hita Karena tentu harus didukung dengan pendapatan asli desa itu sendiri, karena dalam masyarakat Bali untuk mencapai tujuan yang baik (moksah) tentu tidak terlepas dari melakukan kewajiban(dharma)dengan baik yang dilengkapi dengan dana (artha) serta harus adanya kemauan(kama) yang kuat. Dimana dana merupakan salah satu diantaranya untuk mencapai tujuan dimaksud dalam hal ini yaitu tujuan Desa Pakraman dalam mengemban tugas dan kewajibannya berlandaskan Tri Hita Karena, untuk terciptanya ajeg Bali

yang bernapaskan budaya dan dijiwai oleh Agama Hindu, tentu sangat dipengaruhi dengan sejauh mana kemampuan Desa Pakraman mengelola potensi desa yang tersedia, memperdayakan masyarakatnya sehingga mampu menciptakan dan meningkatkan pendapatan Desa Pakraman yang tentunya akan membawa dampak terhadap kesejahteraan Desa Pakraman itu sendiri sehingga mampu mempertahankan dan meningkatkan kelestarian dan keajegan Desa Pakraman.

## 2. Sumber Pendapatan Desa Pakraman.

Sebelum adanya istilah Kipem/KIPS/STLD, sumber-sumber dana (Pemasukan) bagi Desa Pakraman sudah ada sejak jaman dulu semenjak desa adat/desa pakraman itu ada, berupa :

- Iuran Krama Desa/Banjar,
- Dana Pesambangan Desa, baik dari hasil panen padi disawah, maupun hasil kebun Kelapa, kopi, dan sebagainya.
- Hasil swakelola tanah duwe Desa,
- Pasar tradisional Desa, dllnya.

Pendapatan Desa Pakraman model baru seperti;

- SHU LPD
- Bantuan Rutin Pemda. Prov./Kota/Kabupaten,
- Pungutan warung/Toko/Perusahaan,
- Sewa Rumah Kost,
- *Iuran wajib penduduk pendatang (krama penyanggra/krama tamu),*
- CSR dari Pengusaha yang ada dilingkungannya,
- Dan lain-lainya yang tidak mengikat (seperti; dana Punia ).

Belakangan ini munculah Istilah “*Dana KIPEM/KIPS/ dan STLD*” yang dikelola oleh Desa Pakraman yang melekat dan/atau diindentikan dengan pungutan biaya administrasi bagi Penduduk pendatang yang berdomisili di lingkungan Desa Pakraman, sehingga hal itu menjadi sasaran empuk bagi.

Saber Pungli untuk melakukan tindakan, akhirnya menjadi suatu isu santer yang berakibat timbulnya polemik pro dan kontrak di masyarakat,

sehingga membuat keresahan bagi Desa Pakraman (Bendesa) dalam menjalankan pungutan dana Kipem/KIPS/STLD yang merupakan salah satu sumber pendapatan Desa Pakraman dari pengelolaan administrasi kependudukan.

Berdasarkan otonomi yang dimiliki oleh Desa Pakraman, kalau kita telusuri secara seksama apakah pungutan biaya administrasi pelaporan kependudukan dan menerbitkan dokumen kependudukan bagi penduduk pendatang merupakan pungutan sah berdasarkan hukum (legal /ilegal) ?, serta bagaimana halnya terhadap pungutan lainnya?

## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

Dari pokok permasalahan legal atau ilegalnya biaya administrasi bagi penduduk pendatang (*KIPEM/KIPS/STLD*), yang sementara ini dinyatakan tanpa berlandaskan hukum, sehingga menjadi sasaran empuk bagi Saber Pungli dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, sah atau tidaknya biaya pengurusan Kipem/KIPS/STLD, tentu ada atau tidaknya landasan hukum yang mengaturnya.

#### 1. Dasar Hukum.

- UUD 1945 (Pasal 18 ayat 2) Mengakui dan menghormati terhadap Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya.
- UU.RI. Nomor 23 Tahun 2006 ttg Administrasi Kependudukan, diubah dengan UU.RI Nomor 24 Tahun 2013. (PP.No.37 Tahun 2007).
- UU.No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (konsideran a dan b, Pasal 1 angka 1).
- Perpres Nomor 87 Tahun 2016 ttg Pembentukan TIM Saber Pungli, untuk menyelenggarakan fungsi: Intelijen, pencegahan, penindakan dan yustisi.
- Perda.Prov.Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman dan disempurnakan dengan Perda.Prov.Bali Nomor 3 Tahun 2003.
- Awig-Awig, Pararem maupun Keputusan Desa Pakraman dan Keputusan Bendesa.

- Keputusan MMDP Kota Denpasar Nomor: 14/12-SK/MMDP/VII/2014 tentang Penataan Penduduk di Desa Pakraman.
- Surat Edaran MMDP Kota Denpasar Nomor: 362/ 08.Org/ SE / MMDP / Dps / I / 2017. Prihal **Ilikita Krama** ( Surat Tanda Lapor Diri/STLD).

Salah satu pendapatan(pemasukan) Desa Pakraman model baru adalah dibidang pungutan dan/atau pengelolaan KIPEM/KIPS/STLD diganti dengan istilah **Ilikita Krama**, menurut pendapat penulis adalah termasuk ranah **Pungli**, dan bila dipaksakan untuk dijalankan/ diberlakukan maka wajarlah Tim Saber Pungli dapat bertindak sesuai dengan tugas dan wewenangnya.

Untuk itu penekanan penulis ada beberapa alasan yang menjadi tolak ukur atau pedoman bahwa tindakan Desa Pakraman dapat dikatakan pungli karena:

- Segala bentuk peraturan perundang-undangan dan/atau Undang-Undang yang dikeluarkan oleh Negara Republik Indonesia berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali (ingat negara konsekuen menegakan supremasi hukum).
- Kipem/KIPS/STLD, bukanlah kewenangan Desa Pakraman itu merupakan ranahnya Desa Pemerintahan/Kelurahan, karena di Bali telah memberlakukan Desa yang disebut Desa dalam tatanan Pemerintahan Negara Republik Indonesia , *“bukan/tidak menerapkan desa adat/desa pakraman”*.
- Segala bentuk Administrasi kependudukan termasuk pengurusan KIPEM/KIPS/STLD, KTP, dan berbagai jenis lainnya yang disebut dokumen kependudukan *adalah bebas biaya*, dasarnya Pasal 79A UU.Nomor 24 Tahun 2013 dipertegas lagi dengan SE Mendagri No.470/327/SJ pada poin **“h”**, maka kalau terjadi pungutan langkah Desa Pakraman bertentangan dengan Undang Undang NKRI yang sah berlaku.
- Segala biaya administrasi kependudukan di tanggung Pemerintah melalui APBN (pasal 87A Pasal 87B UU.No.24 Tahun 2013), sehingga tidak ada alasan bagi pihak lembaga/aparat manapun untuk melakukan pungutan biaya *dokumen* kependudukan.
- Desa Pakraman tidak mempunyai dasar hukum untuk melakukan pungutan berdasarkan peraturan tentang Kippem/KIPS/STLD, sekalipun diganti dengan istilah *Ilikita Krama* tetap masih bertentangan dengan Pasal 79A UU.No.24

Tahun 2013 seperti tersebut diatas, karena Ilikita Krama itu menerbitkan *dokumen* kependudukan yang *dikenai biaya*.

- Karena Pemerintah sangat kosen terhadap sapu bersih pungutan liar, maka segala bentuk pungutan khususnya dokumen kependudukan apabila tanpa adanya landasan hukum yang jelas lebih-lebih bertentangan dengan hukum yang berlaku, maka itu adalah termasuk katagori pungli.

Dengan alasan itulah TIM Saber Pungli dapat masuk keranah Desa Pakraman, dan dengan alasan itu pula, bahwa otonomi yang melekat dimiliki oleh Desa Pakraman tetap berada dalam lingkaran/dibawah kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sudah tentunya tunduk pada hukum yang berlaku, sesuai dengan tata urutan peraturan perundangan-undangan yang berlaku di Indonesia ( Pasal 7 UU.Nomor 12 Tahun 2011).

## 2. Otonomi Desa Pakraman tetap kuat.

Dengan tidak diperbolehkannya Desa Pakraman memungut biaya Ilikita Krama (STLD) karena sudah tentunya bertentangan dengan Undang-undang yang berlaku, itu bukan berarti otonomi Desa Pakraman kehilangan wewangnya terhadap penduduk pendatang, atau tidak mempunyai kewenangan terhadap penduduk pendatang, tetapi masih banyak yang dapat dilakukan khususnya dibidang kependudukan, mengingat di Desa Pakraman mengenal dengan jenis penduduk sesuai dengan awig-awig desanya masing - masing.

### a. Katagori penduduk ( Krama Desa) yang ada di Desa Pakraman:

- Krama ngarep (biasanya sebagian besar krama wed)
- Krama patus ( janda/duda, ada patus ngampu ada patus putung),
- Krama Penyanggra ( yang tidak terikat sepenuhnya terhadap khayangan Desa),
- Krama tamu ( penduduk/krama sementara) dsbnya.

### b. Pada setiap awig-awig Desa Pakraman biasanya/pasti berisi klausul pada pawos/palet tertentu yang isi dan bunyinya kurang lebih seperti ini :

- *Sapa sire jumenek bilih-bilih maduwe pakarangan/paumahan ring wewidangan Desa Pakraman.....wenang tedun*

*makrama Desa.....( Barang siapa bertempat tinggal lebih-lebih Mempunyai pekarangan/perumahan di wilayah Desa Pakraman.....harus ikut sebagai krama Desa Pakraman.....dstnya,*

- *Tedun mebanjar adat ring banjar sane pinih nampek ring genahnyane .....( ikut berbanjar adat di banjar yang paling dekat dengan tempat tinggalnya).....dstnya.*
- *Bagi yang lain agama biasanya menyesuaikan, tapi mereka tetap terikat sebagai pawongan dan palemahan.*

c. Setelah penduduk pendatang itu melakukan registrasi/pelaporan dan mendapatkan dokumem kependudukan, maka seketika itu mereka selanjutnya disebut sebagai Krama Desa dengan indikator seperti poin ” a” tersebut diatas, apakah statusnya sebagai krama Penyanggra atau Krama Tamyu tergantung sifat status tinggalnya, oleh karenanya maka mereka (penduduk pendatang) itu dapat dikenakan atau diwajibkan biaya sebagaimana mestinya sesuai dengan apa yang tercantum/tertuang dalam awig-awig desa pakraman yang berlaku

d. Sesuai dengan poin “b” tersebut diatas, tidaklah seketika itu Desa Pakraman dapat memaksakan penduduk pendatang untuk ikut berbanjar adat seperti penduduk wed (asli) terutama bagi warga/krama Hindu Bali yang masih terikat kuat dengan adat istiadat di tempat asalnya, oleh sebab itu dapat diupayakan dan disikapi dengan ikut berswadana (medana punia) sebagai rasa ikut bertanggungjawab demi terciptanya keamanan, ketertiban dan kenyamanan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dan khususnya demi menjaga keajegan Bali berdasarkan Trihita Karena yang bernapaskan budaya Bali dan dijiwai oleh Agama Hindu (di Bali dikenal dengan keamanan *sekala - niskala*).

- Sekala yaitu diciptakan secara nyata dapat dilihat oleh Manusia/masyarakat dalam hal ini oleh Pemerintah melalui Aparat Keamanannya dari tingkat pusat sampai lingkungan masyarakat terbawah,

- Niskala yaitu kenyamanan bersifat batniah (= maya) yang rutin dilaksanakan oleh *masyarakat adat setempat* melalui ritual keagamaan, sehingga dapat memancarkan taksu jaghat, demi terciptanya keseimbangan dan keselarasan dalam hidup bermasyarakat di Bali, pelaksanaan ini memerlukan pembiayaan yang cukup untuk menjaga keseimbangan alam sekala-niskala dimaksud.

Ingatlah semboyan luhur kita sebagai warga negara dalam NKRI yaitu “ dimana bumi dipijak disana langit dijunjung (= ring dija sang pertiwi kelangkahin rikala derika sang akasa kesungkemin)”.

Disamping itu sudah biasa berlaku sebagai warga negara, dimanapun kita berdomisili, berorganisasi, berserikat, berkelompok, berbanjar/beradat pastilah tidak terlepas dari hak dan kewajiban ( = pasidhikaran lan swadharmaning krama/warga) semua pengaturan hak dan kewajiban itu tidak dilarang Undang Undang sepanjang dalam batas kepatutan dan kewajaran, karena kita berada dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum (negara hukum).

- *Kewajaran* maksudnya tidaklah memungut biaya yang berlebihan, seperti contoh; dalam satu Keluarga dipungut per kepala, atau nilai rupiahnya yang terlalu tinggi diluar batas kemampuan Krama/warga, dllnya.
- *Kepatutan* maksudnya, contoh krama tamyu ada dua jenis seperti;
  - *Krama Tamyu* yang sifatnya memang bertamu, mengunjungi sanak keluarga, teman dan sebagainya dengan jangka waktu lebih kurang 1 s/d 15 hari, mungkin karena ada hajatan/upacara keagamaan dllnya., yang semacam ini tidak perlu ada pungutan biaya, tetapi tetap melaporkan diri pada pimpinan lingkungan setempat.
  - *Krama Tamyu* yang bersifat menetap, maksudnya disebut tamyu karena status kependudukannya masih tetap di tempat asalnya, menetap karena tinggal lebih dari satu bulan dan seterusnya, sehubungan yang bersangkutan mempunyai pekerjaan tetap

dan/atau sedang mencari pekerjaan, mereka yang mempunyai usaha, dllnya. krama tamyu seperti ini wajib kenai biaya.

- e. Pungutan yang dilakukan oleh Desa Pakraman agar terhindar pungli maka:
- Landasannya jelas ( hukum/awig-awig, perarem, putusan paruman Desa/Banjar atau Keputusan Bendesa/Banjar).
  - Tujuannya jelas (seperti kepancabayan, ngajegan kesukerthan jaghat/ desa dsbnya, tersurat dan terpola sesuai program desa masing-masing ),
  - Objeknya jelas (terhadap apa dan siapa saja),
  - Nilainya jelas (tertera dengan pasti dan tegas berapa Rp.....untuk apa objek yang mana).
  - Petugasnya jelas apakah dilakukan/petugas pemungutnya oleh: Jagabaya, Jagrabala Desa, Ilalang Desa/Pecalang, Langsung oleh Prajuru Desa/Banjar/Kelompok atau petugas lain yang ditunjuk oleh Bendesa/Kelian Banjar berdasarkan kesepakatan krama dsbnya, ditetapkan berdasarkan Keputusan Bendesa/Kelian Banjar.
  - Petugas dalam melaksanakan tugasnya harus :
    - Mengenakan identitas jelas/tegas (name card).
    - Atribut/uniform yang jelas ( untuk menghindari petugas gadungan).
    - Adanya Surat Tugas.
  - Bersifat transparan ( dapat dipertanggungjawabkan).

Dan sebaliknya saber pungli dapat bertindak kapan saja, dimana saja bila salah satu atau beberapa diantaranya tidak sesuai dengan apa yang ditetapkan.

- f. Tujuan Pemungutan biaya.

Ada beberapa macam Pararem Desa atau Keputusan Desa Pakraman untuk memungut biaya/dana punia dimaksud dengan sebutan yang berbeda-beda tetapi dengan tujuan yang sama seperti:

- Dana Pemahayu Jaghat,
- Dana Penrepti Desa/jaghat,
- Pamarisudha bumi,

- Dana kasukerthan Desa/jaghat,
- Dana Punia Desa, dll nama tergantung istilah desa masing-masing.

Jadi atas dasar pemaparan tersebut diatas maka pungutan yang dilakukan oleh desa pakraman terhadap warga/krama penyanggra dan warga/krama tamu serta pungutan lainnya yang ditetapkan berdasarkan awig-awig, perarem, keputusan Bendesa/Kelian Banjar demi menjaga kesukerthan desa, dan terpeliharanya keajegan desa pakraman adalah “**sah**”, karena tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta merupakan realita konkrit dari *otonomi* yang dimiliki Desa Pakraman, tetapi ingat dalam batas kewajaran dan kepatutan (wajar = tidak berlebihan, kepatutan sesuai dengan UU/Awig-awig dan konsidi masyarakat setempat masing-masing).

g. Tujuan strategis.

Disamping tujuan untuk mengupayakan peningkatan pendapatan asli Desa demi kepentingan kelangsungan keajegan dan kelestarian Desa Pakraman, langkah strategi yang tidak kalah pentingnya untuk dilakukan dengan tujuan :

- Sebagai upaya untuk memperdayakan sumber daya yang tersedia dilingkungan Desa Pakraman (alam/lingkungan dan manusia), karena ada perubahan alih fungsi lahan pertanian, perkembangan penduduk, dan lain-lainnya, yang perlu disikapi secara arif dan bijaksana.
- Sebagai salah satu cara atau pola untuk pengendalian penduduk yang semakin hari semakin membludak, serta dapat memperjelas status penduduk di Desa Pakraman.
- Sebagai salah satu upaya peran serta masyarakat adat/pakraman dalam menciptakan ketertiban, ketentraman dan kenyamanan di masyarakat.
- Secara tidak langsung sebagai kroscek keberadaan penduduk yang semakin membludak dan kurang terkendali, sehingga dapat dilakukan deteksi secara dini (waskat).

### **BAB III**

### **P E N U T U P**

#### 1. Kesimpulan:

- Sepanjang yang namanya dokumen kependudukan seperti tertera dalam UU.No.23 Tahun 2006 dan diubah dengan UU.No.24 Tahun 2013 adalah *bebas biaya* (Pasal 79A).
- Pungutan Kipem/KIPS/ dan STLD *diganti* dengan Ilikita Krama yang diterbitkan oleh Desa Pakraman itu masih tetap merupakan dokumen kependudukan maka harus *dibebaskan dari biaya*, apabila Desa Pakraman memungutnya maka dapat dikatakan pungli, sesuai dengan pasal 79A UU.No.24 Tahun 2013 jo SE Mendagri No.470/327/SJ poin 2 huruf h.
- Terkecuali biaya mengeluarkan dokumen kependudukan, karena Desa Pakraman memiliki otonomi yang masih diakui oleh Undang-undang, pungutan Desa Pakraman masih tetap dapat diberlakukan seperti apa adanya, sepanjang berlandaskan Hukum/Awig-awig, Pararem, Putusan Paruman Desa, dllnya.

#### 2. Saran.

Walaupun Desa Pakraman mempunyai hak otonom yang alami dalam pengelolaan adat istiadatnya, dibarengi dengan tersedianya sumber-sumber pendapatan asli desa, karena masih berada dalam lingkaran/naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, dan demi tidak tercorengnya kewibawaan Desa Pakraman maka segala Keputusan dan/atau tindakan Desa Pakraman tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, harus selaras dan seimbang demi kelestarian dan kejayaan Desa Pakraman itu sendiri.

-----terima kasih-----

# **PENGELOLAAN KIPEM OLEH DESA PEKRAMAN UNTUK PENDUDUK PENDATANG**

**OLEH :**

**KOMANG EDY DHARMA SAPUTRA, SH, MH**

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Secara formal, istilah desa pakraman pertama kali digunakan dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman yang ditetapkan pada tanggal 21 Maret 2001. Dalam Pasal 1 angka 4 disebutkan pengertian desa pakraman sebagai berikut:

Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Sebelum berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001, istilah yang digunakan adalah istilah “desa adat” sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 1986. Pasal 1 Perda 06 Tahun 1986 menyatakan bahwa:

Desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Daerah Tingkat I Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga yang mempunya wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Dari pengertian yang diberikan oleh Peraturan Daerah 06 tahun 1986 dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tersebut, maka jelaslah bahwa istilah desa adat dan istilah desa pakraman mempunyai pengertian yang sama, walaupun ada sedikit pergeseran pada salah satu pembentuk sekaligus pengikat desa pakraman,

yaitu pada unsur *parhyangan*. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 1986, keberadaan *Kahyangan Tiga* adalah faktor mutlak yang harus dimiliki oleh suatu komunitas untuk dapat disebut sebagai desa pakraman. Konsep *kahyangan tiga* ini jelas, yaitu tiga kahyangan (pura) yang terdiri dari Pura Desa, Pura Puseh, dan Pura Dalem. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001, keberadaan *kahyangan tiga* menjadi fakultatif, karena prinsip yang digunakan adalah “Kahyangan Tiga atau Kahyangan Desa”. Dengan demikian, keberadaan kahyangan tiga tidak lagi menjadi persyaratan mutlak sepanjang sudah ada *Kahyangan Desa* yang mengikat komunitas tersebut dalam suatu wadah desa pakraman. Dalam realita, istilah desa adat sampai saat ini masih banyak digunakan oleh masyarakat, namun dalam kajian ini akan dipergunakan istilah desa pakraman sebab istilah ini telah menjadi istilah teknis yuridis.

Desa pakraman di Bali adalah masyarakat hukum adat dengan ciri-ciri seperti dikemukakan di atas, namun selain itu dalam desa pakraman dijumpai pula ciri-ciri lain yang bersifat khusus, yang tidak dijumpai dalam jenis masyarakat hukum adat lainnya. Ciri khusus tersebut berkaitan dengan landasan filosofis Hindu yang menjiwai kehidupan masyarakat hukum adat di Bali, yang dikenal dengan filosofi *Tri Hita Karana* yang secara literlijk berarti tiga (*tri*) penyebab (*karana*) kebahagiaan (*hita*) yaitu *Ida Sanghyang Jagatkarana* (Tuhan Sang Pencipta), *bhuana* (alam semesta) dan *manusa* (manusia). Dalam keyakinan umat Hindu di Bali, kesejahteraan umat manusia didunia ini hanya akan dapat dicapai apabila terjadi keharmonisan hubungan antara unsur-unsur *Tri Hita Karana* tersebut, yaitu:

1. keharmonisan hubungan antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa;
2. keharmonisan hubungan antara manusia dengan alam semesta;
3. keharmonisan hubungan antara manusia dengan sesamanya.

Suasana harmonis itu secara kongkret diterjemahkan dengan suasana tertib, aman, dan damai (*trepti, sukerta, sekala-niskala*). Dalam kehidupan desa pakraman penjabaran filosofi *Tri Hita Karana* itu diwujudkan dalam tiga unsur pembentuk desa pakraman, yaitu:

1. *parhyangan* yaitu adanya *kahyangan desa* (*kahyangan tiga: Pura Desa atau Bale Agung, Pura Puseh dan Pura Dalem*) sebagai tempat pemujaan bersama terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
2. *palemahan*, sebagai wilayah tempat tinggal dan tempat mencari penghidupan sebagai proyeksi dari adanya *bhuana* yang tunduk di bawah kekuasaan hukum teritorial *Bale Agung*;
3. *pawongan* atau *pakraman* yaitu warga (penduduk) desa pakraman yang disebut *kerama desa* sebagai satu kesatuan hidup masyarakat desa pakraman.

Selain itu juga desa pakraman terdapat sumber-sumber pendapatan yang dijadikan untuk mempertahankan serta meningkatkan kelestarian dan keajegan di desa pakraman tersebut melalui:

1. Sumber Pendapatan Desa Pakraman.

Sebelum adanya istilah Kipem/KIPS/STLD, sumber-sumber dana (Pemasukan) bagi Desa Pakraman sudah ada sejak jaman dulu semenjak desa adat/desa pakraman itu ada, berupa :

- a. Iuran Krama Desa/Banjar,
- b. Dana Pesambangan Desa, baik dari hasil panen padi disawah, maupun hasil kebun Kelapa, kopi, dan sebagainya.
- c. Hasil swakelola tanah duwe Desa,
- d. Pasar tradisional Desa, dllnya.

2. Pendapatan Desa Pakraman model baru seperti;

- a. SHU LPD
- b. Bantuan Rutin Pemda. Prov./Kota/Kabupaten,
- c. Pungutan warung/Toko/Perusahaan,
- d. Sewa Rumah Kost,
- e. *Iuran wajib penduduk pendatang (krama penyanggra/krama tamyu),*
- f. CSR dari Pengusaha yang ada dilingkungannya,
- g. Dan lain-lainnya yang tidak mengikat (seperti; dana Punia ).

Dengan adanya aturan terbaru mengenai pungutan liar maka presiden mengeluarkan Perpres Nomor 87 Tahun 2016 tentang Pembentukan TIM Saber Pungli, untuk menyelenggarakan fungsi: Intelijen, pencegahan, penindakan dan yustisi.

Dari uraian di atas penulis dapat mengkaji lebih luas apakah pungutan biaya administrasi pelaporan kependudukan dan menertibkan dokumen pendudukan bagi penduduk pendatang dapat dikatan sebagai Pungli oleh pemerintahan atau melanggar hukum?

## **BAB II**

### **PEMBAHASAN**

Sebelum penulis memberikan paparan mengenai apakah pungutan administrasi yang dilakukan oleh Desa Pakraman legal/ ilegal, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai pengertian Pungli serta pengertian kependudukan.

Secara umum, pengertian pungli adalah suatu tindakan yang sengaja dilakukan untuk pemungutan biaya dalam jumlah tertentu, dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan pribadi dan secara hukum hal tersebut merupakan tindakan ilegal yang merugikan perorangan maupun masyarakat. Dengan pengertian tersebut Pungutan liar atau pungli dapat dikatan pengenaan biaya di tempat yang tidak seharusnya biaya dikenakan atau dipungut. Kebanyakan pungli dipungut oleh pejabat atau aparat, walaupun pungli termasuk ilegal dan digolongkan sebagai KKN.

Faktor yang menyebabkan terjadinya pungli, yaitu :

1. Memiliki etika yang tidak baik
2. Penyalahgunaan wewenang dalam jabatan dan kedudukannya
3. Penghasilan yang tidak seimbang dengan jabatannya

4. Terbentuknya kebiasaan organisasi atau budaya dengan adanya pungutan liar ini
5. Timbulnya rasa ingin memiliki lebih banyak
6. Terjadinya kelemahan dalam pengawasan

Pengertian pendudukan adalah sejumlah orang yang tinggal atau mendiami suatu daerah tertentu pada suatu negara. Pada dasarnya penduduk dapat dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu penduduk musiman dan penduduk sementara.

#### 1. Penduduk Musiman

Pengertian penduduk musiman adalah penduduk yang tinggal atau mendiami suatu daerah hanya pada musim tertentu saja dengan maksud dan tujuan tertentu. Untuk menghindari pelanggaran status penduduk, seseorang tersebut ada baiknya mengurus Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) di kantor RT/RW setempat. Kartu tersebut dapat digunakan sebagai bukti bahwa orang tersebut hanya tinggal disana pada musim tertentu saja. Masa berlaku KIPEM adalah satu tahun, namun dapat diperpanjang dengan mengajukan surat permohonan kembali kepada RT/RW setempat.

#### 2. Penduduk Sementara

Pengertian penduduk sementara adalah orang yang tinggal atau mendiami suatu daerah tertentu yang mempunyai tujuan pendidikan, pekerjaan, atau hal lainnya dengan tidak bermaksud untuk menjadi penduduk tetap pada daerah yang bersangkutan.

Mengenai pungutan biayanya administrasi mengenai pelaporan kependudukan serta menertibkan dokumen penduduk bagi penduduk pendatang apakah dapat dikatakan legal/ ilegal kita harus memiliki dasar hukum untuk mengkajinya.

Dasar hukum yang dapat digunakan yaitu :

- UUD 1945 (Pasal 18 ayat 2) Mengakui dan menghormati terhadap Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya.
- UU.RI. Nomor 23 Tahun 2006 ttg Administrasi Kependudukan, diubah dengan UU.RI Nomor 24 Tahun 2013. (PP.No.37 Tahun 2007).

- UU.No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa (konsideran a dan b, Pasal 1 angka 1).
- Perpres Nomor 87 Tahun 2016 ttg Pembentukan TIM Saber Pungli, untuk menyelenggarakan fungsi: Intelijen, pencegahan, penindakan dan yustisi.
- Perda.Prov.Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman dan disempurnakan dengan Perda.Prov.Bali Nomor 3 Tahun 2003.
- Awig-Awig, Pararem maupun Keputusan Desa Pakraman dan Keputusan Bendesa.
- Keputusan MMDP Kota Denpasar Nomor: 14/12-SK/MMDP/VII/2014 tentang Penataan Penduduk di Desa Pakraman.
- Surat Edaran MMDP Kota Denpasar Nomor: 362/ 08.Org/ SE / MMDP / Dps / I / 2017. Prihal **Ilikita Krama** ( Surat Tanda Lapor Diri/STLD).

Ketika untuk mendapatkan sumbangan suatu desa, dan desa tersebut mengacu pada Surat Edaran MMDP Kota Denpasar Nomor: 362/ 08.Org/ SE / MMDP / Dps / I / 2017. Prihal **Ilikita Krama** ( Surat Tanda Lapor Diri/STLD), maka hal tersebut dapat dikatakan pungli, maka saber pungli dapat bertindak tegas dalam tugas dan wewenangnya.

Ada beberapa alasan penulis mengatakan bahwa tindakan desa pekraman tersebut merupakan pungli :

1. Segala bentuk peraturan perundang-undangan dan/atau Undang-Undang yang dikeluarkan oleh Negara Republik Indonesia berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali (ingat negara konsekuen menegakan supremasi hukum).
2. Kipem/KIPS/STLD, bukanlah kewenangan Desa Pakraman itu merupakan ranahnya Desa Pemerintahan/Kelurahan, karena di Bali telah memberlakukan Desa yang disebut Desa dalam tatanan Pemerintahan Negara Republik Indonesia , "*bukan/tidak menerapkan desa adat/desa pakraman*".
3. Segala bentuk Administrasi kependudukan termasuk pengurusan KIPEM/KIPS/STLD, KTP, dan berbagai jenis lainnya yang disebut

dokumen kependudukan adalah bebas biaya, dasarnya Pasal 79A UU.Nomor 24 Tahun 2013 dipertegas lagi dengan SE Mendagri No.470/327/SJ pada poin “h”, maka kalau terjadi pungutan langkah Desa Pakraman bertentangan dengan Undang Undang NKRI yang sah berlaku.

4. Segala biaya administrasi kependudukan di tanggung Pemerintah melalui APBN (pasal 87A Pasal 87B UU.No.24 Tahun 2013), sehingga tidak ada alasan bagi pihak lembaga/aparat manapun untuk melakukan pungutan biaya *dokumen* kependudukan.
5. Desa Pakraman tidak mempunyai dasar hukum untuk melakukan pungutan berdasarkan peraturan tentang Kippem/KIPS/STLD, sekalipun diganti dengan istilah Ilikita Krama tetap masih bertentangan dengan Pasal 79A UU.No.24 Tahun 2013 seperti tersebut diatas, karena Ilikita Krama itu menerbitkan *dokumen* kependudukan yang *dikenai biaya*.
6. Karena Pemerintah sangat konsen terhadap sapu bersih pungutan liar, maka segala bentuk pungutan khususnya dokumen kependudukan apabila tanpa adanya landasan hukum yang jelas lebih-lebih bertentangan dengan hukum yang berlaku, maka itu adalah termasuk katagori pungli.

Untuk menjaga kelestarian serta mendapatkan pemasukan maka desa pakraman bisa menggunakan dasar Perda Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Perda Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman, khususnya Bab VI Pasal 10 terkait pendapatan desa pakraman.

Pasal 10 ayat (1), menyatakan bahwa pendapatan desa pakraman diperoleh dari

- (a) urunan krama desa pakraman,
- (b) hasil pengelolaan kekayaan desa pakraman,
- (c) hasil usaha Lembaga Perkreditan Desa (LPD),
- (d) bantuan pemerintah dan pemerintah daerah,

- (e) pendapatan lainnya yang sah, dan
- (f) sumbangan pihak ketiga yang tidak mengikat.

Sesuai bunyi Perda Nomor 3 tahun 2003 dapat dikatakan bahwa desa adat yang diatur melalui perarem adalah sah secara hukum adat dan tidak bisa dikatakan pungli.

Pungutan desa pakraman dapat dilakukan dengan mengacu pada Perda Nomor 3 Tahun 2003 dengan cara, yaitu :

1. Landasannya jelas ( hukum/awig-awig, perarem, putusan paruman Desa/Banjar atau Keputusan Bendesa/Banjar).
2. Tujuannya jelas (seperti kepancabayan, ngajegan kesukerthan jaghat/ desa dsbnya, tersurat dan terpola sesuai program desa masing-masing ),
3. Objeknya jelas (terhadap apa dan siapa saja),
4. Nilainya jelas (tertera dengan pasti dan tegas berapa Rp.....untuk apa objek yang mana).
5. Petugasnya jelas apakah dilakukan/petugas pemungutnya oleh:

Jagabaya, Jagrabala Desa, Ilalang Desa/Pecalang, Langsung oleh Prajuru Desa/Banjar/Kelompok atau petugas lain yang ditunjuk oleh Bendesa/Kelian Banjar berdasarkan kesepakatan krama dsbnya, ditetapkan berdasarkan Keputusan Bendesa/Kelian Banjar.

6. Petugas dalam melaksanakan tugasnya harus :
  - Mengenakan identitas jelas/tegas (name card).
  - Atribut/uniform yang jelas ( untuk menghindari petugas gadungan).
  - Adanya Surat Tugas.
7. Bersifat transparan ( dapat dipertanggungjawabkan).

Jadi pada dasarnya pungutan yang dilakukan oleh desa pakraman terhadap warga pendatang serta pungutan lainnya yang ditetapkan berdasarkan awig-awig, perarem, keputusan Bendesa/Kelian Banjar demi menjaga

kesukerthan desa, dan terpeliharanya keajegan desa pakraman adalah “**sah**”, karena tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta merupakan realita konkrit dari *otonomi* yang dimiliki Desa Pakraman, tetapi ingat dalam batas kewajaran dan kepatutan (wajar = tidak berlebihan, kepatutan sesuai dengan UU/Awig-awig dan konsidi masyarakat setempat masing-masing).

### **BAB III**

### **PENUTUP**

#### **Simpulan**

1. Bagi desa pakraman yang melakukan pungutan melalui KIPEM tidak dapat dibenarkan karena bertentangan dengan aturan UU.No.23 Tahun 2006 dan diubah dengan UU.No.24 Tahun 2013 adalah *bebas biaya* (Pasal 79A).
2. Untuk pemasukan di suatu desa pakraman dapat dilakukan dengan mengacu pada Pasal 10 ayat (1) Huruf (f), menyatakan bahwa pendapatan desa pakraman diperoleh dari subangan pihak ketiga yang tidak mengikat.

#### **Saran**

Meskipun adanya aturan yang mengatur desa pakraman dapat melakukan pungutan kepada setiap orang yang memasuki wilayah desa pakraman tersebut, pihak desa juga harus terbuka terhadap pungutan yang telah didapat, agar tidak digunakan untuk diri sendiri/ tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dilakukannya pungutan. Karena di Indonesia setiap tindakan yang melanggar hukum akan dikenakan sanksi yang tegas jika terbukti melakukan pelanggaran terutama pelanggaran mengenai pungutan liar.



Nomor  
 Nama Lengkap  
 Jenis Kelamin  
 Tempat dan tanggal lahir  
 Status  
 Pekerjaan  
 Pendetang dari  
 Alamat di Badung : Jl. Saraswati I Basangkasa  
 Kecamatan / Kabupaten : K.U.T.A. / BADUNG  
 Badung  
 An. Camat  
 Kepala Desa / Kepala Kelurahan  
 Kepala Desa / Kepala Kelurahan  
 Kepala Desa / Kepala Kelurahan  
 NIP. 19830606



Kartu ini diberikan berdasarkan Perda Kabupaten Badung Nomor 5 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam kerangka SIMDUK dan Perda Kab. Badung No. 3 Th 2003 tentang Perubahan Pertama Kali Perda No. 5 Tahun 2001 tgl. 21 April 2003

**KARTU IDENTITAS PENDUDUK  
SEMENTARA  
(KIPS)**

Tanda tangan / cap jempol kiri pemegang

PERPANJANGAN S/D

03 JUL 2012



# KIP EM

## KARTU IDENTITAS PENDUDUK MUSIMAN

penerbit :  
 Program Ilmu Hukum  
 Universitas Mahendradatta  
 Denpasar

ISBN 978-602-52711-0-1



9 786025 271106