

LEGALISASI BHSAMA KESUCIAN PURA PERSPEKTIF POLITIK HUKUM DAERAH BALI

Oleh :

I Putu Sastra Wibawa, S.H,M.H¹

Abstract

Bali as the small island, but has such great appeal to experience threats, especially in the use of space and territory, in addition to the onslaught of globalization will also erode the culture, especially Bali threat from effects of tourism development.

Aside from being a world tourist destination, Bali also remain local wisdom to preserve the value of the religion in the spirit of the Hindu religion value as a philosophical basis as the majority religion in Bali. Admittedly we see that the spirit of one of them in terms of space utilization in Bali, where the Bali especially local regulations governing the use of space and territory in Bali (RTRWP Regulation No 16 of 2009) is directly poured Bhisama.

However, the debate arises because Bali is part of the Republic of Indonesia based on Pancasila, of course, there should be no other principle in the development of law in Indonesia than Pancasila, it is study entitled Legalitation Bhisama PHDI in Local Regulation in Bali Perspective Legal Politics, with a problem that willdiscussed namely (1) Bhisama norms contained in the articles of regulations RTRWP Bali and (2) Legal Politics in norms regulations Bhisama PHDI?

Key word : Legal Politics, Bhisama PHDI

Abstrak

Bali adalah pulau yang kecil, namun memiliki keunggulan komparatif dari segi keunikan budaya dan keindahan alam, yang merupakan modal dasar bagi Bali dalam menyelenggarakan pembangunan wilayahnya.

Di samping menjadi tujuan wisata dunia, Bali juga memenuhi harapan masyarakat daerah untuk memelihara nilai agama dan semangat umat hindu sebagai dasar filosofi masyarakat umat Hindu. Tidak dapat dipungkiri, kita dapat melihat semangat tersebut dari pola penataan dan pemanfaatan ruang di Bali, dimana Bali khususnya dalam peraturan pemerintah daerah mengenai penataan ruang dan wilayah Bali (UU No. 16 Tahun 2009) tertuang secara langsung dalam Bhisama.

Bagaimanapun perdebatan yang ada, karena Bali adalah bagian dari Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, tentunya tidak ada lagi Prinsip dari Negara Hukum di Indonesia selain Pancasila, ini adalah studi mengenai legalisasi Bhisama PHDI yang ada dalam Peraturan Daerah Bali dari perspektif Politik Hukum. Adapun masalah yang akan didiskusikan antarlain : 1) Norma Bhisama yang terkandung dalam Pasal yang ada dalam Undang-Undang RTRW Bali, 2) Politik Hukum dalam Norma Bhisama PHDI.

¹Staf Pengajar Program Studi Hukum Agama Hindu, Fakultas Ilmu Agama dan Kebudayaan, UNHI Denpasar.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pulau Bali merupakan satu kesatuan ruang, mencakup ruang daratan, laut, dan udara, dengan cakupan luas ruang daratan kurang lebih 563.666 Ha. Dalam konteks nasional, Bali merupakan sebuah pulau kecil yang tidak memiliki sumber daya alam yang melimpah, namun memiliki keunggulan komparatif dari segi keunikan budaya dan keindahan alam, yang merupakan modal dasar bagi Bali dalam menyelenggarakan pembangunan wilayahnya.

Uniknya budaya dan alam tersebut telah menempatkan Bali sebagai salah satu destinasi wisata terkemuka di Indonesia dan dunia dan dinyatakan sebagai pulau terindah di dunia. Pesatnya pengembangan pariwisata Bali telah memberikan kontribusi dalam bentuk terciptanya lapangan kerja dan investasi, yang pada sisi lain telah mengakibatkan tingginya migrasi ke Pulau Bali, terutama pada wilayah Bali selatan, baik yang berasal dari wilayah Bali maupun luar wilayah Bali.

Tahap perkembangan pariwisata yang telah menghasilkan berbagai kemajuan dalam berbagai bidang kehidupan, pada sisi lain juga telah menimbulkan berbagai masalah pembangunan, yang berimplikasi

langsung terhadap daya dukung ruang, seperti: meningkatnya kebutuhan terhadap lahan, baik untuk permukiman maupun kegiatan kepariwisataan; meningkat dan pesatnya alih fungsi lahan pertanian; berkurangnya tutupan vegetasi wilayah; meningkatnya keterpusatan lalu lintas yang mengakibatkan kemacetan lalu lintas; meningkatnya jumlah lahan kritis; menurunnya tingkat pelayanan sarana dan prasarana wilayah; masalah sosial kependudukan dan lapangan kerja; serta memudarnya nilai-nilai budaya sebagai penanda jati diri masyarakat dan daerah Bali yang berlandaskan *Tri Hita Karana*.

Untuk itu, jika tidak ditangani segera, masalah tersebut akan menurunkan kualitas lingkungan, nilai budaya, dan daya tarik daerah Bali. Untuk mengatasi permasalahan tersebut dibutuhkan upaya-upaya pencegahan agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kelestarian lingkungan, baik fisik maupun sosial-budaya. Salah satu upaya yang harus ditempuh adalah melakukan kegiatan penataan ruang yang mencakup proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Suatu ruang mempunyai sifat hubungan yang komplementer dengan kegiatan manusia, baik kehidupan sehari-hari maupun dalam konteks kegiatan usaha.

Adapun salah satu upaya pencegahan permasalahan ruang di Bali yakni dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 (selanjutnya disebut Perda RTRWP Bali). Penyusunan RTRWP Bali ini secara teknis mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, yang selanjutnya diintegrasikan dengan nilai-nilai kearifan lokal Bali yang terkait dengan penataan ruang.

Selain kearifan lokal Bali, dalam Perda RTRWP tersebut juga berlandaskan Bhisama dari PHDI tentang Kawasan Suci Pura disamping itu banyak pula mengandung unsur-unsur ajaran Agama Hindu di dalamnya.

Tetapi muncul perdebatan antara aspirasi masyarakat Bali mayoritas yang menghendaki penegakan nilai-nilai ajaran Agama Hindu dalam menjaga alam Bali melalui penormaan/legalisasi dalam Perda RTRWP Bali dengan rambu-rambu dalam penyusunan peraturan perundangan di Indonesia (Aspek Positivisme Hukum) yang notabene memberikan suatu syarat-syarat yang tegas bahwa setiap Peraturan yang ada di Indonesia harus didasarkan dan sesuai dengan Pancasila dan dalam ranah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Reformasi di Indonesia pada satu sisi diakui memang menawarkan kebebasan sehingga memperkuat posisi tawar masyarakat sipil (*civil society*) dalam hubungannya dengan negara. Salah satu kebebasan yang paling menonjol dalam konteks ini, adalah keleluasaan masyarakat daerah melalui institusi politik demokrasi memproduksi perda yang berlandaskan ajaran agama, salah satunya ajaran Agama Hindu dalam Perda RTRWP Bali yang oleh banyak kalangan dinilai sebagai bentuk pengusungan identitas agama diruang publik. Tema ini menjadi kian menarik, jika kemudian dikorelasikan dengan prinsip atau asas negara hukum yang demokratis.

Aturan Daerah RTRWP Bali yang berlandaskan ajaran Agama Hindu dalam kontek ini, perlu diwacanakan. Sebab, kelahiran Perda ini telah menimbulkan persepsi dari banyak kalangan yang berbeda-beda, diantaranya sebagai ajang pengusungan agama di ruang publik, formalisme ajaran agama, politisasi ajaran agama atau malah justru perda yang unik. (khas), karena lahir sebagai respon dari kebutuhan daerah untuk mencegah distorsi nilai sekaligus juga sebagai instrumen untuk memelihara, mempertahankan dan mempromosikan nilai dan prinsip-prinsip tertentu (*local normative order*). Seorang mantan hakim

agung Amerika Serikat, yang bernama Oliver Wendel Holmes² mengatakan kalimat yang redaksi lengkapnya berbunyi: “ *the life of law has not been logic, but it is experience*”. Roscoe Pound³ juga mengatakan “*mari kita tidak jadi biarawan hukum, yang hanya menikmati atmosfer kemurnian hukum dengan memisahkan hukum dari kehidupan keseharian dan elemen kemanusiaan*”. Dan Eugen Ehrlich⁴ juga mengatakan “*the center of gravity of legal development lies not in legislation nor in juristic science, nor in judicial decision, but in society it self*”. Yang intinya pusat dalam sebuah pembentukan peraturan ada pada masyarakat di daerah tersebut bukan dari pemerintahnya.

Sehingga dipandang perlu untuk dikaji mengenai Legalisasi Bhisama dalam Peraturan Daerah RTRWP Bali apakah bertentangan atau tidak dengan syarat-syarat pembentukan peraturan perundangan di Indonesia secara umum. Maka berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, menarik untuk diangkat suatu karya tulis ilmiah yang berjudul “*Legalisasi Bhisama Kesucian Pura Dalam Perspektif Politik Hukum*”. Menarik untuk dikaji isu hukum yang

terkait dengan latar belakang masalah di atas adalah mengenai bagaimana sudut pandang politik hukum dalam mengkaji legalisasi Bhisama Kesucian Pura dalam Peraturan Daerah di Bali ?

II. Pengkajian Sudut Pandang Politik Hukum dalam Legalisasi Bhisama Kesucian Pura dalam Peraturan Daerah di Bali (Perda RTRWP Bali).

2.1. Bhisama PHDI sebagai sumber Hukum Hindu

A. Tinjauan Umum Bhisama

Dalam kamus Jawa Kuna-Indonesia oleh Mardiwarsito, dikatakan bahwa Bhisama berasal dari Bhisana (Sansekerta) yang berarti : mengerikan, menakutkan, berbahaya, hebat. Penggunaan kata ini misalnya dapat dilihat dalam kekawin Ramayana Sarga XX bait 23, disana disebutkan :

“.....*sabda nyatita bhisana kagiri-giri purakeng deg widesa*” artinya “...Sinarnya sangat menakutkan memenuhi segala penjuru”.

P.J.Zoetmulder dalam kamus Jawa Kuna-Indonesia menyebutkan bahwa Bhisama berasal dari kata Wisana (Sansekerta) yang berarti tidak sama, berbeda, ganjil. Tak dapat disamai, sulit, sukar, tak menyenangkan hati, berbahaya, mengerikan, hebat, tak dapat disetujui, tak jujur, curang, tak adil (Zoetmulder,1995).

² Richardo Simarmata, 2011, Jurnal Kerjasama dan keadilan dan Huma, diakses 10 Agustus 2012: 1

³ *Ibid*, hal. 2

⁴ *Ibid*, hal. 3

Penggunaan kata ini dapat dilihat pula dalam kekawin Ramayana 1.53., disana disebutkan :

An lakwekki Si Rama, Lumange musuh maharsi ring patapan, Pejahawas ya kasambya, Apan rare tan wruhing bhisama. (RY.I.53.)

Artinya :

Ya, jika sekiranya berjalan kini Sri Rama, memerangi musuh sang maharsi di pertapaan, tentu akan matilah ia tertipu, karena ia masih muda usia belum tahu **bahaya**.

Hana kari catakanta ya kinon mahaseng prethiwi Sumusupananang alas Bhisama satru hana matapa Yakita tahanta bhayawa humeneng pwa kiteng bhisama, ya ikang kadurnayanta amengani bakanta pejah.

Artinya :

Utusan paduka tuanku yang dititahkan berkelanan di dunia, agar menyusupi hutan belantara yang sulit dijalani tempat musuh melaksanakan tapa, Mereka itulah yang patut tuanku yang patut tuanku pikirkan, Janganlah tuanku berdiam diri terhadap bahaya Mengancam. Itulah kurang bijaksanaan Tuanku, Yang menyebabkan bala tentara Tuanku menemui ajalnya.

Dari kutipan dan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa Bhisama adalah perintah-perintah (baik berupa pewartah-warrah, dan nasehat-nasehat) ataupun larangan-larangan (piteket-piteket) yang diharapkan bisa menata, mengarahkan perilaku umat Hindu. Bagi siapa yang melanggar pewartah-warrah, nasehat-nasehat ataupun piteket-piteket tersebut

akan berakibat fatal bagi pelanggarnya (akan kena sanksi yang berat dan berbahaya) berupa kutukan-kutukan yang sangat memberatkan dan membahayakan.

Bhisama ini dikeluarkan oleh seorang pandita ataupun majelis pandita (Paruman Pandita), orang yang betul-betul suci baik dilihat dari pengetahuannya, sikap dan perilakunya sehari-hari (menjalankan ajaran agama terutama Trikaya Parisudha).

Dari pengertian di atas maka dapat dikatakan bahwa Bhisama Parisadha Hindu Dharma Indonesia adalah aturan-aturan yang berisi perintah-perintah ataupun larangan-larangan yang dikeluarkan oleh Parisadha Hindu Dharma Indonesia (Paruman Pandita) yang bertujuan untuk menata, memantapkan dan mengarahkan umat Hindu di Indonesia guna menyongsong kehidupan beragama yang lebih baik.

B. Bhisama Kesucian Pura Parisada Hindu Dharma Indonesia

Secara umum yang menjadi dasar dari menyatakan kawasan suci didasari oleh keluarnya Bhisama Kesucian Pura yang dikeluarkan oleh Parisada Hindu Dharma Indonesia, adapun isi Bhisama tersebut antara lain: Keputusan Parisadha Hindu Dharma Indonesia Pusat Nomor : 11/Kep/I/PHDIP/1994 Tentang Bhisama Kesucian Pura⁵ yang menyatakan intinya :

⁵ PHDI Pusat, 2005, Kompilasi Dokumen Literature 45 Tahun Parisada, Jakarta : PHDI Pusat, hal.45.

1. Agama Hindu dalam kitab sucinya yaitu Weda-weda telah menguraikan tentang apa yang disebut dengan tempat-tempat suci dan Kawasan Suci, Gunung, Danau, Campuan (pertemuan sungai), Pantai, Laut dan sebagainya diyakini memiliki nilai-nilai kesucian. Oleh karena itu Pura dan tempat-tempat suci umumnya didirikan ditempat tersebut, karena ditempat orang-orang suci dan umat Hindu mendapatkan pikiran-pikiran suci (wahyu).
2. Tempat-tempat suci tersebut telah menjadi pusat-pusat bersejarah yang melahirkan karya-karya besar dan abadi lewat tangan orang-orang suci dan para Pujangga untuk kedamaian dan kesejahteraan umat manusia. maka didirikanlah Pura-Pura Sad Khayangan, Dang Khayangan, Khayangan Tiga, dan lain-lain. Tempat-tempat suci tersebut memiliki radius kesucian yang disebut daerah kekeran dengan ukuran Apeneleng Apenimpug, dan Apenyenger. Untuk Pura Sad Khayangan dipakai ukuran Apeneleng Agung (minimal 5 Km dari Pura), untuk Dang Khayangan dipakai ukuran Apeneleng Alit (minimal 2 km dari Pura), dan untuk Khayangan Tiga dan lain-lain dipakai ukuran Apenimpug atau Apenyenger.
3. Mengingat perkembangan pembangunan yang semakin pesat, dan Umat Hindu yang bersifat sosial keagamaan maka kegiatan pembangunan mengikutsertakan Umat Hindu disekitarnya, mulai dari perencanaan pelaksanaan dan pengawasan, demi kelancaran pembangunan tersebut. Agama Hindu menjadikan umatnya menyatu dengan alam lingkungan, oleh karena itu konsepsi Tri Hita Karana wajib diterapkan dengan sebaik-baiknya. Untuk memelihara keseimbangan antara pembangunan dan tempat suci, maka tempat-tempat suci (pura) perlu dikembangkan untuk menjaga keserasian dengan lingkungannya.
4. Berkenaan dengan terjadinya perkembangan pembangunan yang semakin pesat, maka pembangunan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Didaerah Radius kesucian pura (daerah kekeran) hanya boleh ada bangunan yang terkait dengan kehidupan keagamaan Hindu, misalnya didirikan Dharmasala, Pasraman dan lain-lain, bagi kemudahan umat Hindu melakukan kegiatan keagamaan (misalnya Tirta yatra, Dharma Wacana, Dharma Githa, Dharma Sedana dan lain-lain).

KHUSUS

1. Menyadari bahwa suksesnya pembinaan umat Hindu dan kebudayaan menyebabkan keberhasilan pariwisata budaya, maka diperlukan adanya kerjasama yang sebaik-baiknya antara instansi kepariwisataan dengan PHDI dan lembaga adat.
2. Perlu diadakan pengkajian ulang yang lebih mendalam terhadap segala aktivitas pembangunan yang ada di kawasan suci Tanah Lot untuk menjaga kelestarian dan kesucian sesuai dengan ketentuan di atas.

C. Bhisama Kesucian Pura PHDI dan Ajaran Agama Hindu dalam Pasal-Pasal Perda RTRWP Bali.

Tabel Legalisasi Bhisama dan Ajaran Agama Hindu dalam Perda RTRWP

| No | Pasal dalam Perda RTRWP | Norma Ajaran Agama Hindu yang tertuang dalam Perda RTRWP | Keterangan |
|-----------|--------------------------------|---|---|
| 1 | Psl.1 angka 6 | Tri Hita Karana | Dari uraian yang didapatkan dalam penormaan ajaran Agama Hindu secara umum semuanya mengatur tentang pengelolaan tata guna tanah yang memperhatikan batas-batas antara zona pemukiman, zona konservasi alam dan kawasan |

| | | | |
|----|----------------|--|--|
| | | | tempat suci , dimana jika ditelisik lebih dalam ajaran itu bersifat universal. |
| 2 | Psl.1 angka 40 | Kawasan suci dan Bhisama Kesucian Pura | |
| 3 | Psl.1 angka 64 | Kesucian Pura | |
| 4 | Angka 65 | Sad Kertih | |
| 5 | Angka 66 | Tri Mandala | |
| 6 | Angka 67 | Catus Patha | |
| 7 | Angka 68 | Desa Pakraman | |
| 8 | Angka 69 | Palemahan | |
| 9 | Pasal 2 | Tri Hita Karana dan Sad Kertih | |
| 10 | Pasal 11(2) | Kearifan Lokal Bali | |
| 11 | Pasal 13 (6) | Budaya Bali | |
| 12 | Pasal 17 (2d) | Tri Hita Karana | |
| 13 | Pasal 23 (7) | Pura Sad Kahyangan dan Dang Kahyangan | |
| 14 | Pasal | Kawasan | |

| | | | |
|----|---------------|-------------------------------|--|
| | 44 | Suci dan Radius Kesucian Pura | |
| 15 | Pasal 44 (1b) | Bhisama PHDI | |

2.2 Pembentukan Peraturan Daerah Era Otonomi Daerah

Pada era otonomi daerah ini memberikan kebebasan kepada daerah untuk membuat Peraturan Daerah sendiri dengan maksud untuk memudahkan pemerintah di daerah untuk melaksanakan tugas-tugasnya di daerah, Perda juga sebagai salah satu bentuk peraturan perundangan-undangan yang baik sebagai salah satu dasar bagi pembangunan nasional. Peraturan daerah merupakan salah satu ciri kewenangan yang berhak daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom).

Urusan rumah tangga daerah berasal dari dua sumber, yakni otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Karena itu Peraturan daerah akan terdiri dari peraturan di bidang otonomi dan Peraturan daerah tugas pembantuan. Dapat dikatakan bahwa Peraturan daerah di bidang otonomi adalah Perda yang bersumber dari atribusi sedangkan Perda di bidang tugas pembantuan adalah Peraturan daerah yang bersumber pada

kewenangan delegasi.⁶ Peraturan daerah otonomi itu produk *legislation*, sedangkan Peraturan daerah tugas pembantuan adalah *delegated legislation*.⁷

Peraturan daerah hanya berlaku dalam wilayah pemerintah daerah bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah daerah provinsi, wilayah daerah kabupaten, atau wilayah daerah kota yang bersangkutan masing-masing. Karena itu, peraturan daerah itu tidak ubahnya adalah “*local law*” atau *locale wet*, yaitu undang-undang yang bersifat lokal (*local legislation*).⁸ Peraturan daerah pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah yang dibuat oleh satu daerah, tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran Negara.⁹

⁶ Hamsa Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Perundangan*, Kencana Media Grup, Jakarta, Hal. 50.

⁷ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, Hal. 69.

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal. 64.

⁹ H. Rozali Abdullah, 2008, *Pelaksanaan Otonomi Dengan Pemilihan Kepala Daerah*

Dari segi pembentukannya, sangat jelas ditentukan bahwa peraturan daerah itu dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah daerah. Satjipto Raharjo mengingatkan dalam pembentukan Peraturan Daerah bahwa hukum tidak berawal dari hukum itu sendiri, melainkan berawal dari manusia dan kemanusiaan. Dengan demikian, yang menentukan pembentukannya di bidang legislasi, yudikasi, dan penegakannya adalah determinasi bahwa “ hukum adalah untuk manusia”. Artinya adalah bahwa manusia dan kemanusiaan menjadi wacana yang utama dalam proses-proses tersebut.¹⁰

Dalam ketentuan pasal 7 ayat (1) undang-undang 12 Tahun 2011, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam pembentukan setiap pembentukan peraturan daerah, tidak dapat lepas dari tujuan pengaturannya.

Secara langsung, Rajawali Pres, Jakarta, Hal 131-132

¹⁰ Zudan Arif Fakrulloh, 2011, *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal. 116.

Setiap peraturan daerah yang dibuat harus mewujudkan tujuan mengatur, antara lain. Menciptakan kepastian hukum, mewujudkan keadilan dan memberi kemanfaatan sosial.¹¹

Untuk mewujudkan tujuan pengaturan tersebut di atas, peraturan daerah harus dapat berfungsi sebagai alat:¹² alat kontrol sosial, alat rekayasa sosial, mekanisme integrasi dan alat pemberdayaan sosial. Jadi dalam pembentukan Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah bersama DPRD tidak bisa menutup mata, menutup kuping dalam pembentukan daerah, harus memperhatikan apa yang diinginkan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang akan dibuatnya.

2.3 Politik Hukum Legalisasi Bhisama Kesucian Pura dalam Perda RTRWP Bali

A. Tinjauan Singkat Politik Hukum

Mahfud MD mengemukakan politik hukum adalah *legal policy* atas garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan Negara. Padmo Wahjono memperjelas politik hukum adalah

¹¹ Ibid 130

¹² Ibid

kebijakan penyelegaraan Negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan suatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan dari istilah hukum Belanda *rechtpolitiek*, yang merupakan bentuk dari dua kata "*recht*" dan "*politiek*". Gabungan kedua kata itu dalam *rechtpolitiek* atau politik hukum, yang dikemukakan oleh Hance Van Maarseveen, yang dimaksud politik hukum dalam hubungan ialah hukum Tata Negara dalam bukunya "*rechtpolitiek, als opvolger van het staatrecht*".¹³

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Didalam studi politik hukum menurut Satjipto Rahardjo muncul beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:¹⁴

1. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada?
2. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut?
3. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah?

¹³ Soimin, 2010, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, Hal. 12.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, Rajawali Pres, Jakarta, Hal.14.

4. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik?

Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum itu merupakan "*legal Policy*" tentang hukum yang diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan Negara. Disini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan Negara. Terkait dengan ini Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang "hukum sebagai alat" sehingga secara praktis politik hukum politik hukum juga merupakan sebagai alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan Negara.¹⁵

Menurut Bagir Manan, Politik Hukum ada yang bersifat permanen (tetap) ada yang bersifat temporer. Politik Hukum yang tetap adalah yang berkaitan dengan sifat hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum, sedangkan Hukum Temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan termasuk kategori ini, misalnya penentuan prioritas pembentukan peraturan daerah,

¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...*, *Op.cit*, Hal. 2

pembaharuan undang-undang yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.¹⁶

Fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Bahkan fenomena itu dapat dilihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegakan hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dan proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik, ekonomi, sosial.¹⁷

Dalam kenyataannya, kegiatan legislatif (pembuatan undang-undang) memang lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik ketimpangan menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya sehingga lembaga legislatif lebih dekat dengan politik dari pada hukum.¹⁸

Secara teoritis hubungan hukum dengan politik memang dapat dibedakan atas tiga macam hubungan. Pertama sebagai *das sollen*, hukum diterima atas politik karena setiap agenda politik harus tunduk pada aturan-aturan. Kedua *das sein*, politik determinan atas hukum

karena dalam faktanya hukum merupakan produk politik sehingga hukum apa pun yang ada di depan kita merupakan kristalisasi dari kehendak politik yang saling bersaing. Ketiga, politik dan hukum berhubungan secara interdeterminan karena politik tanpa hukum akan zalim sedangkan hukum tanpa pengawalan politik akan lumpuh. Hukum dalam konteks ini diartikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif.¹⁹

Berdasarkan uraian singkat tersebut dapat disampaikan secara singkat politik hukum dan legalisasi Bhisama kawasan suci dalam Perda RTRWP sedikitnya diawali dengan pertanyaan, tujuan apa yang akan direncanakan dalam legalisasi bhisama dan dengan cara apa penegakan legalisasi bhisama itu dilakukan.

B. Diskursus Legalisasi Bhisama Kesucian Pura Dalam Perda RTRWP

Diskursus muncul antara pemikiran yang menjadi dasar dalam penormaan ajaran Agama, dimana munculnya dialektika tersebut disebabkan karena perspektif yang digunakan sebagai argumentasi hukum dalam penormaan bhisama yang berbeda. Yang dijadikan argumentasi terjadinya dialektika antara

¹⁶ Zudan Arif Fakrulloh, Ilmu Lembaga... *Op.cit.* Hal. 121.

¹⁷ Moh. Mahfud MD, Membangun Politik Hukum..., *Op.cit.* Hal.64.

¹⁸ *Ibid.* Hal. 65.

¹⁹ Moh. Mahfud MD, 2010, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal. 69-70.

Recht Staats/ Prinsip Negara Hukum, Legal Policy/ Politik Hukum, Autonomy/ Otonomi Daerah, Responsif Laws/ Hukum Responsif dan Local Legislation/ Peraturan Daerah.

1. Perspektif Negara Hukum, Penormaan Bhisama dalam Peraturan Daerah RTRWP Bali (*Recht Staat*).

Reformasi di Indonesia satu sisi diakui memang menawarkan kebebasan sehingga memperkuat posisi tawar masyarakat (*civil society*) dalam hubungannya dengan negara. Salah satu kebebasan yang paling menonjol dalam konteks ini, adalah keleluasaan masyarakat daerah melalui institusi politik demokrasi memproduksi perda yang bermuatan kearifan lokal yang secara khusus menuangkan nilai –nilai ajaran agama mayoritas di suatu tempat yang tentunya akan menimbulkan pro dan kontra yang oleh banyak kalangan dinilai sebagai bentuk pengusungan identitas agama diruang publik. Tema ini menjadi kian menarik, jika kemudian dikorelasikan dengan prinsip atau asas negara hukum yang demokratis. Timbul suatu pertanyaan yang mempunyai korelasi antara perda bernuansa agama dengan prinsip negara hukum, apakah penuangan ajaran agama (dalam hal ini

ajaran Agama Hindu) dalam Peraturan Daerah RTRW) bertentangan dengan prinsip negara hukum atau tidak?.

2. Perspektif Politik Hukum, Penormaan Bhisama dalam Peraturan Daerah RTRWP Bali (*Legal Policy*).

Politik hukum mengandung dua sisi yang tidak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum, dan sekaligus alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.

Politik hukum adalah *Legal Policy* yang akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah yang mencakup: Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan pembangunan, termasuk materi-materi hukum di bidang pertanahan; juga bagaimana pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegakan supremasi hukum, sesuai fungsi-fungsi hukum, fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dengan kata lain, Politik Hukum mencakup proses pembangunan dan pelaksanaan hukum

yang dapat menunjukkan peranan, sifat dan kearah mana hukum akan di bangun dan ditegakkan. Politik Hukum Indonesia harus berdasarkan Pancasila sebagai sumber hukum tertingginya.

3. Perspektif Otonomi Daerah, Penormaan Bhisama dalam Peraturan Daerah RTRWP Bali (*Autonomy*).

Sudut pandang atau perspektif otonomi daerah dalam penormaan ajaran agama Hindu dalam Perda RTRWP Bali akan memberikan suatu uraian apakah prinsip otonomi daerah yang dijalankan oleh Pemerintah Provinsi Bali menjadi alas wewenang Pemerintah Provinsi Bali dalam menerbitkan Perda RTRWP yang didalamnya menuangkan ajaran Agama Hindu sebagai agama mayoritas di Pulau Bali.

4. Perspektif Hukum Responsif, Penormaan Bhisama dalam Peraturan Daerah RTRWP Bali (*Responsif Laws*).

Indonesia Sebagai negara Hukum seharusnya hukum dijadikan panglima dalam menjalankan roda kehidupan berbangsa dan bernegara. Disamping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia atau memberikan kemanfaatan

kepada masyarakat. Sehingga boleh dikatakan bahwa ber hukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaan hidup²⁰.

Prof. Satjipto Rahardjo mengatakan:

...., baik faktor; peranan manusia, maupun masyarakat, ditampilkan kedepan, sehingga hukum lebih tampil sebagai medan pergulatan dan perjuangan manusia. Hukum dan bekerjanya hukum seyogianya dilihat dalam konteks hukum itu sendiri. Hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri, melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia²¹.

Dalam perspektif hukum responsif, hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekedar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil, hukum semacam itu seharusnya mampu mengenai keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif. Teori Philippe Nonet dan Philip Selznick merupakan upaya untuk memperjelas berbagai keterikatan sistematis yang tumbuh dalam masyarakat (*law in society*): hukum

²⁰Sabian Usman,2009, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, hal 1.

²¹ Satjipto Rahardjo ,2007, *Biarkan Hukum Mengalir* (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum), Jakarta: Penerbit Buku Kompas, Hal.IX.

sebagai pelayan kekuasaan represif; hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya; dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Hukum responsif mencari nilai-nilai tersirat yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dikeluarkan.

5. Perspektif Peraturan Daerah (Materi Muatan dan Fungsi), Penormaan Bhisama dalam Peraturan Daerah RTRWP Bali (*Local Legislation*).

Dalam sudut pandang materi muatan Peraturan Daerah dan fungsinya, penormaan Ajaran Agama Hindu di dalam Peraturan Daerah adalah suatu hal yang dianggap sah-sah saja, selagi dalam aturannya merupakan bagian dari materi muatan dan fungsi Peraturan Daerah tersebut.

Berdasarkan teks normatif UU No. 12 Tahun 2011 ada dua subtansi yang perlu digaris bawahi, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, hal ini berarti secara konsepsional peraturan perundangan bisa terbit dari lembaga negara pada satu sisi

atau dari pejabat yang berwenang, kata kuncinya keduanya sumbernya adalah kewenangan, karena kata atau dalam bahasa hukum bermakna salah satunya diantara kedua pilihan.

Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu: sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Peraturan Perundang-Undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah dengan Persetujuan Bersama Kepala Daerah (dan Materi Muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi Dengan demikian esensi PERDA ada empat hal :

- 1). Penyelenggaraan otonomi daerah
- 2). Tugas pembantuan,
- 3). Menampung kondisi khusus daerah serta
- 4). Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi.

Untuk memberikan pemahaman perlu dieksplor apa sebenarnya peraturan perundangan secara akademis. Sebagai bahan rujukan, Peraturan perundang-undangan, menurut Bagir Manan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.

III. PENUTUP

Bahwa dalam pengaturan norma ajaran Agama Hindu dalam Peraturan Daerah RTRWP Bali tertuang jelas secara tersurat dalam Peraturan Daerah, norma ajaran Agama Hindu yang tertuang dalam Peraturan Daerah bersumber dari Bhisama Kawasan Suci PHDI dimana norma ajaran

Agama Hindu yang tertuang mayoritas bertujuan untuk mengangkat nilai-nilai kearifan lokal dalam pengelolaan wilayah Provinsi Bali. Dalam penorma-an ajaran Agama Hindu dalam Peraturan Daerah RTRWP Bali terdapat suatu dialektika yang menimbulkan suatu pro-kontra, dimana dialektika terjadi antara perspektif Negara Hukum dan Politik Hukum dengan perspektif Otonomi Daerah, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Daerah serta prinsip Produk Hukum Responsif. Terdapat faktor yang mendukung penorma-an ajaran Agama Hindu dalam Peraturan Daerah RTRWP Bali yakni sudut pandang dijalankan Prinsip Otonomi Daerah, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Daerah dan Hukum Responsif. Disamping itu terdapat pula faktor yang mengkritisi penorma-an ajaran Agama Hindu dalam Peraturan Daerah yakni sudut pandang Negara Hukum dan Politik Hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, H. Rozali, 2007, *Pelaksanaan Otonomi Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta

-, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Fatmawati, 2005, *Hak Menguji (toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Fakrulloh, Zudan Arif, 2011, *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Halim, Hamsa dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan perundangan*, Kencana Media Grup, Jakarta.
- Indrati, Maria Farida, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan (proses dan teknik penyusunan)*, Kanisius Yogyakarta.
-, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Latif, H. Abdul dan H hasbi Ali, 2010, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- L. Tanya, Bernard, "Judicial Review dan Arah Politik Hukum, sebuah Perspektif", Makalah untuk Seminar tentang Judicial Review dan Arah Politik Hukum di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang, 17 April 2006.
- Mahfud, M.D, 1998, *Politik Hukum Di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
-, 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, cetakan pertama., Jakarta.
-, 2010, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi*, Rajawali Pers, Jakarta.
-, 2011, *Politik Hukum Di Indonesia*, Rajawali Pres, Jakarta.
-, 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Di Indonesia*, Indo Hill, Co, Jakarta.
-, 1995, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
-, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Fakultas Hukum UII Yogyakarta.
-, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
-, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum)*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta
- Simarmata, Rikardo, *The Life of Law Has Not Been Logic*, Jurnal kerjasama antara Forum Keadilan dan Huma NO. 42, 19 PEBRUARI 2006
- Sunarno, Siswanto, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Soimin, 2010, *Pembentukan Peraturan-undangan Negara Di Indonesia*, UII Press, Jogjakarta.
- Usman, Sabian, 2009, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 12 Tahun 2011 Tentang
Pembentukan Peraturan
Perundang-undangan pengganti
Undang-Undang Republik
Indonesia Nomor 10 Tahun 2004

Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 26 Tahun 2007 Tentang
Rencana Tata Ruang dan Wilayah
Indonesia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2009
Tentang Rencana Tata Ruang dan
Wilayah Provinsi Bali.

