

KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT MENGGUGAT HUKUM NEGARA

Potret Pemberlakuan Hukum Kawasan Tempat Suci Pura Uluwatu

Oleh:

I Putu Sastra Wibawa

Universitas Hindu Indonesia Denpasar

ABSTRAK

Pembatasan pemanfaatan tanah yang terkena dampak radius kawasan suci Pura Uluwatu akibat pemberlakuan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 mendapatkan perlawanan dari masyarakat yang memiliki hak atas tanah yang terkena radius tempat suci. Perlawanan datang dari masyarakat Desa Adat Pecatu yang merasa akses keadilan terhadap tanah mereka di batasi. Masyarakat yang terkena dampak menuntut keadilan kepada negara dengan dalih bahwa negara harus menjamin Hak Asasi Manusia khususnya hak atas keadilan dan ekonomi terhadap tanah mereka serta hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Desa Adat Pecatu melakukan gugatan ke Mahkamah Agung melalui uji materiil Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009.

Key Word: *Kesatuan Hukum Masyarakat Adat, Menggugat, Hukum Negara*

I. PENDAHULUAN

Pemerintah Provinsi Bali melakukan upaya pencegahan permasalahan daya dukung ruang di Bali yakni dengan menetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029 (selanjutnya disebut Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009). Salah satu menjadi hal yang menarik dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 terkait dengan keberadaan Pura Uluwatu adalah adanya pengaturan tata ruang kawasan tempat suci Pura yang mengadopsi norma agama Hindu yakni *Bhisama* kawasan suci¹. Secara singkat dapat

¹ Untuk menjaga kesucian pura dari gempuran arus globalisasi dan alih fungsi lahan, Parisada Hindu Dharma Indonesia Pusat (PHDI Pusat) menetapkan *Bhisama* tentang Kesucian Pura Nomor: 11/Kep/I/PHDI/1994, pada tanggal 25 Januari 1994 (Selanjutnya disebut *Bhisama* Kesucian Pura). Dalam *Bhisama* Kesucian Pura itu membagi radius tempat suci menjadi 3 (tiga) bagian, yakni, *apeneleng agung* (*apeneleng* asal katanya *neleng* artinya melihat, jadi *neleng agung* dapat diartikan dengan melihat jauh, ukuran sejauh mata memandang di areal yang luas), *apeneleng alit* (dapat diartikan sebagai sejauh mata memandang di areal yang lebih pendek), dan *apenimpug* (asal katanya *nimpug* artinya lempar, maka *apenimpug* artinya sejauh

dilihat penormaan *Bhisama* Kesucian Pura pada Pasal 50 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 yang menyatakan Kawasan tempat suci sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) huruf b, ditetapkan mengacu *Bhisama* Parisadha Hindu Dharma Indonesia Pusat Tahun 1994, dengan kriteria:

- a. kawasan tempat suci di sekitar *Pura Sad Kahyangan* dengan radius sekurang-kurangnya *apeneleng agung* setara 5.000 (lima ribu) meter dari sisi luar tembok *penyengker* pura;
- b. kawasan tempat suci di sekitar *Pura Dang Kahyangan* dengan radius sekurang-kurangnya *apeneleng alit* setara dengan 2.000 (dua ribu) meter dari sisi luar tembok *penyengker* pura; dan
- c. kawasan tempat suci di sekitar *Pura Kahyangan Tiga* dan pura lainnya, dengan radius sekurang-kurangnya *Apenimpug* atau *Apenyengker*.

Adanya hukum kawasan tempat suci tersebut berimbas pula pada penataan ruang Pura Uluwatu. Pura Uluwatu karena memiliki status sebagai *Pura Sad Kahyangan* maka radius tempat suci nya yakni dengan ukuran *apaneleng agung* yakni setara dengan 5 (lima) kilometer. Artinya kawasan tempat suci yang disucikan dengan radius 5 (lima) kilometer. Konsekuensi terhadap adanya aturan hukum kawasan tempat suci Pura Uluwatu tersebut, dimana tanah-tanah baik yang dimiliki oleh pemerintah, swasta maupun masyarakat tidak boleh pemanfaatannya bertentangan dengan ketentuan tersebut. Pemanfaatan tanah yang terkena radius kawasan suci hanya boleh digunakan yang terkait sarana *spiritual* keagamaan Hindu saja, dilarang untuk digunakan selain apa yang ditentukan itu, termasuk pula dilarang dalam membangun akomodasi penunjang pariwisata.

Pembatasan pemanfaatan tanah yang terkena dampak radius kawasan suci Pura Uluwatu mendapatkan perlawanan dari masyarakat yang memiliki hak atas tanah yang terkena radius tempat suci. Perlawanan datang dari masyarakat Desa Adat Pecatu yang merasa akses keadilan terhadap tanah mereka di batasi. Masyarakat yang terkena dampak menuntut keadilan kepada negara dengan dalih bahwa negara harus menjamin Hak Asasi Manusia khususnya hak atas keadilan dan ekonomi terhadap tanah mereka serta hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

manusia dewasa melempar batu kecil) atau *apenyengker* (asal katanya *sengker* yang artinya pembatas. Pembatas yang digunakan oleh Pura lazimnya berbentuk tembok, maka *apanyengker* diartikan sebatas tembok Pura).

Perlawanan dari masyarakat terhadap Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 jika dicermati disebabkan karena adanya perbedaan kontruksi berpikir mengenai radius kawasan suci antara radius kawasan suci Pura Uluwatu yang ditentukan oleh Pemerintah Provinsi Bali yang mengadopsi *Bhisama* PHDI yakni seluas 5 (lima) km dengan persepsi masyarakat adat penyangga Pura Uluwatu yang diatur dalam *awig-awig* (aturan adat) dengan pembatas yang disebut dengan *alas kekeran/ tanah kekeran*².

Perbedaan persepsi itu menimbulkan diskursus antara apa yang diyakini oleh Pemerintah melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 dengan apa yang diyakini oleh masyarakat adat mengenai *alas kekeran*. Meminjam pendapat Habbermas, dalam diskursus tersebut mengharuskan adanya penyingkiran kendala-kendala tindakan, menyingkirkan seluruh motif selain keinginan untuk mencapai kesepakatan rasional dan penanguhan validitas klaim. Konsensus yang dihasilkan karena adanya bukti dan kekuatan argumen yang terkandung dalam argumen-argumen yang diajukan.³

Berdasarkan latar belakang di atas relevan untuk dibahas mengenai alasan, proses dan hasil gugatan dari kesatuan masyarakat hukum adat Desa Pecatu terhadap ketidakadilan yang dirasakan akibat pemberlakuan hukum Negara yang tertuang dalam Peraturan Daerah No 16 Tahun 2009 yang memuat ketentuan mengenai kawasan tempat suci Pura Uluwatu.

II. PEMBAHASAN

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 yang memuat ketentuan kawasan tempat suci Pura Uluwatu sebagai hukum dapat dipertanyakan apakah sesuai dengan realitas yang ada di dalam masyarakat ?. Adanya pandangan hukum sebagai suatu realitas, mengkaji implementasi hukum di masyarakat, hukum menjadi salah satu sub sistem di dalam masyarakat dimana sub-sistem yang lainnya itu, seperti ekonomi, politik, budaya, agama, dll. Dengan demikian, hukum akan sarat akan nilai-nilai yang ada di masyarakat yang tidak bebas dari nilai-nilai kepentingan di dalamnya yang dapat bersifat positif maupun negatif perlu untuk digunakan sebagai bahan kajian.

Salah satu konsekuensi hukum dalam konteks masyarakat, maka hukum akan selalu dipengaruhi oleh berbagai faktor salah satunya globalisasi. Globalisasi yang salah satu produknya adalah pariwisata telah merubah masyarakat, termasuk hukumnya pun mengalami

² *Tanah Kekeran* artinya hutan yang digunakan sebagai pembatas kesucian Pura Uluwatu.

³Thomas McCarthy, *The Critical Theory of Jurgen Habermas*, MIT Press, Massachusetts, 1982, diterjemahkan oleh Nurhadi, *Teori Kritis Jurgen Habermas*, Kreasi Wacana, Bantul, 2011, hlm.377-378.

perubahan seirama dengan perubahan masyarakat yang mengglobal tersebut. Hukum dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia pada era globalisasi mempunyai peran yang sangat penting. Persoalan akan muncul ketika mendesain hukum di era global yang sesuai dengan nilai dan struktur sosial Indonesia. Sangat diperlukan sikap kritis dan kesediaan berpikir terbuka dan *holistic* dalam hal ini. Sesuai dengan pemikiran bahwa hukum harus dipikirkan tidak lepas dengan bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya⁴ sesuai dengan realitas di masyarakat.

Hukum dalam realitas masyarakat merupakan suatu sistem yang bekerja saling melengkapi. Meminjam pendapat Lawrence Freidman⁵, menyatakan hukum sebagai suatu sistem terdiri dari struktur sebagai elemen nyata dalam hukum sebagai kerangka badan yang bersifat permanen dalam hal ini terkait dengan struktur pembentuk dan penegak radius kawasan suci Pura Uluwatu. Substansi tersusun dari peraturan-peraturan dan ketentuan bagaimana instansi struktur hukum harus berperilaku terkait dengan pengaturan mengenai radius kawasan suci baik oleh pemerintah maupun masyarakat adat. Kultur hukum adalah kekuatan sosial yang terus menerus menggerakkan hukum yang merupakan elemen sikap dan nilai sosial masyarakat terkait dengan kesadaran masyarakat dalam interaksinya terkait radius kawasan suci Pura Uluwatu. Ketika hukum tidak sesuai dengan realitas di masyarakat akan menimbulkan perlawanan dari masyarakat, tidak terkecuali terhadap ketentuan hukum kawasan tempat suci Pura Uluwatu dalam Peraturan daerah No 16 Tahun 2009.

Bentuk perlawanan terhadap ketentuan radius kawasan tempat suci Pura Uluwatu dapat dilihat salah satunya pada pemberitaan harian Bali Post, tanggal 9 Mei 2008 yang memberitakan bahwa ratusan masyarakat adat (termasuk pula Ketua Badan Permusyawaratan Desa, *Kelihan* adat/ ketua adat, Ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), dan Perbekel Desa Pecatu) mendatangi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Bali (DPRD Provinsi Bali) dan Parisada Hindu Dharma Bali (PHDI Bali) menuntut pengurangan dan penyesuaian radius kawasan tempat suci Pura Uluwatu berdasarkan tradisi masyarakat Desa Adat Pecatu yang disebut dengan *alas kekeran/ karang kekeran* (hutan yang berfungsi sebagai batas) dengan ukuran yang kurang dengan apa yang ditentukan oleh Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009. Menurut tuntutan masyarakat di atas, kesucian

⁴ Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, Surya Pena Gemilang, Malang, 2009, hlm.54.

⁵ Lawrence M. Freidman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 2-17.

pura tidak dapat secara jelas diukur dengan jarak. Selaku masyarakat yang bertanggungjawab atas Pura Uluwatu, pihaknya sejak dulu sudah memiliki batas kesucian sendiri.

Selain secara sosial melalui unjuk rasa, perlawanan juga dijalankan oleh perorangan, kelompok dan kesatuan masyarakat hukum adat Desa Adat Pecatu secara yuridis dengan melakukan gugatan hak uji materiil sebanyak 8 (Delapan) kali terhadap Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 ke Mahkamah Agung (MA). Alasan pokok dalam permohonan gugatan karena masyarakat merasa kehilangan kesempatan mencari penghasilan bagi keluarga mereka masing-masing di atas tanah yang dimilikinya, mengakibatkan turunnya nilai ekonomis tanah tersebut dan juga karena tidak sesuai dengan ukuran kesucian Pura Uluwatu yang berdasarkan adat kebiasaan yang mereka warisi selama ini. Namun, hasilnya permohonan gugatan itu ditolak melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor. 30,31,32,33,34,35,36 P/HUM/2010 dan Perkara Nomor 65 P/HUM/2013 dengan alasan pokok bahwa Perda tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Gugatan masyarakat yang melahirkan Putusan Mahkamah Agung Nomor. 30,31,32,33,34,35,36 P/HUM/2010 dan Perkara Nomor 65 P/HUM/2013 terhadap hukum dengan menggugat Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 karena masyarakat sadar bahwa hukum sebagai bagian sistem hukum adalah instrumen untuk melindungi hak-hak mereka untuk mendapatkan keadilan. Jika hukum tidak melindungi hak mereka, maka mereka selayaknya menggugat hukum itu.⁶

Secara khusus gugatan kesatuan masyarakat hukum adat Desa Pecatu terhadap hukum Negara (Peraturan Daerah No 16 Tahun 2009) dapat diterima oleh Mahkamah Agung karena Mahkamah Agung mempunyai kewenangan memeriksa permohonan yang diajukan baik secara individu maupun Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Desa Adat Pecatu karena didasari atas kewenangan yang dimilikinya untuk melakukan pemeriksaan dan memutus perkara uji materiil Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 serta adanya *legal standing* pemohon dalam mengajukan uji materiil Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009. Adapun uraian mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam terkait dengan uji materiil dan *legal standing* pemohon uji materiil terhadap Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 dapat dijelaskan dalam tabel sebagai berikut.

⁶ Sulistyowati Irianto, *Akses Keadilan dan Migrasi Global, Kisah Perempuan Indonesia Pekerja Domesik di Uni Emirat Arab*, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, 2011, hlm.33.

Tabel 1
Kewenangan Mahkamah Agung dan *Legal Standing* Pemohon

Dasar Hukum Kewenangan Mahkamah Agung	Uraian
Pasal 11 ayat (2) huruf (b) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman	Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang
Pasal 11 ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 2004	Pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (b), dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung ke Mahkamah Agung
Pasal 31 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung	(1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang- Undang terhadap Undang-Undang (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peratur perundang-undangan di bawah Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (3) Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang- undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf (b), dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat

	<p>kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung ke Mahkamah Agung</p> <p>(4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat</p>
<p>Pasal 31 A ayat (4) Undang-Undang tentang Mahkamah Agung</p>	<p>Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Mahkamah Agung paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan</p>
<p>Pasal 1 angka (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Uji Materiil</p>	<p>Hak uji materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi. Maka, berdasarkan landasan hukum di atas, Mahkamah Agung Republik Indonesia berwenang untuk melakukan pengujian materiil terhadap Perda Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009</p>
<p><i>Legal Standing Para Pemohon</i></p>	
<p>Pasal 31 A Ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Agung</p>	<p>Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu: a) Perseorangan Warga Negara Indonesia, b) Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik</p>

	Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang atau, c) badan hukum publik atau badan hukum privat.
Pasal 1 ayat (4) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004	Permohonan keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang. Bahwa karena Pemohon adalah perorangan Warga Negara Indonesia dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang masih hidup dan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengalami kerugian akibat pemberlakuan Perda Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009, maka Pemohon memenuhi kualifikasi sebagai Pemohon keberatan sehingga permohonan uji materiil terhadap Perda Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 dapat diproses oleh Mahkamah Agung
Putusan Akibat Gugatan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Pecatu	
34P/HUM/2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Termohon (Gubernur Bali) mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan penataan ruang berdasarkan Pasal 10 UU No 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang 2. Materi muatan Perda Bali 16/2009 yang memuat karakteristik daerah yang mengatur kawasan tempat suci sebagai kawasan lindung setempat merupakan penghormatan kearifan local sesuai UU 10/2004 dan semangat UU 26/2007 yang diamatkan juga dalam Pasal 18 B ayat (2)

	<p>jo Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945</p> <p>3. Bali dengan branding Pariwisata Budaya, Pemerintah Daerah menetapkan kawasan tempat suci sebagai usaha perlindungan, dan tidak menghilangkan hak masyarakat dalam bidang ekonomi karena ada zona-zona yang ditetapkan dengan tujuan menjaga dan melestarikan budaya Bali</p> <p>4. Sehingga secara keseluruhan Perda Bali 16/2009 tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga Mahkamah Agung menolak keberatan hak uji materiil dari Pemohon: Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, Desa Adat Pecatu, Kabupaten Badung, Bali.</p>
35P/HUM/2010	<p>1. Termohon (Gubernur Bali) mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan penataan ruang berdasarkan Pasal 10 UU No 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang</p> <p>2. Materi muatan Perda Bali 16/2009 yang memuat karakteristik daerah yang mengatur kawasan tempat suci sebagai kawasan lindung setempat merupakan penghormatan kearifan local sesuai UU 10/2004 dan semangat UU 26/2007 yang diamatkan juga dalam Pasal 18 B ayat (2) jo Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945</p> <p>3. Substansi Pasal-Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 diderevasi ke dalam UU No 26/2007 yang memberikan kewenangan yang makin luas ke daerah untuk mengatur tata ruang di wilayahnya</p> <p>4. Bali dengan branding Pariwisata Budaya, Pemerintah Daerah menetapkan kawasan tempat suci sebagai usaha perlindungan, dan tidak</p>

	<p>menghilangkan hak masyarakat dalam bidang ekonomi karena ada zona-zona yang ditetapkan dengan tujuan menjaga dan melestarikan budaya Bali</p> <p>5. Sehingga secara keseluruhan Perda Bali 16/2009 tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga Mahkamah Agung menolak keberatan hak uji materiil dari Pemohon: Badan Permusyawaratan Desa, Desa Adat Pecatu, Kabupaten Badung, Bali.</p>
--	---

Keluarnya putusan MA tidak serta merta memberikan jalan keluar kepada masyarakat pemilik tanah yang dirugikan, khususnya dari pemerintah daerah yang tidak segera mengeluarkan kebijakan khusus bagi mereka, sehingga menyebabkan terbatasnya rasa keadilan yang dialami masyarakat sesuai dengan nilai-nilai dalam Pancasila serta tidak dihormatinya kearifan lokal masyarakat adat setempat. Seakan-akan ditolaknya gugatan mereka adalah sesuatu yang final, dan tidak perlu ditindaklanjuti lagi.

Nilai keadilan pasca pengaturan radius kawasan suci Pura Uluwatu di Bali tidak hanya dilihat dalam teks normatifnya saja, melainkan juga dalam lingkup empirisnya sehingga kesenjangan antara apa yang dihukumkan (*das Sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das Sein*) dapat diminimalkan bahkan dihilangkan. Pembangunan hukum selain harus memperhatikan kearifan lokal setempat juga harus berbasis pada landasan idiil hukum di Indonesia, yakni nilai-nilai Pancasila yang kemudian dijabarkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, salah satunya dalam bentuk Perda tata ruang dan wilayah di Bali. Terkait dengan upaya membangun hukum tata ruang radius kawasan tempat suci Pura di Bali yang berbasis Pancasila perlu ditegaskan bahwa hukum tata ruang kawasan tempat suci Pura hendaknya dibingkai dengan semangat dari ke 5 (lima) nilai-nilai dalam Pancasila. Secara ideal konstruksi hukum tata ruang radius kawasan suci Pura Uluwatu berbasis Pancasila merupakan bagian dalam program Pembangunan Sistem Hukum Pancasila di Indonesia.

Membangun hukum tata ruang radius kawasan tempat suci Pura Uluwatu di Bali tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Hal itu dikarenakan Pancasila yang mengandung nilai-nilai kejiwaan bangsa Indonesia merupakan dasar tertib hukum Indonesia, pedoman dan

penunjuk arah perkembangannya dengan sistem yang terbuka dan adalah batu ujian mengenai kepatutan dan perundang-undangan.⁷

Konsep pembangunan hukum tersebut adalah merupakan konsep pembangunan hukum yang di cita-citakan bangsa Indonesia yang didasarkan pada cita hukum Pancasila yang merupakan nilai-nilai budaya bangsa Indonesia. Oleh karenanya dalam membangun produk hukum peraturan perundang-undangan (Perda) pedoman yang harus menjadi tuntunan/pegangan oleh lembaga pembuat peraturan perundang-undangan adalah paradigma Pancasila yakni berketuhanan, berprrikemanusiaan, bersatuan, berkerakyatan dan berkeadilan. Sebagai implikasi dalam penggunaan paradigma Pancasila dalam membangun produk hukum peraturan perundang-undangan (Perda) jelas akan melahirkan produk hukum berbasis cita hukum Pancasila.

Terkait dengan hukum tata ruang, kaidah di atas harus diperhatikan, hukum Indonesia harus bertujuan dan menjamin nilai-nilai demokrasi dan nomokrasi serta yang perlu ditambahkan disini hukum yang menjamin keadilan sosial yang relevan dengan pengaturan kawasan tempat suci Pura Uluwatu. Jika, hukum tata ruang yang tidak berbasis Pancasila melahirkan disharmoni dan ketidakseimbangan dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara yang pada gilirannya tidak akan menciptakan kerukunan baik antar sesama masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah. Selain itu, pengaturan radius kawasan tempat suci Pura di Bali yang dilegalisasi oleh Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 diharapkan juga bersumber dari kearifan lokal setempat.

Peran pemerintah sangat diperlukan dalam mencapai hal tersebut. Sesuai dengan hakikatnya pemerintah ada dalam rangka untuk tercapainya tujuan bangsa dan negara,⁸ seperti yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Untuk mencapai tujuan negara tersebut, diperlukan berbagai sarana pendukung, salah satunya adalah sarana hukum, khususnya peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut dikatakan bahwa peranan peraturan perundang-undangan sangat dominan dan esensial karena pada hakikatnya peraturan perundang-undangan adalah seperangkat norma yang mengatur dan memungkinkan negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga.⁹

⁷ Barda Nawawi Arief, *Kumpulan Hasil Seminar Nasional Ke I S/D VIII Dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Pustaka Magister, Semarang, 2009, hlm. 30.

⁸ M.Mas'ud Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, 2007, hlm. 218.

⁹ S.F. Marbun, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.19.

Maka, hukum kawasan tempat suci yang berbasis Pancasila harus hukum yang memuat nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, nilai-nilai yang mempersatukan bangsa Indonesia, nilai-nilai demokrasi, dan nilai-nilai keadilan sosial. Di Indonesia tidak boleh ada hukum yang tidak mendasarkan diri pada prinsip kekuasaan Tuhan yang menguasai alam semesta, tidak boleh ada hukum yang menyimpang dari hak-hak asasi manusia, tidak boleh ada hukum yang merobek persatuan dan kesatuan bangsa dengan segala sentimen primordialnya, tidak boleh ada hukum yang elitis karena diproduksi oleh sistem politik yang tidak demokratis, serta tidak boleh ada hukum yang bertentangan dengan keadilan sosial.¹⁰ Dengan kata lain hukum Negara yang bernaung dalam bingkai hukum Pancasila harus mampu bersinergi dengan hukum adat dan hukum agama yang hidup di masyarakat.

Menarik pula untuk di lihat Putusan Nomor 65P/HUM/2013, selain memberikan dasar pertimbangan, hakim Mahkamah Agung juga memberikan beberapa pendapat. salah satunya menyatakan ‘bahwa sebagai arahan pengendalian pemanfaatan ruang yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi, maka ketentuan pengaturan arahan zonasi kawasan tempat suci dalam Perda Bali 16/2009 dalam pelaksanaannya tidak bersifat kaku, melainkan pemerintah Kabupaten/Kota dapat menjabarkan lebih lanjut ketentuan mengenai indikasi arahan peraturan zonasi kawasan tempat suci dalam peraturan daerah masing-masing Kabupaten/Kota dengan tetap menghormati hukum adat dan kearifan lokal yang ada pada masing-masing Kabupaten/Kota, hal ini sesuai dengan amanat Pasal 18 B UUD NRI Tahun 1945. Serta pendapat Nomor 3 (tiga) yang menyatakan “bahwa dalam penyusunan peraturan zonasi untuk kawasan tempat suci dalam Peraturan Daerah mengenai Tata Ruang Wilayah untuk masing-masing wilayah Kabupaten/Kota, Pemerintah Kabupaten/Kota harus mengakomodasi hukum adat yang hidup di masing-masing daerah Kabupaten/Kota sehingga hak-hak tradisional masing-masing masyarakat hukum adat dapat dihormati. Pada daerah-daerah yang telah memiliki hukum adat maka merupakan kewajiban konstitusi dari Pemerintah daerah untuk mengakomodir hak-hak tradisional masyarakat hukum adat tersebut, termasuk hak tradisional masyarakat hukum adat dalam mengatur kawasan tempat suci.

¹⁰Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 55-56. Dalam bingkai politik hukum, penataan ruang radius kawasan suci Pura dapat dikatakan harus pro terhadap kesejahteraan, pro keadilan, pro lingkungan, pro kearifan lokal, dan pro integrasi.

Putusan hakim yang memberikan pertimbangan agar ketentuan pengaturan arahan zonasi kawasan tempat suci dalam Perda Bali 16/2009 dalam pelaksanaannya tidak bersifat kaku, serta Pemerintah Kabupaten/Kota harus mengakomodasi hukum adat yang hidup di masing-masing daerah Kabupaten/Kota sehingga hak-hak tradisional masing-masing masyarakat hukum adat dapat dihormati. Pada daerah-daerah yang telah memiliki hukum adat maka merupakan kewajiban konstitusi dari Pemerintah daerah untuk mengakomodir hak-hak tradisional masyarakat hukum adat tersebut, termasuk hak tradisional masyarakat hukum adat dalam mengatur kawasan tempat suci dapat dikategorikan ke dalam putusan hakim yang bertipeologi progresif. Hakim yang berorientasi pada nilai-nilai keadilan. Hakim yang menjalankan hukum progresif adalah hakim yang membuat keputusan yang tidak sekedar menjalankan prosedur dan kemudian menerapkan pasal-pasal undang-undang yang cocok atas kejadian atau peristiwa yang akan dihukumkan, akan tetapi juga secara sosiologis atau secara fakta banyak variabel sosial yang ikut andil.

III. PENUTUP

Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Pecatu menggugat hukum Negara (Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009) didasari dengan latar belakang bahwa pemberlakuan kawasan tempat suci Pura Uluwatu yang tertuang dalam Peraturan Daerah tersebut berbeda pengaturan dengan hukum lokal masyarakat adat yang tertuang dalam *awig-awig* Desa Adat Pecatu, selain itu juga pemberlakuan hukum negara tersebut mengakibatkan ketidakadilan secara ekonomi yang dirasakan masyarakat adat secara individu, gugatan yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat Desa Adat Pecatu dilakukan melalui uji materiil di Mahkamah Agung, dengan hasil semua gugatan di tolak oleh hakim Mahkamah Agung. Kedepan diharapkan pengaturan hukum kawasan tempat suci Pura Uluwatu harus mampu mensinergikan antara hukum Negara (Peraturan Daerah), hukum adat maupun hukum agama di Bali.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, *Kumpulan Hasil Seminar Nasional Ke I S/D VIII Dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Pustaka Magister, Semarang, 2009
- Freidman, Lawrence M, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, 2009
- Irianto, Sulistyowati, *Akses Keadilan dan Migrasi Global, Kisah Perempuan Indonesia Pekerja Domesik di Uni Emirat Arab*, Yayasan Pustaka Obor, Jakarta, 2011
- Marbun, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2004
- McCarthy, Thomas, *The Critical Theory of Jurgen Habermas*, MIT Press, Massachusetts, 1982
- MD, Moh. Mahfud , *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Nurhadi, *Teori Kritis Jurgen Habermas*, Kreasi Wacana, Bantul, 2011
- Said, M.Mas'ud, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, 2007
- Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, Surya Pena Gemilang, Malang, 2009