



YUSTITIA

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NGURAH RAI

PENGATURAN ZONASI MENGENAI KAWASAN SUCI BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GIANYAR NOMOR 16 TAHUN 2012 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH

Oleh :

¹I Dewa Made Adhi Utama,

²Anak Agung Gede Agung Indra Prathama

³I Gede Mahatma Yogiswara

Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai, email :

¹adhiutamadewa@gmail.com; ²Indra.prathama@unr.ac.id

³Yogiswara.winatha@unr.ac.id

ABSTRAK

Kabupaten Gianyar sebagai salah satu kawasan pariwisata yang digemari oleh para wisatawan domestik maupun manca negara telah memiliki peraturan mengenai Tata ruang perencanaan investasi yakni Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (Perda RTRW). Mengenai pengaturan zonasi untuk Kawasan suci telah di atur di dalam pasal 89 dengan berbagai syarat yang harus dipenuhi. Peraturan zonasi Kawasan tempat suci ini tidak diatur secara jelas mengenai batas batas radius kawasan tempat suci. Dalam angka 3 dijelaskan bahwa zonasi kawasan tempat suci di sekitar Pura Kahyangan Jagat, Pura Kahyangan Tiga dan pura lainnya, dengan radius paling sedikit *apenimpug* atau *apenyengker* dengan ketentuan terdiri atas 50 (lima puluh) meter untuk bangunan bertingkat dan 25 (dua puluh lima) meter untuk bangunan tidak bertingkat. Peraturan ini kurang menjelaskan batas radius diukur dari mana, sedangkan dalam angka 1 dan 2 dijelaskan bahwa batas radius diukur dari sisi luar tembok penyengker, hal tersebut mengakibatkan terjadinya kekaburan norma dalam peraturan ini. Sebagai suatu pedoman tentunya Perda harus dibuat dengan sebaik mungkin sehingga diharapkan suatu Perda dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat maupun wilayah yang diaturnya dengan berlandaskan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Jenis penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif dengan mengkaji norma-norma dan bahan hukum yang terkait dengan permasalahan penelitian. Hasil penelitian dalam memahami Perda RTRW, maka teknik interpretasi yang relevan digunakan dalam isu hukum terkait hal tersebut ialah Interpretasi Gramatikal yaitu Metode penafsiran yang dilakukan dengan menuangkan isi peraturan perundang-undangan dalam bentuk bahasa tertulis. Untuk mengetahui makna ketentuan peraturan perundang-undangan yang belum jelas perlu ditafsiran dengan menguraikannya dengan bahasa yang baik. Frasa yang mengakibatkan kekaburan norma tersebut harus dijelaskan agar tidak mengakibatkan multitafsir.

Kata Kunci : Pengaturan, Zonasi, Peraturan Daerah

ABSTRACT

Gianyar Regency, as a tourism area that is popular with domestic and foreign tourists, has regulations regarding investment planning spatial planning, namely Gianyar Regency Regional Regulation Number 16 of 2012 concerning Regional Spatial Planning (Perda RTRW). Regarding zoning arrangements for sacred areas, it has been regulated in article 89 with various conditions that must be met. The zoning regulations for this holy place area are not clearly regulated regarding the radius limits of the holy place area. In number 3 it is explained that the zoning of holy places around Kahyangan Jagat Temple, Kahyangan Tiga Temple and other temples, with a radius of at least apenimpug or apengengker with provisions consisting of 50 (fifty) meters for multi-storey buildings and 25 (twenty five) meters for non-storey buildings. This regulation does not explain where the radius limit is measured from, whereas in numbers 1 and 2 it is explained that the radius limit is measured from the outside of the tightening wall, this results in a blurring of the norms in this regulation. As a guideline, regional regulations must of course be made as well as possible so that it is hoped that a regional regulation can accommodate the needs of the community and the area it regulates based on the principles of forming good laws and regulations. The type of research used in this paper is normative legal research by examining legal norms and materials related to the research problem. The results of research in understanding the RTRW Regional Regulation, the relevant interpretation technique used in legal issues related to this matter is Grammatical Interpretation, namely an interpretation method carried out by expressing the contents of statutory regulations in written language. To find out the meaning of unclear statutory provisions, it is necessary to interpret them by explaining them in good language. Phrases that result in the blurring of norms must be explained so as not to result in multiple interpretations.

Key Words : Regulation, Zoning, Regional Regulations

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan pariwisata di Bali sangat berkembang pesat, ini mengakibatkan menghasilkan berbagai dampak, baik dampak positif maupun dampak negatif. Dampak positifnya yaitu dapat membuka lapangan pekerjaan bagi sebagian masyarakat Bali begitu pula dapat menambah pendapatan daerah. Sumbangan besar tersebut mampu mengangkat citra Bali sebagai salah satu destinasi terbaik di Indonesia. Namun tidak bisa dipungkiri bahwa perkembangan pariwisata ini juga berdampak negatif bagi kelangsungan kehidupan di Bali. pengembangan pariwisata di Bali selama ini ternyata memberikan dampak negatif bagi sektor-sektor ekonomi, sosial budaya dan

lingkungan. Banyak investasi di Bali yang tidak memperhatikan kesucian lingkungan yang sangat bertentangan dengan konsep Tri Hita Karana.

Kehidupan masyarakat di Bali tidak dapat terlepas dari peran Desa Adat. Berbasis pada akar budaya bangsa, lingkungan geografis dan demografis serta keanekaragaman bentuk dan lain-lain mampu menjadikan eksistensi desa adat bertahan sampai ratusan tahun keberadaannya di Indonesia.¹ Desa Adat merupakan lembaga sosial tradisional mewadahi kegiatan sosial, budaya, dan keagamaan masyarakat umat Hindu di Bali dilandasi oleh falsafah Tri Hita Karana. Dengan adanya falsafah Tri Hita Karana, akan terwujudlah suasana kehidupan yang aman, tenteram, tertib, dan rukun berasaskan kekeluargaan atau kebersamaan

1 Darmini and Laurensius Arliman S, *Peran Badan Permusyawaratan Desa Di Dalam Pembangunan Desa Dan Pengawasan Keuangan Desa*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law), Vol. 4 No. 3, 2018, h.5.

atau asas kemasyarakatan. Kondisi kehidupan yang demikian memberikan motivasi tumbuhnya kebudayaan yang berkembang secara kreatif. Terkait dengan hal tersebut Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomer 2 tahun 2012, tentang Kepariwisata Budaya Bali, BAB I, .Pasal 1 angka 14 menentukan: "Kepariwisata budaya Bali adalah kepariwisataan Bali yang berlandaskan kepada kebudayaan Bali yang dijiwai oleh ajaran Agama Hindu dan falsafat Tri Hita Karana sebagai potensi utama dengan menggunakan kepariwisataan sebagai wahana aktualisasinya, sehingga terwujud hubungan timbal balik yang dinamis antara kepariwisataan dan kebudayaan yang membuat keduanya berkembang secara sinergis, harmonis dan berkelanjutan untuk dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat, kelestarian budaya dan lingkungan.

Tri Hita Karana pertama kali muncul pada tanggal 11 November 1966 saat diselenggarakan Konferensi Daerah I Badan Perjuangan Umat Hindu Bali bertempat di Perguruan Dwijendra Denpasar.² tiga unsur yaitu hubungan manusia dengan Tuhan (*Parhyangan*), hubungan manusia dengan sesama manusia (*Pawongan*) dan hubungan manusia dengan lingkungan (*Palemahan*). *Parhyangan* lebih menekankan agar manusia menjaga kebersihan dan kesucian dirinya secara lahir dan batin serta selalu mendekati diri pada Tuhan melalui tri sandhya, tirtayatra, yoga dan samadi. *Pawongan* melandasi rasa kasih sayang, saling menolong dan toleransi. *Palemahan* menekankan pada kemampuan manusia untuk memelihara, menjaga dan memperbaiki kualitas lingkungannya melalui serangkaian upacara tertentu.

Konsep *Parhyangan* adalah konsep Tri Hita Karana yang harus diutamakan masyarakat Hindu Di Bali karena objek yang dijual masyarakat di

Bali kepada wisatawan adalah Adat, Tradisi serta Budaya sangat berkaitan dengan Konsep *Parhyangan*. Pemerintah daerah sebagai pucuk pemerintahan harus memberikan perlindungan terhadap kesucian yang berkaitan dengan Konsep *Parhyangan*. Seyogyanya dengan adanya otonomi daerah dapat dijadikan sebagai upaya mengatur pemerintah yang memiliki kewenangan hingga sesuai kepada tuntutan keperluan masyarakat.³

Kabupaten Gianyar sebagai salah satu kawasan pariwisata yang digemari oleh para wisatawan domestik maupun manca negara telah memiliki peraturan mengenai Tata ruang perencanaan investasi yakni Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang selanjutnya disebut Perda RTRW Kabupaten Gianyar. Dalam pasal 1 angka 13 Perda RTRW Kabupaten Gianyar disebutkan bahwa Pengaturan Tata Ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi pemerintah, pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan masyarakat. Peraturan ini sudah sangat tegas menjadi dasar dan landasan hukum dalam perencanaan investasi di bidang Pariwisata bagi investor yang akan berinvestasi di Kabupaten Gianyar.

Mengenai pengaturan zonasi untuk Kawasan suci telah di atur di dalam pasal 89 dengan berbagai syarat yang harus dipenuhi. Dalam pasal 89 ayat (2) huruf e angka 3 Perda RTRW Kabupaten Gianyar dijelaskan bahwa " Radius kesucian kawasan tempat suci ditetapkan mengacu Bhisama PHDI Tahun 1994 meliputi:

1. kawasan tempat suci di sekitar Pura Sad Kahyangan dengan radius paling sedikit *apeneleng agung* yang disetarakan dengan 5.000 (lima ribu) meter dari sisi luar tembok penyengker pura.
2. kawasan tempat suci di sekitar Pura

2 Satria Adhitama, *Konsep Tri Hita Karana Dalam Ajaran Kepercayaan Budi Daya*, ejournal.unhi.ac.id, 2020

3 Hartanto, R. V. P. *Peran Kepala Daerah Dalam Membangun Daerah*. Jurnal PKn Progresif 14-28, 2015

Dang Kahyangan dengan radius paling sedikit *apeneleng alit* yang disetarakan dengan 2.000 (dua ribu) meter dari sisi luar tembok penyengker pura.

3. kawasan tempat suci di sekitar Pura Kahyangan Jagat, Pura Kahyangan Tiga dan pura lainnya, dengan radius paling sedikit *apenimpug* atau *apenyengker* dengan ketentuan terdiri atas 50 (lima puluh) meter untuk bangunan bertingkat dan 25 (dua puluh lima) meter untuk bangunan tidak bertingkat.”

Pengaturan mengenai zonasi Kawasan tempat suci ini tidak diatur secara jelas mengenai batas batas radius kawasan tempat suci. Dalam pasal 89 ayat (2) huruf e angka 3 Perda RTRW dijelaskan bahwa zonasi “kawasan tempat suci di sekitar Pura Kahyangan Jagat, Pura Kahyangan Tiga dan pura lainnya, dengan radius paling sedikit *apenimpug* atau *apenyengker* dengan ketentuan terdiri atas 50 (lima puluh) meter untuk bangunan bertingkat dan 25 (dua puluh lima) meter untuk bangunan tidak bertingkat”. Peraturan ini kurang menjelaskan batas radius diukur dari mana, sedangkan dalam angka 1 dan 2 dijelaskan bahwa batas radius diukur dari sisi luar tembok penyengker.

Kurang jelasnya batas zonasi dalam Perda RTRW pada pasal 89 ayat (2) huruf e angka 3 Perda RTRW berimplikasi menjadikan peraturan ini kurang memberikan kepastian hukum serta mencerminkan kekaburan norma yang dapat menimbulkan beberapa penafsiran dalam memaknai arti dari peraturan tersebut. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka perlu dilakukan penelitian tentang permasalahan diatas dalam bentuk

artikel dengan judul Pengaturan Zonasi Mengenai Kawasan Suci Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif dengan mengkaji norma-norma dan bahan hukum yang terkait dengan permasalahan penelitian. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer yang dikaji salah satunya Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang dalam penelitian hukum normatif termasuk dalam pendekatan Undang-Undang (*statute approach*).⁴ Sedangkan bahan hukum sekundernya berupa buku-buku, jurnal, karya tulis, kamus dan ensiklopedi hukum, dan juga internet dengan menyebut nama situsnya.⁵

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan Zonasi Mengenai Kawasan Suci Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

Dalam era globalisasi sekarang ini, kegiatan pembangunan kepariwisataan tidak akan dapat berjalan dengan baik tanpa adanya sebuah kebijakan yang baik. Setiap pelaku pariwisata dan terlebih lagi para birokrat, baik di lingkungan pemerintah pusat maupun Pemerintah Daerah, harus memiliki pemahaman yang mendalam tentang pentingnya menyusun

4 Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-11, Jakarta, Kencana, hal. 93.

5 Anonim, 2013, *Pedoman Pendidikan Fakultas Hukum Universitas Udayana*, Denpasar, hal. 76.

dan mengimplementasikan kebijakan yang baik dalam kegiatan kepariwisataan.⁶ Soewargono dan Djohan mengatakan bahwa salah satu fungsi utama dari pemerintahan yaitu membuat kebijakan publik. Argumentasi terpenting dalam pernyataan tersebut adalah bahwa semua warga negara akan senantiasa bersentuhan dengan kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah, karena yang diatur oleh kebijakan publik tentunya yang menyangkut kepentingan umum.⁷

Peraturan Daerah adalah salah satu produk peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah, baik Daerah Propinsi maupun daerah kabupaten/Kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten Kota. Kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah secara legalitas ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah dan secara teknis diatur lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Dalam pembentukan daerah tidaklah mudah karena memerlukan pengetahuan dan pemahaman yang cukup terutama tentang teknik pembentukannya, sehingga Peraturan daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum.⁸

Sebagai suatu pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka Peraturan daerah haruslah dibuat dengan baik sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Berdasarkan

Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.⁹

Di dalam Perda RTRW terdapat kekaburan norma hukum dalam hal batas zonasi kawasan suci. Zonasi kawasan tempat suci di sekitar Pura Kahyangan Jagat, Pura Kahyangan Tiga dan pura lainnya, dengan radius paling sedikit *apenimpug* atau *apenyengker* dengan ketentuan terdiri atas 50 (lima puluh) meter untuk bangunan bertingkat dan 25 (dua puluh lima) meter untuk bangunan tidak bertingkat. Peraturan ini kurang menjelaskan batas radius diukur dari mana, sedangkan dalam angka 1 dan 2 dijelaskan bahwa batas radius diukur dari sisi luar tembok penyengker. Frasa tersebut menimbulkan multi tafsir yang menyebabkan adanya kekaburan norma. Terkait dengan kekaburan suatu norma hukum maka perlu adanya penafsiran/interpretasi hukum. Sementara Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa hukum tidak dapat berjalan tanpa penafsiran, oleh karena hukum membutuhkan pemaknaan lebih lanjut agar menjadi lebih adil dan membumi. Membuat hukum adalah suatu hal dan menafsirkan hukum yang sudah dibuat merupakan keharusan berikutnya.¹⁰ Dalam memahami Perda RTRW, maka teknik interpretasi yang relevan digunakan

6 Basuki Antarikasa, 2016. *Kebijakan Pembangunan Kepariwisataaan, Pengembangan Kepariwisataaan yang Berkelanjutan dan perlindungan Kekayaan Intelektual*, Intrans Publishing, Malang, h.5

7 Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cet. I, LaksBang PressIndo, Yogyakarta, h. 46

8 A Zarkasi, *pembentukan peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan*, *jounal unja*, (2010) vol.2 no. 4

9 I Nyoman Yatna Dwipayana Genta, I Made Sarjana, *Pengaturan Kearifan Lokal dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisataaan Budaya Bali*, Jurnal Hukum Kertha Negara, 2016, h. 3

10 Eddy O.S. Hiariej, 2009, *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Erlangga, Jakarta, h. 65

dalam isu hukum terkait hal tersebut diatas meliputi:

- 1) Interpretasi Sistematis: Penafsiran sistematis ini dilakukan dengan memandang bahwa tak satupun dari peraturan perundang-undangan dapat ditafsirkan seakan-akan berdiri sendiri, tetapi harus dipahami dalam kaitannya dengan jenis peraturan yang lainnya, atau dengan kata lain bahwa metode ini melihat hukum sebagai satu kesatuan yang utuh, tidak merupakan bagian yang berdiri sendiri tetapi merupakan bagian dari satu sistem.¹¹
- 2) Interpretasi Gramatikal: Metode penafsiran ini dilakukan dengan menuangkan isi peraturan perundang-undangan dalam bentuk bahasa tertulis. Untuk mengetahui makna ketentuan peraturan perundang-undangan yang belum jelas perlu ditafsiran dengan menguraikannya dengan bahasa yang baik.
- 3) Interpretasi Perbandingan: Istilah comparative itu sendiri memberikan sifat kepada hukum yang dibandingkan. Maka dengan demikian, istilah perbandingan hukum lebih menitik beratkan kepada membandingkan antara satu aturan hukum suatu negara tertentu dengan aturan hukum negara lain, dimana merupakan aturan hukum yang mengatur suatu hal yang sama.
- 4) Interpretasi Teleologis/Sosiologis: Metode ini digunakan, apabila pemaknaan hukum ditafsirkan sesuai dengan tujuan dari pembuatan aturan hukum tersebut dan apa yang hendak dicapai dalam masyarakat. Dengan kata lain dapat juga dimaknai bahwa interpretasi ini terjadi apabila makna suatu undang-undang ditetapkan

berdasarkan tujuan kemasyarakatan, peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru. Ketentuan undang-undang yang masih berlaku namun tidak sesuai lagi dengan realitas kemasyarakatan, jika diterapkan pada peristiwa hukum konkrit, maka undang-undang tersebut harus ditafsirkan ulang.¹²

Dalam memahami Perda RTRW, maka teknik interpretasi yang relevan digunakan dalam isu hukum terkait hal tersebut ialah Interpretasi Gramatikal yaitu Metode penafsiran yang dilakukan dengan menuangkan isi peraturan perundang-undangan dalam bentuk bahasa tertulis. Untuk mengetahui makna ketentuan peraturan perundang-undangan yang belum jelas perlu ditafsiran dengan menguraikannya dengan bahasa yang baik. Makna frasa dalam pasal 89 ayat 2 huruf e angka 3 Perda RTRW Kabupaten Gianyar seharusnya di jelaskan batas mana yang menjadi tolak ukur pengukuran batas tersebut. Jika dilihat sebelumnya dalam pasal 89 ayat 2 huruf e angka 1 dan 2 Perda RTRW Kabupaten Gianyar sudah dijelaskan bahwa ada frasa “dari sisi luar tembok penyengker”. Ketidakjelasan dari frasa tersebut mengakibatkan terjadinya multitafsir bagi aturan tersebut dan menjadikan norma tersebut menjadi norma kabur.

Dalam mewujudkan tujuan hukum Gustav Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang

11 Asep Dedi Suwasta, 2012, *Tafsir Hukum Positif Indonesia*, Alia Publishing, Bandung, h. 9.

12 Igani Prabhata, Gan Iriandhika, *Meningkatkan Pariwisata Bali Melalui Kepastian Penegakan Hukum Atas Pelanggaran Kawasan Tanpa Rokok Dalam Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 10 Tahun 2011*, Jurnal Magister Hukum Udayana ,

dikorbankan. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut¹³:

1. Keadilan

Keadilan salah satunya berarti adanya persamaan hak dan kewajiban atas semua orang di depan hukum (*equality before the law*). Dalam hal ini penulis merujuk pada pendapat filosof hukum seperti Aristoteles yang pada dasarnya menerapkan keadilan berbasis persamaan, didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, tidak berat sebelah. Oleh sebab itu, keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksud di sini terdiri atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang sama di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional dalam arti memberi kepada setiap orang apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Keadilan itu dapat berubah ubah isinya tergantung dari pihak siapa yang menentukan isi keadilan itu, seperti tempat maupun waktunya. Namun, secara umum ada unsur-unsur formal. Menakar Tujuan Hukum dari keadilan, sesuai dengan pembagian aliran menurut Kelsen dan Rawls yang pada dasarnya terdiri atas;

- (a) Bahwa keadilan merupakan nilai yang mengarahkan setiap pihak untuk memberikan perlindungan atas hak-hak yang dijamin oleh hukum.
- (b) Bahwa perlindungan ini pada akhirnya harus memberikan manfaat kepada setiap individu.

2. Kemanfaatan Hukum;

Aliran Utilitarianisme mempunyai pandangan bahwa

tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan kepada sebanyak-banyaknya orang. Kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happines*), sehingga penilaian terhadap baik-buruk atau adil-tidaknya suatu hukum bergantung kepada apakah hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Dengan demikian berarti bahwa setiap penyusunan produk hukum (peraturan perundang-undangan) seharusnya senantiasa memperhatikan tujuan hukum yaitu untuk memberikan kebahagiaan sebanyak-banyaknya bagi masyarakat. Menurut Jeremy Bentham membangun sebuah teori hukum komprehensif di atas landasan yang sudah diletakkan, tentang asas manfaat. Bentham merupakan tokoh radikal dan pejuang yang gigih untuk hukum yang dikodifikasikan, dan untuk merombak hukum yang baginya merupakan sesuatu yang kacau. Ia merupakan pencetus sekaligus pemimpin aliran kemanfaatan. Menurutnya hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Bentham menyebutkan bahwa "*The aim of law is The Greatest Happiness for the greatest number*" Dengan kata-kata Bentham sendiri, inti filsafat disimpulkan sebagai berikut :

"Alam telah menempatkan manusia di bawah kekuasaan, kesenangan dan kesusahan. Karena kesenangan dan kesusahan itu kita mempunyai gagasan-gagasan, semua pendapat dan semua ketentuan dalam hidup kita dipengaruhi. Siapa yang berniat untuk membebaskan diri dari kekuasaan ini, tidak mengetahui apa yang ia katakan. Tujuannya hanya untuk mencari kesenangan dan menghindari kesusahan perasaan-perasaan yang selalu ada dan tak tertahankan ini seharusnya menjadi

13 Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2012,

pokok studi para moralis dan pembuat undang-undang. Prinsip kegunaan menempatkan tiap sesuatu di bawah kekuasaan dua hal ini.”

3. Kepastian Hukum.

Kepastian hukum menekankan pada penegakan hukum yang berdasarkan pembuktian secara formil, artinya suatu perbuatan baru dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hanya jika melanggar aturan tertulis tertentu¹⁴. Jadi, pada intinya adalah hakim dalam menjatuhkan putusan selain berdasar pada fakta yang terjadi juga harus memperhatikan dasar hukum yang menjadi dasar putusannya yaitu mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku apakah telah sesuai atau belum. Karena masyarakat mengharapkan kepastian hukumnya agar mengerti peraturannya dan mengerti apa yang diperbuatnya, sehingga tujuan daripada hukum untuk menciptakan ketertiban dan kedamaian akan tercapai.

Terkait mengenai pengaturan zonasi Kawasan suci yang diatur di dalam Perda RTRW terdapat kekaburan norma Dalam pasal 89 ayat (2) huruf e angka 3 Perda RTRW dijelaskan bahwa zonasi kawasan tempat suci kurang menjelaskan batas radius diukur dari mana, sedangkan dalam angka 1 dan 2 dijelaskan bahwa batas radius diukur dari sisi luar tembok penyengker. Sebagai suatu pedoman tentunya Perda harus dibuat dengan sebaik mungkin sehingga diharapkan suatu Perda dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat maupun wilayah yang diaturnya dengan berlandaskan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁵ Kurang jelasnya batas zonasi dalam Perda RTRW pada angka 3 berimplikasi menjadikan

peraturan ini kurang memberikan kepastian hukum serta mencerminkan kekaburan norma yang dapat menimbulkan beberapa penafsiran dalam memaknai arti dari peraturan tersebut. Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu : *“Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.”* Kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

14 Mohamad Aunurrohim, *Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia*, dalam <https://www.academia.edu>, diakses 21 Oktober 2023.”

15 I Nyoman Yatna Dwipayana Genta, *loc.cit*

Berdasarkan teori tersebut maka seyogyanya dalam hal membuat suatu aturan kepastian hukum merupakan salah satu tujuan hukum. Kepastian yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Begitu pula dalam pembentukan peraturan daerah Bahasa dan/atau frasa yang digunakan harus jelas. Sebagai suatu pedoman tentunya Perda harus dibuat dengan sebaik mungkin sehingga diharapkan suatu Perda dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat maupun wilayah yang diaturnya dengan berlandaskan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁶ Perda RTRW yang diharapkan dapat mengakomodir kepentingan masyarakat Kabupaten Gianyar secara umum tentunya harus di bentuk dengan sebaik mungkin, karena Kabupaten Gianyar sebagai salah satu destinasi favorit di Provinsi Bali merupakan daerah yang akan digempur investasi di bidang akomodasi perhotelan yang jika tidak dibuatkan aturan akan mengikis konsep Tri Hita Karana di Provinsi Bali.

IV. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan atas uraian kajian diatas dapat disimpulkan bahwa Mengenai pengaturan zonasi untuk Kawasan suci telah di atur di dalam pasal 89 dengan berbagai syarat yang harus dipenuhi. Peraturan ini kurang menjelaskan batas radius diukur dari mana, hal tersebut mengakibatkan terjadinya kekaburan norma dalam peraturan ini. Sebagai suatu pedoman tentunya Perda harus dibuat dengan sebaik mungkin sehingga diharapkan suatu Perda dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat maupun wilayah yang diaturnya dengan berlandaskan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

4.2 Saran

Berdasarkan atas uraian kajian diatas penulis menyarankan agar dijelaskan batas mana yang menjadi tolak ukur pengukuran batas zonasi tersebut. Jika dilihat sebelumnya dalam pasal 89 ayat 2 huruf e angka 1 dan 2 Perda RTRW Kabupaten Gianyar sudah dijelaskan bahwa ada frasa “dari sisi luar tembok penyengker”. Penjelasan tersebut memberikan kepastian bahwa ukuran jarak pengukuran batas zonasi menjadi jelas dan tidak menimbulkan multitafsir karena untuk mengetahui makna ketentuan peraturan perundang-undangan yang belum jelas perlu ditafsiran dengan menguraikannya dengan bahasa yang baik.

DAFTAR BACAAN

BUKU

- Anonim, 2013, *Pedoman Pendidikan Fakultas Hukum Universitas Udayana*, Denpasar
- Antarikasa , Basuki, 2016. *Kebijakan Pembangunan Kepariwisataaan, Pengembangan Kepariwisataaan yang Berkelanjutan dan perlindungan Kekayaan Intelektual*, Intrans Publishing, Malang
- Dedi Suwasta, Asep, 2012, *Tafsir Hukum Positif Indonesia*, Alia Publishing, Bandung
- Erwin, Muhammad, 2012, *Filsafat Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta
- Hiariej, Eddy O.S., 2009, *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Erlangga, Jakarta
- Marzuki, Peter Mahmud, 2011, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-11, Kencana, Jakarta.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cet. I, LaksBang PressIndo, Yogyakarta

JURNAL

A Zarkasi, *pembentukan peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan, jounal unja*, vol.2, 2010

Darmini and Laurensius Arliman S, *Peran Badan Permusyawaratan Desa Di Dalam Pembangunan Desa Dan Pengawasan Keuangan Desa*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law), Vol. 4 No. 3, 2018

Hartanto, R. V. P. *Peran Kepala Daerah Dalam Membangun Daerah*. Jurnal PKn Progresif, 2015

Igani Prabhata, Gan Iriandhika, *Meningkatkan Pariwisata Bali Melalui Kepastian Penegakan Hukum Atas Pelanggaran Kawasan Tanpa Rokok Dalam Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 10 Tahun 2011*, Jurnal Magister Hukum Udayana.2016

I Nyoman Yatna Dwipayana Genta, I Made Sarjana, *Pengaturan Kearifan Lokal dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisataaan Budaya Bali*, Jurnal Hukum Kertha Negara,2016

Satria Adhitama, *Konsep Tri Hita Karana Dalam Ajaran Kepercayaan Budi Daya*, *ejournal.unhi.ac.id*, 2020

INTERNET

Mohamad Aunurrohim, *Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia*, dalam <https://www.academia.edu>, diakses 21 Oktober 2023.