

**RENCANA REKLAMASI TELUK BENOA PERATURAN PRESIDEN  
NOMOR 51 TAHUN 2014 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN  
PRESIDEN NOMOR 45 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA TATA RUANG  
KAWASAN PERKOTAAN DENPASAR, BADUNG, GIANYAR, DAN  
TABANAN**

Reza Putra Mahardika<sup>1</sup>, Prof.Dr.I Nyoman Nurjaya, SH.,MS.,<sup>2</sup> Dr. Istislam,  
SH.,M.Hum.<sup>3</sup>

Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Jl. MT. Haryono Nomor 169. Malang  
Email: reza\_rockabilly@yahoo.com

***Abstract***

---

*This study aims to determine conflict of norms and legal politics happens by issuance of Presidential Decree number 51 Year 20 14 About changes to the Presidential Regulation Number 45 Year 2011 on Spatial Planning of Urban Denpasar, Badung, Gianyar and Tabanan related that allow plan Reclamation Gulf Benoa. Besides the purpose of this study was to determine the legal implications of the Regulation by the president. This research is a normative law by using the approach of Laws Act, the approach Conceptual and Historical approach. Legal materials used primary legal materials, secondary and tertiary. The theory is used to analyze the problem in this research is the theory of justice, political theory and the theory of level legal norms. The results of this study indicate that there are many political elements and many interests therein that only benefit certain parties without seeing pndek term impact and long-term nature of communities and on the island of Bali.*

***Key words:*** reclamation, revitalization, spatial

***Abstrak***

---

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konflik norma dan politik hukum yang terjadi berdasarkan terbitnya Peraturan Presiden No 51 Tahun 20 14 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan terkait yang memperbolehkan rencana Reklamasi Teluk Benoa. Selain itu tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implikasi hukum dengan pemberlakuan Peraturan Presiden tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Angkatan 2014.

<sup>2</sup> Dosen Pembimbing I, Dosen Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang.

<sup>3</sup> Dosen Pembimbing II, Dosen Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang.

pendekatan Perundangan-Undang, pendekatan Konseptual dan pendekatan Historis. Bahan hukum yang digunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah teori keadilan, teori politik hukum dan teori jenjang norma. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat banyak unsur politik dan banyak kepentingan-kepentingan didalamnya yang hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu tanpa melihat dampak jangka pendek maupun jangka panjang terhadap masyarakat maupun alam di Pulau Bali.

**Kata kunci:** reklamasi, revitalisasi, tata ruang

## **Latar Belakang**

Pariwisata di Bali adalah pariwisata budaya, yang mengekspos budaya Bali sebagai produk utama. Interaksi panjang antara orang Bali dan wisatawan telah menghasilkan akulturasi, membuat orang Bali hidup dalam dua dunia, dunia tradisional dan dunia pariwisata. Namun sejajar dengan pergeseran arti Pariwisata Budaya, kita juga menyaksikan pergeseran dalam urutan prioritas. Hal yang kini lebih diperhatikan pemangku kebijakan adalah bagaimana memanfaatkan budaya demi pariwisata, bukan lagi menilai dampak pariwisata terhadap kebudayaan mereka. Begitu pula halnya dengan pembangunan vila di tengah sawah yang ada di Bali. Tentu saja hal tersebut akan berdampak pada pemotongan jalur air. Air yang seharusnya untuk subak serta pertanian pada akhirnya habis untuk puluhan hingga ratusan vila di satu tempat.

Pulau Bali merupakan salah satu ikon pariwisata yang dimiliki Indonesia dan sudah banyak dikenal oleh beberapa Negara di dunia. Luas wilayah Provinsi Bali adalah 5.636,66 km<sup>2</sup> atau 0,29% luas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara administratif Provinsi Bali terbagi atas 8 kabupaten, 1 kotamadya, 55 kecamatan, dan 701 desa/kelurahan. Meskipun Bali sebuah pulau kecil yang luasnya hanya 0,29% dari luas Nusantara (5.632,86 km<sup>2</sup>) dan jumlah penduduknya 4,225 juta jiwa pada tahun 2014<sup>4</sup>, namun memiliki semua unsur lengkap terdapat di dalamnya, mulai dari empat buah danau, ratusan sungai, gunung dan kawasan hutan yang membentang di pesisir utara dari barat ke timur. Bali dikenal para wisatawan karena memiliki potensi alam

---

<sup>4</sup> Wikipedia, "Bali", <https://id.wikipedia.org/wiki/Bali>, 16 Mei 2016.

yang indah selain pantai-pantai yang berpasir putih, dan juga hitam, tetapi juga karena beriklim tropis, hutan yang hijau, gunung, danau, sungai serta sawah yang masih banyak membentang. Selain itu di Bali juga masih menghargai kearifan local dengan berbagai kegiatan dan upacara adat yang membuat perpaduan dari alam dan manusia mewujudkan kebudayaan yang unik.

Pembangunan dalam hakikatnya merupakan upaya manusia dalam mendayagunakan sumber daya alam dan lingkungan untuk meningkatkan taraf hidup. Begitu cepatnya perkembangan peradaban manusia dalam mengembangkan dan mendayagunakan ilmu dan teknologi sehingga timbul berbagai masalah lingkungan yang sangat merugikan manusia akibat pembangunan, seperti erosi, banjir, kekeringan, pencemaran, pemborosan sumber daya alam, konflik sosial dan lain sebagainya.<sup>5</sup> Namun yang terlihat dewasa ini seperti eksploitasi pariwisata secara berlebihan sehingga bermuara pada alih fungsi lahan hijau.

Pada tahun 2011 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan (Sarbagita). Pada awalnya Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 itu disambut baik oleh masyarakat Bali dan lembaga swadaya lingkungan hidup di Bali karena dapat menjadi suatu kontrol terhadap para investor yang akan melakukan pembangunan di Bali serta menjaga zona hutan lindung yang merupakan kawasan hijau di Bali. Selain menjadi sebuah kontrol pembangunan, peraturan presiden tersebut juga sebagai kontrol sosial dan lingkungan daerah konservasi tersebut.

Akhir masa jabatannya sebagai Presiden, SBY mengeluarkan Perpres No 51 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Perpres No 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan SARBAGITA yang intinya mengubah status

---

<sup>5</sup> Robert J Kodoatie, Suharyanto, dkk, *Pengelolaan sumber Daya Air Dalam Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Andi, 2000), hlm. 110.

konservasi Teluk Benoa menjadi zona penyangga atau kawasan pemanfaatan umum. Penerbitan Perpres No 51 Tahun 2014 menghapuskan pasal-pasal yang menyatakan Teluk Benoa adalah kawasan konservasi sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 55 ayat 5 Perpres No 45 Tahun 2011 serta mengurangi luasan kawasan konservasi perairan dengan menambahkan frasa “sebagian” pada kawasan konservasi Pulau Serangan dan Pulau Pudut. Hal tersebut menyebabkan kawasan konservasi di wilayah SARBAGITA menjadi berkurang luasannya. Perpres Nomor 51 Tahun 2014 lahir hanya untuk mengakomodir rencana reklamasi Teluk Benoa seluas 700 ha.

Dengan pemberlakuan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 masyarakat Bali sedang dihadapkan dengan rencana reklamasi Teluk Benoa yang terletak di wilayah Kuta Selatan. Semenanjung Benoa merupakan salah satu kawasan wisata air di Bali. Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 ini menghapuskan pasal-pasal yang menyatakan Teluk Benoa sebagai kawasan konservasi sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 55 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011. Mengubah kawasan konservasi perairan pesisir Teluk Benoa menjadi zona penyangga, yang secara tegas dimuat dalam Pasal 63A ayat (2) Perpres Nomor 51 tahun 2014 berakibat dapat direklamasiya Teluk Benoa (Pasal 101A Perpres Nomor 51 tahun 2014). Bahkan luas wilayah yang dapat di reklamasi pun telah ditentukan, yakni maksimal seluas 700 hektar.

Tentu saja wacana proyek Reklamasi Teluk Benoa menuai pro dan kontra di kalangan masyarakat. Menurut Pasal 1 angka 23 Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang dimaksud dengan Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurangan, pengeringan lahan atau drainase.<sup>6</sup>

Berdasarkan latar belakang dikemukakan diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah :

---

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 23, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang *Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*.

1. Mengapa Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan memperbolehkan rencana Reklamasi Teluk Benoa?
2. Bagaimanakah implikasi hukum dengan pemberlakuan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 pasal 101A tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan terkait dengan rencana Reklamasi Teluk Benoa?

## **Pembahasan**

### **A. Rencana Reklamasi Teluk Benoa**

Reklamasi berbasis revitaliasi Teluk Benoa, Bali ini diketahui ada yang pro dan kontra. Pihak yang mendukung berargumentasi bahwa reklamasi itu, karena kondisi di wilayah perairan tersebut -yang salah satunya adalah keberadaan Pulau Pudut- sudah sangat terancam akibat perubahan iklim global. Tujuan pemanfaatan kawasan Teluk Benoa, antara lain untuk mengurangi dampak bencana alam dan dampak iklim global, serta menangani kerusakan pantai pesisir. Kebijakan rencana pengembangan Teluk Benoa adalah untuk meningkatkan daya saing dalam bidang destinasi wisata dengan menciptakan ikon pariwisata baru dengan menerapkan konsep green development, sebagai upaya mitigasi bencana, khususnya bahaya tsunami.

Kelompok yang menolak rencana reklamasi berpendapat bahwa kawasan konservasi memiliki banyak fungsi vital dalam pelestarian ekosistem. Mereklamasi kawasan konservasi, selain melanggar peraturan Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita, juga membawa banyak dampak negatif bagi ekosistem maupun kehidupan masyarakat sekitar. Dalam Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana

Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan pada bagian konsideran menimbang disebutkan bahwa:

- a. Bahwa memperhatikan perkembangan kebijakan strategis nasional dan dinamika internal di Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan, khususnya terkait pemanfaatan ruang di Kawasan Teluk Benoa, sehingga perlu dilakukan revitalisasi;
- b. Bahwa Kawasan Teluk Benoa dapat dikembangkan sebagai kawasan yang potensi guna pengembangan kegiatan ekonomi serta sosial budaya dan agama, dengan tetap mempertimbangkan kelestarian fungsi Taman Hutan Raya Ngurah Raidan pelestarian ekosistem kawasan sekitarnya, serta keberadaan prasarana dan sarana infrastruktur di Kawasan Teluk Benoa;
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b perlu menetapkan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan.

**Tabel. 1: Pengertian Tata Ruang**

No	Undang-Undang	Pengertian
1.	Pasal 2, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang	Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.
2.	Pasal 5, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang	Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang
3.	Pasal 2, Peraturan Menteri	(1) Pengaturan Pedoman

	<p>Pekerjaan Umum Nomor 40/PRT/M/2007 Tentang Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai</p>	<p>Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai dimaksudkan untuk memberikan acuan bagi pemerintah daerah dalam perencanaan tata ruang pada kawasan yang sudah dilakukan reklamasi.</p> <p>(2) Pengaturan Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai bertujuan untuk mewujudkan rencana tata ruang di kawasan reklamasi pantai agar sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.</p>
4.	<p>Pasal 2, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan</p>	<p>Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.</p>
5.	<p>Pasal 3, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan</p>	<p>Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.</p>
6.	<p>Pasal 4, Peraturan Presiden</p>	<p>Rencana tata ruang adalah hasil</p>

Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan	perencanaan tata ruang.
---	-------------------------

**Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2016**

Pada hal diatas penulis menggunakan teori keadilan dan teori politik hukum sebagai pisau analisa. Terjadi polarisasi dalam menanggapi rencana reklamasi Teluk Benoa yang dilakukan oleh Yayasan Bumi Bali Bagus yang dengan tegas mendukung rencana ini dan ForBALI yang konsisten terus menentang. Perbedaan pandangan ini didasar sikap optimis Yayasan terhadap kemanfaatan yang akan ditawarkan dengan direalisasikannya reklamasi. Dilain pihak, sikap pesimis justru diperlihatkan dengan menengok kebelakang pada reklamasi Pulau Serangan yang gagal dan tidak membuahkan hasil yang optimal pada masyarakat. Berbagai argument telah diberikan oleh diberikan oleh kedua belah pidak untuk menyakinkan masyarakat dan mempengaruhi pemerintah. Hal tersebut sebagian besar dikemukakan karena terkait dengan permasalahan lingkungan, ekonomi, dan sosial budaya beserta dampak yang akan dihasilkan jika proyek ini terwujud.

Mengenai isu ekonomi ketenagakerjaan merupakan alasan yang paling sering diutarakan oleh kelompok pendukung rencana Revitalisasi Teluk Benoa. Kelompok ini optimis dengan direalisasikannya Revitalisasi akan membuka lapangan perkerjaan yang luas bagi masyarakat Bali.Yayasan Bumi Bali Bagus melihat adanya ironi dalam pariwisata Bali dimana masyarakat yang tinggal di tengah-tengah pusat pariwisata, seperti Sanur, Kuta, dan Nusa Dua masih banyak yang menganggur dan hidup dibawah garis kemiskinan. Oleh karena itu Yayasan memperjuangkan terserapnya tenaga-tenaga kerja yang memprioritaskan masyarakat-masyarakat Bali kepada PT.TWBI dan menghimbau masyarakat Bali agar tidak merasa angkuh mengatakan bahwa Bali tidak membutuhkan investasi. Berbeda dengan sikap optimis



Yayasan, ForBALI melihat Reklamasi yang berkedok Revitalisasi ini sebagai kebohongan publik yang syarat akan kepentingan modal semata. Negara membangun akses-akses yang memudahkan investor untuk menanam modalnya di Pulau Bali dan konsekuensi dari keberpihakan Pemerintah terhadap investor akan mengakibatkan kerugian publik karena investor akan memamatkan mata pencaharian masyarakat yang menggantungkan hidup mereka pada perairan Teluk Benoa.

Dilihat dari sisi Politik hukumnya, Perpres Nomor 51 Tahun 2014 ini menarik untuk diteliti. Menurut Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku apan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.<sup>7</sup> Karena sebelum terbitnya Perpres Nomor 51 Tahun 2014 ini Made Mangku Pastika (Gubernur Bali) mengeluarkan SK Nomor 2138/02-C/HK/2012 tentang pengelolaan wilayah perairan Teluk Benoa seluas 838 Ha, dengan rencana 438 Ha akan dibangun hutan mangrove, sekitar 300 Ha dibangun fasilitas umum seperti *art centre*, gedung pameran kerajinan, gelanggang olahraga, tempat ibadah, sekolah, dsb, dan hanya sebagian kecil atau sekitar 100 Ha dibangun akomodasi pariwisata.

Dalam Wikipedia disebutkan adanya beberapa macam reklamasi, yaitu *land reclamation*, *water reclamation*, *river reclamation* dan *mine reclamation*.<sup>8</sup> Selain itu dikenal pula istilah Reklamasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

---

<sup>7</sup> Wikipedia, "Reclamation", <http://en.wikipedia.org/wiki/Reclamation>, diakses 15 Mei 2016.

Kata reklamasi biasanya dikaitkan dengan lingkungan fisik tertentu seperti reklamasi tanah. Berikut pengertian reklamasi dari berbagai sumber:

**Tabel 2. Pengertian Reklamasi**

No.	Sumber	Pengertian
1.	Pasal 1 angka 23 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan pengutugan, pengeringan lahan atau <i>drainase</i> . Definisi ini sekalipun hanya menyebutkan reklamasi saja, tetapi dimaksudkan sebagai definisi untuk reklamasi pesisir.
2.	Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 40/PRT/M/2007 Tentang Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai	Reklamasi pantai adalah kegiatan di tepi pantai yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurangan, pengeringan lahan atau drainase.
3.	Wikipedia	<i>“Land reclamation is either of two distinct practies. One involve creating new land from sea or riverbeds, the other refers to restoring an area to a more natural state (such as after pollutiob or salination have made it unusable).<sup>9</sup> Yaitu reklamasi tanah dalam</i>

<sup>9</sup> Wikipedia, “Land Reclamation”, [http://en.wikipedia.org/wiki/Land\\_reclamation](http://en.wikipedia.org/wiki/Land_reclamation), diakses 15 Mei 2016.

		<p>praktek digunakan dalam dua arti yang berbeda. Pertama penciptaan tanah baru atas laut atau palung sungai, lainnya mengacu pada pemulihan suatu area untuk suatu keadaan yang lebih alamiah (misalnya sesudah pencemaran minyak yang mengakibatkan tidak dapat digunakan).</p>
--	--	---

**Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2016**

Reklamasi dapat ditujukan dalam rangka proses pembersihan suatu lahan yang mengalami kerusakan lingkungan sehingga dapat digunakan lagi bagi keperluan manusia, misalnya pembangunan perumahan. Dalam hal ini penulis membahas mengenai rencana reklamasi Teluk Benoa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan.

Pada dasarnya kegiatan reklamasi pantai tidak dianjurkan namun dapat dilakukan dengan memperhatikan ketentuan berikut:

1. Merupakan kebutuhan pengembangan kawasan budi daya yang telah ada di sisi daratan;
2. Merupakan bagian wilayah dari kawasan perkotaan yang cukup padat dan membutuhkan pengembangan wilayah daratan untuk mengakomodasi kebutuhan yang ada;
3. Berada di luar kawasan hutan bakau yang merupakan bagian dari kawasan lindung atau taman nasional, cagar alam, dan suaka margasatwa;
4. Bukan merupakan kawasan yang berbatasan atau dijadikan acuan batas wilayah dengan daerah/negara lain.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Direktorat Jenderal Penataan Ruang Departemen Pekerjaan, "Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai Umum", [http://birohukum.pu.go.id/pustaka/arsip\\_makalah/22.pdf](http://birohukum.pu.go.id/pustaka/arsip_makalah/22.pdf), diakses 19 Mei 2016.

Di samping Perpres No. 51/2014, permasalahan lingkungan, dan ekonomi yang menjadi perdebatan utama dalam menanggapi rencana reklamasi Teluk Benoa, dimensi sosial-budaya tidak luput menjadi dasar argumentasi dalam upaya meyakinkan masyarakat dan pemerintah terkait rencana reklamasi Teluk Benoa. Terdapat dua argumen besar dalam isu sosial-budaya, yaitu inovasi pariwisata yang diangkat oleh Yayasan Bumi Bali Bagus dan pembangunan tak berimbang oleh ForBALI. Yayasan menyakini revitalisasi Teluk Benoa yang berbasis reklamasi akan menciptakan inovasi baru dalam pariwisata Bali dimana inovasi semacam ini dipandang mutlak diperlukan guna menghindarkan Bali dari kejenuhan pariwisata. Sedangkan pandangan ForBALI mengedepankan pembangunan yang tidak merata mengacu pada riset pemerintah yang menyatakan bahwa Bali Selatan telah kelebihan kamar akibad akomodasi yang berlebihan. Kepadatan Bali Selatan juga akan meningkat dan berpotensi menambah alih fungsi lahan pertanian akibat kebutuhan.

Awal penolakan mengenai rencana reklamasi di Teluk Benoa dimulai pada akhir tahun 2012 ketika Gubernur Provinsi Bali, Made Mangku Pastika mengeluarkan surat keputusan (SK) bernomor: 2138/02-C/HK/2012 tentang Pemberian Izin dan Hak Pemanfaatan Pengembangan dan Pengelolaan Wilayah Perairan Teluk Benoa Provinsi Bali kepada PT. Tirta Wahana Bali Internasional (TWBI) sebagai calon pengembang yang akan mereklamasi Teluk Benoa. SK ini dianggap bermasalah oleh sebagian masyarakat Bali karena tidak melibatkan masyarakat dalam perumusan SK, khususnya yang berdomisili di pesisir Teluk Benoa sehingga gubernur pun dianggap tidak transparan dalam pemberian izin kepada TWBI.

Penolakan semakin gencar manakala SK Gubernur bertentangan dengan Perpres Nomor 45 Tahun 2011 yang intinya menyebutkan bahwa Teluk Benoa sebagai kawasan konservasi yang tidak boleh dimanfaatkan ataupun direklamasi. Akan tetapi, perkembangannya selanjutnya, pemerintah pusat pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono justru mendukung rencana reklamasi Teluk Benoa dengan mencabut Perpres Nomor 45 Tahun 2011 dan menggantikannya dengan Perpres Nomor 51 Tahun 2014 yang sekaligus mengubah status Teluk Benoa

menjadi kawasan budi daya yang dapat dimanfaatkan. Tentu saja, dengan berubahnya Perpres ini memberikan lampu hijau terhadap rencana reklamasi. Dengan perasaan curiga akan adanya konspirasi dibalik kebijakan-kebijakan tersebut, masyarakat Bali yang tergabung di dalam ForBALI menuntut agar dicabutnya Perpres Nomor 51 Tahun 2014 dan dikembalikan menjadi Perpres Nomor 45 Tahun 2011.

Kekhawatiran kepentingan modal yang akan menindas kepentingan publik mewarnai sikap penolakan ForBALI yang menyeret isu-isu lain, seperti lingkungan, ekonomi, dan sosial-budaya. Berbeda dengan Yayasan Bumi Bali Bagus sebagai pihak yang mendukung reklamasi, mereka mengaku melakukan kajian-kajian kecil untuk memeriksa urgensi reklamasi Teluk Benoa ketika rencana reklamasi menjadi isu hangat dalam publik di Bali. Hasil yang didapat dari kajian mereka menyatakan bahwa Teluk Benoa memang dalam kondisi lingkungan yang kritis sehingga perlunya penanganan sesegera mungkin. Oleh sebab itu, yayasan lebih memilih penggunaan istilah revitalisasi dibandingkan reklamasi dalam upaya menyelamatkan Teluk Benoa. Untuk memantapkan dukungan mereka terhadap rencana reklamasi, yayasan juga mengambil isu ekonomi dan sosial-budaya sebagai argumentasi dalam menyampaikan manfaat positif yang nantinya akan dirasakan oleh masyarakat Bali.

Dalam menyuarakan dukungan maupun penolakan terhadap rencana reklamasi Teluk Benoa, setidaknya terdapat empat permasalahan pokok yang sering diperdebatkan oleh kedua belah pihak, yaitu permasalahan kebijakan, lingkungan, ekonomi, dan sosial budaya. Perdebatan menjadi semakin alot ketika dicabutnya Perpres Nomor 45 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa perairan Teluk Benoa adalah kawasan konservasi, Pasal 55 ayat (5) dimana kawasan ini tidak boleh direklamasi dan digantikan dengan Perpres Nomor 51 Tahun 2014 yang memberikan lampu hijau bagi investor untuk mereklamasi Teluk Benoa. Yayasan Bumi Bali Bagus sebagai induk perjuangan masyarakat pendukung rencana revitalisasi Teluk Benoa menganggap dengan berubahnya Perpres Nomor 45 Tahun 2011 menjadi Perpres Nomor 51 Tahun 2014 merupakan langkah yang tepat yang dilakukan pemerintah dengan melihat kondisi Teluk Benoa yang tidak memungkinkan lagi disebut sebagai kawasan konservasi sepenuhnya. Oleh sebab itu, perlunya perubahan kebijakan agar

revitalisasi dapat dilakukan demi keberlangsungan perairan Teluk Benoa itu sendiri. Pernyataan ini juga didukung oleh Ngakan Putu Kirim, Kepala Sub Bidang Penataan Ruang Bappeda Provinsi Bali yang menjelaskan kriteria konservasi tidak cocok lagi dengan kondisi yang ada di Teluk Benoa. Hal ini dikarenakan telah dibangunnya pelabuhan Benoa, jalan tol di atas laut (Bali Mandara), dan pipa-pipa yang terpasang di bawah laut menjadikan perairan Teluk Benoa bukan lagi sebagai murni kawasan konservasi melainkan kini sebagai kawasan multi sektor yang dapat dimanfaatkan.

Sementara itu, ForBALI melihat berubahnya status konservasi menjadi daerah pemanfaatan merupakan kebijakan pemerintah pusat yang pro terhadap para investor rakus. Akibatnya, investor akan memiliki kekuasaan untuk mengeksploitasi alam Bali demi keuntungan diri mereka dan masyarakat Bali tidak memiliki kedaulatan di tanah kelahirannya sendiri. Selain perdebatan mengenai kebijakan pemerintah, dampak lingkungan yang akan diakibatkan dari rencana reklamasi Teluk Benoa juga menjadi isu bahkan yang paling menonjol terutama di kalangan masyarakat luas. Yayasan Bumi Bali Bagus memandang bahwa rencana reklamasi Teluk Benoa sangat perlu dilakukan karena melihat kondisi Teluk Benoa saat ini yang sudah kritis. Pendangkalan yang terjadi di Teluk Benoa dapat memusnahkan hutan *mangrove* karena terhambatnya limpahan air laut yang sangat dibutuhkan oleh hutan ini. Terlebih, pendangkalan perairan Teluk Benoa diperparah dengan sedimentasi lumpur yang membahayakan ekosistem *mangrove*. Yayasan juga mempercayai bahwa dengan dilakukannya revitalisasi tidak hanya akan mengembalikan kesehatan *mangrove*, tetapi juga akan mengurangi potensi banjir di kawasan pesisir Teluk Benoa. Pendalaman dan penambahan alur lintasan air sangat diperlukan untuk mencegah banjir karena endapan lumpur dan sampah yang selama ini menyebabkan air tidak mengalir dari lima sub daerah aliran sungai (DAS) ke Teluk Benoa, terutama pada saat musim penghujan dan ketika air laut pasang.

Oleh sebab itu, reklamasi akan menciptakan beberapa pulau dengan kanal-kanal air yang melintasi pulau-pulau tersebut agar air dari kelima sub-DAS mengalir ke laut secara alami dengan mengikuti fase pasang surut. Di lain pihak, ForBALI yang merepresentasikan diri sebagai masyarakat Bali yang keberatan dengan rencana

reklamasi Teluk Benoa menganggap bahwa reklamasi justru akan menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan. Adapun argumentasi mereka menyebutkan bahwa reklamasi akan merusak fungsi dan nilai konservasi kawasan serta perairan Teluk Benoa. Reklamasi dikhawatirkan akan memperbesar potensi banjir di kawasan pesisir Teluk Benoa karena mengurangi fungsi Teluk Benoa sebagai reservoir (tampungan banjir) dari lima DAS.

Di samping Perpres Nomor 51 Tahun 2014, permasalahan lingkungan, dan ekonomi yang menjadi perdebatan utama dalam menanggapi rencana reklamasi Teluk Benoa, dimensi sosial-budaya tidak luput menjadi dasar argumentasi dalam upaya meyakinkan masyarakat dan pemerintah terkait rencana reklamasi Teluk Benoa. Terdapat dua argumen besar dalam isu sosial-budaya, yaitu inovasi pariwisata yang diangkat oleh Yayasan Bumi Bali Bagus dan pembangunan tak berimbang oleh ForBALI. Yayasan menyakini revitalisasi Teluk Benoa yang berbasis reklamasi akan menciptakan inovasi baru dalam pariwisata Bali dimana inovasi semacam ini dipandang mutlak diperlukan guna menghindarkan Bali dari kejenuhan pariwisata. Sedangkan pandangan ForBALI mengedepankan pembangunan yang tidak merata mengacu pada riset pemerintah yang menyatakan bahwa Bali Selatan telah kelebihan kamar akibat akomodasi yang berlebihan. Kepadatan Bali Selatan juga akan meningkat dan berpotensi menambah alih fungsi lahan pertanian akibat kebutuhan.

**Tabel.3: Konflik Norma**

No.	Peraturan Perundang-Undang	Keterangan
1.	Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.	Pasal 17 ayat (4) : Izin lokasi tidak dapat diberikan pada zona inti di kawasan konservasi, air laut, kawasan pelabuhan dan pantai.
2.	Peraturan Presiden No. 45	. Pasal 55 ayat (5) huruf b menyebutkan

	<p>Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan.</p>	<p>kawasan konservasi perairan diperairan kawasan Sanur di kecamatan Denpasar, kota Denpasar, perairan kawasan Serangan di kecamatan Denpasar Selatan, kota Denpasar, perairan kawasan Teluk Benoa sebagian di kecamatan Denpasar Selatan, kota Denpasar dan sebagian di kecamatan Kuta Selatan, kabupaten Badung, dan perairan kawasan Kuta di kecamatan Kuta, kabupaten Badung.</p>
		<p>Pasal 101 huruf a: Kegiatan yang diperbolehkan sesuai peruntukan meliputi kegiatan kelautan dan perikanan, kegiatan transportasi laut, kegiatan pariwisata dan pendirian bangunan untuk kepentingan pemantauan ancaman bencana.</p>
<p>3.</p>	<p>Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan.</p>	<p>Pasal 55 ayat (5) huruf b : kawasan konservasi perairan diperairan kawasan Sanur di kecamatan Denpasar, kota Denpasar, perairan kawasan Serangan di kecamatan Denpasar Selatan, kota Denpasar, perairan kawasan Nusa Dua di kecamatan Kuta Selatan kabupaten Badung dan perairan kawasan Kuta di kecamatan Kuta kabupaten Badung</p> <p>Pasal 101A huruf d nomor 6 : Kegiatan sebagaimana dimaksud huruf a dan b dapat dilakukan melalui kegiatan</p>



		revitalisasi termasuk penyelenggaraan reklamasi paling luas 700 (tujuh ratus) hektar dari kawasan Teluk Benoa.
4.	Undang-Undang No. 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali tahun 2009-2029	<p>Pasal 44 ayat (2) :</p> <p>Kawasan suci, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Kawasan suci gunung;</li> <li>b. Kawasan suci danau;</li> <li>c. Kawasan suci campuhan;</li> <li>d. Kawasan suci pantai;</li> <li>e. Kawasan suci laut, dan;</li> <li>f. Kawasan suci mata air.</li> </ol>
		<p>Pasal 44 ayat (5) :</p> <p>Sebaran lokasi kawasan suci campuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, mencakup seluruh pertemuan aliran dua buah sungai di Bali.</p>
		<p>Pasal 44 ayat (6) :</p> <p>Sebaran lokasi kawasan suci pantai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d, mencakup tempat-tempat di pantai yang dimanfaatkan untuk upacara Melasti di seluruh pantai Provinsi Bali.</p>
		<p>Pasal 44 ayat (7) :</p> <p>Sebaran lokasi kawasan suci laut sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e, mencakup kawasan perairan laut yang difungsikan untuk tempat melangsungkan upacara keagamaan bagi umat Hindu di</p>

		Bali.
		<p>Pasal 44 ayat (8) :</p> <p>Sebaran lokasi kawasan suci mata air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf f, mencakup tempat-tempat mata air yang difungsikan untuk tempat melangsungkan upacara keagamaan bagi umat Hindu.</p>
5.	<p>Peraturan Daerah Kabupaten Badung No. 26 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung tahun 2013-2033</p>	<p>Pasal 26 ayat (1) :</p> <p>Kawasan suci sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf a, terdiri atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Kawasan Suci gunung;</li> <li>b. Kawasan Suci campuhan;</li> <li>c. Kawasan Suci loloan;</li> <li>d. Kawasan Suci pantai;</li> <li>e. Kawasan Suci laut;</li> <li>f. Kawasan Suci mata air; dan</li> <li>g. Kawasan Suci Catus Patha.</li> </ol>
		<p>Pasal 26 ayat (5) huruf b:</p> <p>Kawasan Suci pantai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, merupakan pantai yang dimanfaatkan untuk upacara melasti, meliputi:</p> <p>Pantai Mengening, Pantai Srosongan, Pantai Munggu, Pantai Sepang, pantai Kelan, Pantai Kedongan, Pantai Jimbaran, Pantai Labuhan Sait, Pantai Batu Pageh, Pantai Geger, Pantai Mengiat,</p>

		Pantai Samuh dan Pantai Tanjung Benoa untuk kegiatan melasti desa adat.
--	--	---

**Sumber: Bahan Hukum Primer, diolah, 2016.**

## **Simpulan**

Berdasarkan hasil uraian dari pembahasan pada tesis ini, disimpulkan bahwa:

1. Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik melalui kebijakan publik ini tanpa memperhatikan lagi perundang-undangan lain yang sudah mengatur secara jelas Kawasan Teluk Benoa serta tidak melibatkan masyarakat lokal atau masyarakat adat dalam membuat peraturan yang mengatur kehidupan masyarakat luas dan tidak memperhatikan akibat-akibat yang akan timbul dengan terbitnya Peraturan Presiden ini.
2. Bahwa Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2014 bertentangan dengan berbagai Undang-undang yaitu Undang-undang No. 1 Tahun 2014, Undang-undang No. 16 Tahun 2009, dan Peraturan Daerah Kabupaten Badung No. 26 tahun 2013. Yang menyebutkan bahwa Kawasan Teluk Benoa adalah Kawasan konservasi dan juga menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali tahun 2009-2029 Kawasan Teluk Benoa adalah Kawasan Suci yang digunakan untuk melaksanakan upacara adat umat Hindhu di Bali yang memang tidak boleh dibangun atau digunakan serta dimanfaatkan untuk kepentingan bisnis atau kegiatan Reklamasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Ibrahim, Jhonny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.

Robert J Kodoatie, Suharyanto, dkk. *Pengelolaan sumber Daya Air Dalam Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Andi, 2000.

### Naskah Internet

Wikipedia. "Reclamation". <http://en.wikipedia.org/wiki/Reclamation>. Diakses 15 Mei 2016.

Wikipedia. "Land Reclamation". [http://en.wikipedia.org/wiki/Land\\_reclamation](http://en.wikipedia.org/wiki/Land_reclamation).  
Dikases 15 Mei 2016.

Direktorat Jenderal Penataan Ruang Departemen Pekerjaan. "Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai Umum".  
[http://birohukum.pu.go.id/pustaka/arsip\\_makalah/22.pdf](http://birohukum.pu.go.id/pustaka/arsip_makalah/22.pdf). Dikases 19 Mei 2016.

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang *Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*.

Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang *Rencana Tata Ruang Denpasar, Badung, Gianyar, Tabanan*.

Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang *Perubahan Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan*.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029*.

Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung Tahun 2013-2033*.