

Kebijakan Reklamasi Teluk Benoa Pasca Pemilihan Gubernur Bali Tahun 2018

Ni Made Hana Sutiawati¹, Julian Aldrin Pasha²

Universitas Indonesia, Jl. Margonda Raya, Kota Depok

Corresponding Author: hanasutiawati@gmail.com

Keyword:
Benoa Bay;
Reclamation;
Regional Regulation.

Abstract: *Benoa Bay reclamation become an interesting issue in local political contestation, especially in the 2018 Bali Governor Election. The phenomenon of the movement against the Benoa Bay reclamation policy which has the support of most Balinese people, become an opportunity for candidates to gain votes in the election. This study aims to find out the efforts of Wayan Koster and Cok Ace as the winning Governor and Deputy Governor of Bali, in fulfilling their political promise which stated that they also rejected the reclamation policy Benoa Bay. This study uses a qualitative approach, using the method of literature or literature study. The results of this study indicate that the efforts made by Wayan Koster and Cok Ace have not been able to accommodate the cancellation or revision of the Benoa Bay reclamation policy in Presidential Decree No. 51 of 2014. Even though the Benoa Bay area was finally designated as a Maritime Conservation Area by the Minister of Marine Affairs and Maritime Affairs and set forth in the Regional Regulation RZWP3K Bali Province 2020-2040, but the power of regulation is still held by Presidential Decree 51 of 2014 regarding the status of the Benoa Bay area as a public use area.*

Kata Kunci:
Peraturan Daerah;
Reklamasi;
Teluk Benoa.

Abstrak: Reklamasi Teluk Benoa menjadi isu yang menarik dalam kontestasi politik lokal terutama dalam Pilgub Bali 2018. Fenomena gerakan penolakan kebijakan reklamasi Teluk Benoa yang mendapat dukungan dari sebagian besar masyarakat Bali, menjadi peluang bagi para kandidat dalam mendulang suara pada Pilgub Bali 2018. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui upaya pasangan Wayan Koster dan Cok Ace sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Bali pemenang, dalam memenuhi janji politiknya yang menyatakan turut menolak kebijakan reklamasi Teluk Benoa. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan menggunakan metode kepustakaan atau studi pustaka. Hasil penelitian ini menunjukkan upaya yang dilakukan oleh Wayan Koster dan Cok Ace belum mampu mengakomodir dibatalkan atau direvisinya kebijakan reklamasi Teluk Benoa pada Perpres Nomor 51 tahun 2014. Meski kawasan Teluk Benoa akhirnya ditetapkan sebagai Kawasan Konservasi Maritim oleh Menteri Kelautan dan Kemaritiman dan dituangkan dalam Perda RZWP3K Provinsi Bali 2020-2040, namun kekuatan aturan masih dipegang oleh Perpres 51 Tahun 2014 terkait status kawasan Teluk Benoa sebagai kawasan pemanfaatan umum.

PENDAHULUAN

Isu lingkungan terkait reklamasi Teluk Benoa pada Pemilihan Gubernur (Pilgub) Bali 2018 menjadi salah satu wacana dominan yang diangkat oleh masing-masing pasangan calon gubernur (cagub) dan calon wakil gubernur (cawagub). Kedua pasangan calon, yaitu pasangan nomor urut satu, I Wayan Koster-Tjokorda Oka Artha Ardhana Sukawati (KBS-Ace), dan pasangan nomor urut dua, Ida Bagus Rai Dharmawijaya Mantra-I Ketut Sudikerta (Mantra-Kerta), secara aktif mengangkat isu tolak reklamasi Teluk Benoa sebagai janji kampanye (Sumerta, 2018). Reklamasi Teluk Benoa menjadi isu yang menarik dalam kontestasi politik lokal terutama dalam Pilgub Bali 2018, mengingat Gubernur Bali, Mangku Pastika selama periode kedua kepemimpinannya, yaitu tahun 2013-2018, belum bisa menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh munculnya rencana proyek reklamasi ini.

Rencana reklamasi Teluk Benoa mendapat penolakan dari aliansi masyarakat yang terdiri dari mahasiswa, LSM, musisi, warga peduli lingkungan, dan perwakilan desa, yang tergabung dalam Forum Rakyat Bali (ForBALI). Perubahan status kawasan konservasi Teluk Benoa menjadi

kawasan pemanfaatan umum yang tertuang dalam Perpres No 51 Tahun 2014. Dalam peraturan ini mengatur Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan (SARBAGITA) yang memungkinkan dilaksanakannya reklamasi di kawasan Teluk Benoa. ForBALI menilai perubahan status pada kawasan ini justru akan memberikan dampak negatif pada kondisi lingkungan, ekonomi, sosial budaya di kawasan Teluk Benoa (Mahardika, 2014).

ForBALI berargumen, dari sisi sosial budaya, kawasan Teluk Benoa merupakan kawasan suci yang kerap digunakan untuk menyelenggarakan upacara adat umat Hindu di Bali, sehingga kegiatan lain, misalnya kepentingan bisnis pada kawasan ini seharusnya tidak diperbolehkan. Sedangkan dari sisi lingkungan, reklamasi Teluk Benoa dikhawatirkan akan meningkatkan potensi banjir serta kehancuran ekosistem di wilayah sekitar. Selain itu, pemanfaatan kawasan Teluk Benoa sebagai kawasan industri pariwisata akan menimbulkan kerugian finansial akibat hilangnya mata pencaharian masyarakat setempat yang sebagian besar bekerja sebagai nelayan (Dewi, 2019).

Berbagai upaya yang dilakukan oleh ForBALI, baik melalui demonstrasi maupun kampanye di media sosial membuat gerakan ini mendapat simpati yang besar dari masyarakat Bali hingga mancanegara (Brauchler, 2020). Pada Pilgub Bali 2018, isu penolakan reklamasi Teluk Benoa kemudian menjadi salah satu isu yang diangkat oleh cagub dan cawagub pada masa kampanye. Calon Gubernur Bali nomor urut 1, I Wayan Koster pada masa kampanye mengeluarkan statement politik yang menyatakan penolakannya terhadap reklamasi Teluk Benoa. Dalam kampanyenya Wayan Koster berjanji jika terpilih dan apabila memang reklamasi tersebut tidak sesuai dengan keseimbangan alam, maka ia akan memastikan rencana reklamasi Teluk Benoa dibatalkan (Ayu, 2017).

ForBALI merespon fenomena ini dengan menyebut isu penolakan reklamasi Teluk Benoa selalu menjadi isu krusial dalam ajang politik elektoral sepanjang tahun 2013 - 2018. Ini terjadi baik dalam pemilihan legislatif, pemilihan presiden, maupun pemilihan kepala daerah di Bali. ForBALI menyimpulkan penolakan reklamasi Teluk Benoa telah menjadi isu bersama (*common issue*) sebagian besar masyarakat Bali sehingga menjadi salah satu tolak ukur bagi masyarakat saat memilih pemimpinnya. Dengan demikian, keberpihakan para kandidat Pilgub atas penolakan reklamasi Teluk Benoa menjadi sangat krusial dalam tingkat elektabilitas masing-masing kandidat (ForBALI, 2018).

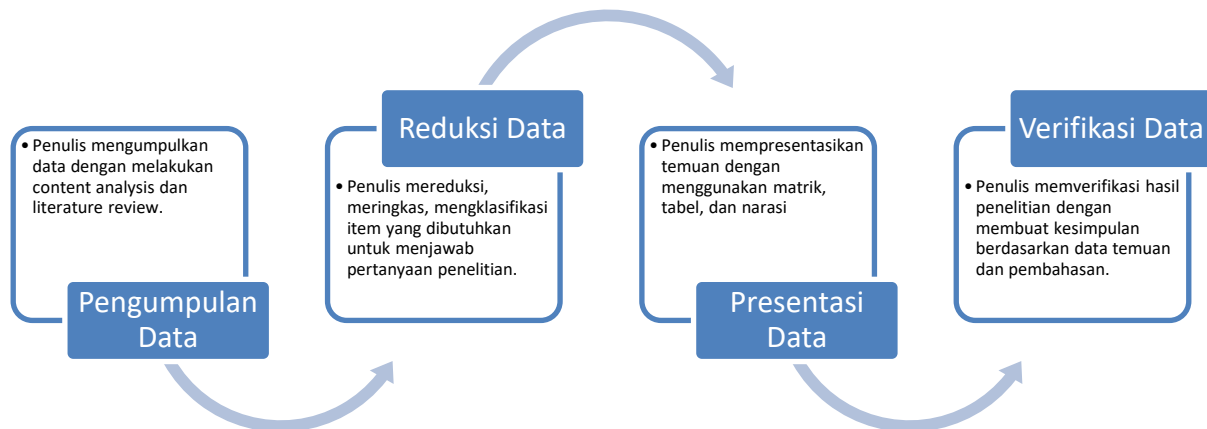
Pasangan Wayan Koster – Cok Ace akhirnya unggul dalam Pilkada 2018 dengan perolehan 1.213.075 suara atau 57,68 persen dengan rincian Kabupaten Buleleng (220.923 suara), Kabupaten Tabanan (199.384 suara), Kabupaten Badung (210.175 suara), Kabupaten Gianyar (186.076 suara), Kabupaten Jembrana (81.783 suara), dan Kabupaten Bangli (96.327 suara) (Gamar, 2018). Dari enam kabupaten tersebut, tiga kabupaten di antaranya merupakan daerah yang masuk ke dalam kebijakan Rencana Tata Ruang Kawasan Sarbagita, yaitu Kabupaten Badung, Gianyar, dan Tabanan.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, kepala daerah berperan sebagai penentu kebijakan terkait pembangunan daerahnya. Gubernur berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga dalam hal ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden, sebagaimana kewenangan gubernur diatur dalam UU No 23 tahun 2014. Kewenangan (otoritas) daerah dan aktor-aktor politik penguasa daerah memberikan pengaruh yang kuat dalam pengambilan keputusan kebijakan publik, mulai pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan yang dijalankan, termasuk tata kelola sumber daya alam dan lingkungan hidup di dalamnya (Akib, 2011). Dalam konteks kebijakan reklamasi Teluk Benoa maka perlu dilihat bagaimana upaya pasangan Wayan Koster dan Cok Ace sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Bali terpilih, dalam memenuhi janji politiknya yang menolak kebijakan reklamasi Teluk Benoa.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan jenis metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode kepustakaan atau studi pustaka. Penelitian ini

berfokus pada isu kebijakan reklamasi Teluk Benoa yang muncul sejak tahun 2013 hingga pasca Pilgub 2018. Kepustakaan atau studi pustaka memungkinkan peneliti untuk berhadapan langsung dengan teks atau data angka, bukan pengetahuan langsung dari lapangan sehingga tidak dibatasi ruang dan waktu. Berdasarkan hal tersebut, maka data yang dikumpulkan pada penelitian ini dilakukan dengan menelaah, menganalisis dan mempelajari data sekunder dari berbagai jurnal cetak dan elektronik, buku dan dokumen serta sumber informasi lain yang berkaitan dengan penelitian atau kajian yang dilakukan (Cresswell, 2013). Studi ini dilakukan dengan mengikuti tahapan penelitian sebagai berikut;



Gambar 1. Tahapan Penelitian

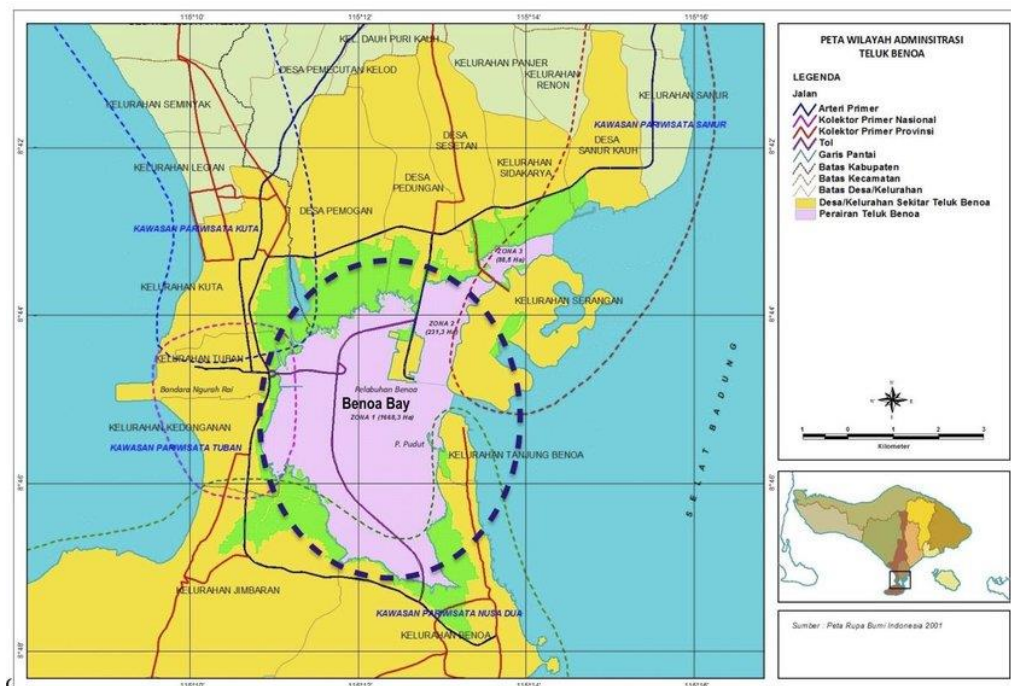
Sumber: Olahan penulis

Data yang akan dikumpulkan adalah informasi yang terkait dengan kebijakan, yang meliputi dokumen resmi, risalah rapat, pernyataan dari badan terkait dan berita tentang topik penelitian. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi analisis data dengan menggunakan tiga langkah analisis yang terdiri dari pengkodean data, penyajian data, dan langkah penarikan kesimpulan dan verifikasi.

HASIL DAN DISKUSI

Isu Reklamasi Teluk Benoa Dalam Kontestasi Pilgub Bali 2018

Perjuangan masyarakat sipil yang tergabung dalam aliansi ForBALI dalam mempertahankan status kawasan Teluk Benoa dapat digambarkan sebagai contoh dari argumentasi kritis publik. Gerakan ini menunjukkan pentingnya partisipasi masyarakat untuk menjaga alam Indonesia yang kerap terancam punah (Putri, 2016). Ada tiga argumen utama yang disuarakan yaitu pertama menyangkut keanekaragaman hayati kawasan hutan mangrove. Teluk Benoa merupakan habitat berbagai satwa, rumput laut dan terumbu karang. Kedua, dari segi budaya dan agama, Teluk Benoa merupakan kawasan suci. Ketiga, dari segi ekonomi, Teluk Benoa merupakan situs penting yang mendukung perekonomian di pantai selatan Bali yang sebagian besar masyarakatnya bekerja sebagai nelayan dan wisata bahari.



Gambar 2. Peta Wilayah Teluk Benoa
Sumber: Wardana (2018)

Pemerintah menjadi sasaran demonstrasi yang dilakukan oleh ForBALI, baik pemerintah di tingkat nasional maupun daerah. Desakan terhadap perubahan kebijakan menjadi agenda utama masyarakat yang terus didorong melalui aksi protes terhadap kebijakan tersebut. Hal ini mengindikasikan adanya keterkaitan antara kebijakan pemerintah dengan permasalahan yang dihadapi masyarakat, khususnya permasalahan lingkungan. Kebijakan pada akhirnya melegitimasi korporasi untuk melakukan kejahatan di bawah “stempel” pemerintah melalui undang-undang, peraturan dan perizinan.

Pengembangan tata pemerintahan yang baik dan partisipasi politik (sering disebut 'pembangunan masyarakat sipil'), termasuk pluralisme dan ekspresi publik dari sudut pandang yang berbeda tentang kebijakan publik, dipahami sebagai kebutuhan untuk pembentukan masyarakat yang stabil dan sejahtera (Annas & Rusnaedy, 2019; Francis, 2022). Perbedaan sudut pandang ini tak jarang menimbulkan permasalahan atau konflik di tengah kehidupan bermasyarakat. Webster mendefinisikan konflik sebagai konfrontasi antara beberapa pihak yang berkembang karena adanya ketidaksepakatan yang tajam atau adanya pertentangan atas berbagai kepentingan, ide, dan lain-lain.

Konflik selalu memiliki dua sisi yang secara inheren membawa potensi risiko dan peluang. Jika dianalogikan konflik menciptakan energi, yang dapat bersifat destruktif atau konstruktif, atau gabungan keduanya (Hae et al, 2000). Konflik dapat memberikan klasifikasi pilihan-pilihan dalam menghadapi suatu persoalan serta kekuatan untuk mencari penyelesaiannya. Meski perubahan tidak selalu berasal dari konflik, namun pada tingkatan tertentu masyarakat membutuhkan konflik untuk menciptakan perubahan-perubahan.

Lewis A. Coser memandang fenomena ini sebagai fungsi sosial konflik, yaitu konflik tidak hanya berkonotasi negatif dan bersifat merusak, melainkan juga dapat mempunyai fungsi positif untuk suatu kelompok atau masyarakat, khususnya isu-isu konflik yang diakui dan dihadapi secara terbuka. Selain itu, konflik memiliki tujuan tertentu, yaitu untuk mempertahankan yang dimiliki, serta untuk mendapatkan sumber-sumber lain. Manusia memiliki naluri untuk memelihara sumber-sumber yang menjadi miliknya. Manusia juga berupaya mempertahankan yang dimilikinya tersebut dari usaha pihak lain yang berupaya untuk merebut maupun mengurangi sumber-sumber tersebut. Sumber-sumber yang dimaksud tidak hanya berkaitan dengan harga diri, keselamatan hidup, dan keluarganya, tetapi juga wilayah/daerah tempat

tinggal, kekayaan, serta kekuasaan yang dimiliki (Surbakti, 1992). Seiring berkembangnya permasalahan reklamasi Teluk Benoa, masalah ini melampaui masalah lingkungan dan memasuki ranah politik lokal. Saat Pilgub Bali, Pilwakot Denpasar dan Pilbup Badung isu ini menggiring semua kandidat untuk menandatangani perjanjian integritas untuk turut menentang proyek reklamasi Teluk Benoa. Isu reklamasi Teluk Benoa ini pada akhirnya menjadi preferensi elektabilitas bagi pejabat publik di Bali, bahkan dalam kontestasi pemilihan Bandesa (pejabat desa adat) (Subekti, 2019).

Fenomena gerakan penolakan kebijakan reklamasi Teluk Benoa menjadi peluang bagi para kandidat dalam mendulang suara pada Pilgub Bali 2018. ForBALI memandang sikap para kandidat ini sebagai sikap pragmatis para politisi. Para kandidat tersebut dikatakan mengikuti nalar publik hanya untuk menaikkan elektabilitas mereka jelang pemilihan gubernur. Oleh karena itu ForBALI secara terbuka menantang para kandidat untuk menggunakan kewenangannya apabila terpilih, untuk membantu rakyat menolak reklamasi Teluk Benoa. Salah satunya dengan membuat surat pernyataan resmi yang ditujukan kepada Presiden Jokowi untuk mencabut Perpres Nomor 51 Tahun 2014 (ForBALI, 2017).

Gubernur Bali terpilih, I Wayan Koster, pada masa kampanye mengeluarkan statement politik yang menyatakan penolakannya terhadap reklamasi Teluk Benoa. Dalam kampanyenya Wayan Koster berjanji akan memastikan rencana reklamasi Teluk Benoa dibatalkan (Tribunnews, 2017). Pada wawancara yang dilakukan oleh media online fajarbali.com, Rabu, 10 Januari 2018, Wayan Koster secara eksplisit mengeluarkan pernyataan bahwa isu reklamasi Teluk Benoa merupakan satu-satunya isu yang ia berikan antensi dalam Pilgub 2018.

Pada pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur yang dilaksanakan di Istana Negara, Gubernur Bali I Wayan Koster menyatakan tidak akan melanjutkan proyek reklamasi Teluk Benoa. Ia berargumen bahwa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan tidak mutlak mengamanatkan reklamasi, melainkan hak prerogatif gubernur untuk melaksanakan kebijakan reklamasi maupun tidak (Kompas, 2018).

Meski demikian, dalam Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 telah ditetapkan bahwa pemanfaatan ruang di Kawasan Teluk Benoa merupakan kebijakan strategis nasional dan dinamika internal di Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan, sehingga perlu dilakukan revitalisasi. Pada Perpres Nomor 51 Tahun 2014 juga menggaris bawahi, Kawasan Teluk Benoa dapat dikembangkan sebagai kawasan yang potensial guna pengembangan kegiatan ekonomi serta sosial budaya dan agama, dengan tetap mempertimbangkan kelestarian fungsi Taman Hutan Raya Ngurah Rai serta pelestarian ekosistem kawasan sekitarnya.

Penyelesaian Konflik Reklamasi Teluk Benoa Oleh Pasangan Pemenang Dengan Kelompok Penolak Kebijakan Reklamasi Teluk Benoa

Perubahan status kawasan konservasi di Teluk Benoa menjadi kawasan pemanfaatan umum memicu perlawanan besar-besaran yang belum pernah terjadi sebelumnya oleh sebagian masyarakat Bali. Aksi kolektif tolak reklamasi Teluk Benoa pertama kali dilakukan oleh Komite Kerja Advokasi Lingkungan Hidup (KEKAL) Bali yang terdiri dari gabungan organisasi dan mahasiswa peduli lingkungan hidup BEM UNHI, PPMI DK Bali, Frontier Bali, Bali Outbond Community, WALHI Bali pada tanggal 31 Juli 2013 yang menuntut Gubernur Made Mangku Pastika untuk mencabut surat keputusan (SK) nomor 2138/02-C/HK/2012 tentang pemberian izin dan hak pemanfaatan, pengembangan dan pengelolaan wilayah perairan teluk Benoa. Sebagian masyarakat Bali menganggap SK ini bermasalah karena tidak melibatkan masyarakat dalam perumusan SK tersebut, terutama masyarakat yang tinggal di pesisir Teluk Benoa. Gubernur juga dinilai tidak transparan dalam memberikan izin kepada TWBI, karena rencana reklamasi muncul secara tiba-tiba di akhir tahun 2012 tanpa melibatkan masyarakat pada kawasan tersebut dalam penyusunan SK.



Gambar 3. Rencana Pembangunan Kawasan Teluk Benoa
Sumber: Mongabay (2018)

Ketidaksetujuan ini semakin kuat ketika keputusan gubernur tersebut bertentangan dengan Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa Teluk Benoa adalah kawasan lindung, sehingga kawasan tersebut tidak untuk dimanfaatkan, termasuk reklamasi. Secara prosedur hukum keputusan gubernur ini telah melangkahi Perpres No. 45/2011 dengan memberikan izin kajian terhadap calon pengembang yaitu PT. TWBI. Dalam peristiwa selanjutnya, pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah pusat justru mendukung rencana rehabilitasi Teluk Benoa dengan mengadopsi Perpres No. 45 Tahun 2011 dan menggantinya dengan Perpres No. 51 Tahun 2014 yang sekaligus mengubah status kawasan Teluk Benoa menjadi kawasan pemanfaatan umum. Tentu saja, perubahan Perpres ini memberi lampu hijau pada rencana reklamasi tersebut. ForBALI menduga adanya konspirasi dibalik kebijakan ini dan menuntut Perpres No. 51 Tahun 2014 dan kembali ke Perpres No. 45 Tahun 2011. Penolakan yang dilakukan ForBALI juga tidak terlepas terhadap subyek lain seperti lingkungan, ekonomi dan sosial budaya.

Pada perkembangannya, ForBALI menjadi aktor utama gerakan tolak reklamasi Teluk Benoa dengan mewadahi seluruh unsur masyarakat baik lembaga maupun individu yang menolak proyek reklamasi Teluk Benoa dengan melakukan aksi demonstrasi setiap tahunnya secara keberlanjutan. Aksi massa yang dilakukan oleh ForBALI pada tanggal 18 Oktober 2013 di depan kantor Gubernur Bali dan DPRD Bali, dengan mengadakan *long march* dan orasi, merupakan salah satu gerakan besar yang dilakukan oleh kelompok penolak reklamasi Teluk Benoa. Gerakan ini mendapat dukungan dari masyarakat sipil lintas sektoral yang terdiri dari lembaga dan individu baik mahasiswa, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), seniman, pemuda dan individu-individu yang peduli lingkungan hidup.

Untuk memenuhi janji politiknya pasca Pemilihan Gubernur Bali 2018, Gubernur Koster menulis surat resmi kepada Presiden Joko Widodo terkait usulan perubahan Perpres 51 Tahun 2014 dengan nomor surat 523/1863/Sekret/Dislatin pada 21 Desember 2018. Dalam surat tersebut, gubernur mengusulkan perubahan Perpres . 51 Tahun 2014, khususnya terkait status kawasan perairan Teluk Benoa, yang sebaiknya ditetapkan sebagai Kawasan Konservasi Maritim untuk melindungi adat Bali dan budaya maritim berdasarkan Tri Hita Karana. Selain usulan perubahan Perpres Nomor 51 Tahun 2014, dalam surat tersebut Gubernur Koster juga meminta Presiden untuk menginstruksikan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Siti Nurbaya untuk

tidak menerbitkan Izin Lingkungan (Amdal) kepada siapapun yang mengajukan Amdal terhadap pelaksanaan reklamasi di Perairan Teluk Benoa (Antara, 2018).

Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Bali selaku *civil society* yang tergabung aliansi ForBALI meminta salinan surat gubernur kepada presiden terkait usulan perubahan Perpres Nomor 51 Tahun 2014 tersebut melalui surat dengan Nomor 16/ED/WALHI-BALI/XII/2018 perihal permohonan Informasi Publik. Surat permohonan informasi publik tersebut telah diterima oleh gubernur pada tanggal 31 Desember 2018, dan mendapat balasan pada tanggal 15 Januari 2019. Pada surat balasan, Gubernur Koster menolak memberikan salinan surat terkait usulan revisi Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 kepada Presiden Joko Widodo yang diminta Walhi Bali. Gubernur menilai surat yang ditujukan kepada presiden tersebut bersifat ketat dan terbatas sehingga tidak untuk disebar ke masyarakat luas. Selain itu, gubernur menyatakan kekhawatiran terhadap terhambatnya proses negosiasi apabila surat tersebut disebarluaskan ke hadapan publik (Bisnis.com, 2019).

Atas penolakan Gubernur Bali I Wayan Koster, Walhi Bali pada tanggal 31 Januari 2019 mengajukan surat keberatan Nomor 02/ED/WALHI-BALI/I/2019 kepada Gubernur Bali. Walhi Bali menanti dan mendapat surat balasan, melalui surat Nomor: 183.1/1408/Bag III/B.KUMHAM. Dalam surat tersebut, Gubernur Bali I Wayan Koster kembali menolak untuk memberikan informasi berupa salinan surat usulan perubahan Perpres Nomor 51 Tahun 2014 kepada Presiden Joko Widodo (Walhi, 2019).

Penolakan Gubernur Bali untuk menyerahkan salinan surat tersebut, berujung pada disengketakannya Gubernur Bali I Wayan Koster oleh Walhi Bali dengan mengajukan permohonan sengketa informasi publik kepada Komisi Informasi Provinsi Bali pada 2 April 2019 (Balipost, 2019). Hingga pada sidang putusan yang berlangsung 5 November 2019, diputuskan bahwa informasi publik yang dimohonkan Walhi terkali salinan surat gubernur kepada presiden merupakan informasi yang bersifat terbuka (Kumparan, 2019).

Alasan Walhi Bali meminta transparansi terkait salinan usulan perubahan Perpres Nomor 51 Tahun 2014 dinilai cukup beralasan mengingat Walhi Bali bersama ForBali dan sebagian masyarakat Bali lainnya konsisten menentang rencana reklamasi Teluk Benoa. Jika surat Gubernur Bali tertanggal 28 Desember 2018 kepada Presiden Jokowi sejalan dengan komitmen perjuangan Walhi Bali, maka tentunya Walhi Bali, ForBali dan sebagian masyarakat Bali akan mendukungnya. Namun, keengganan Gubernur Bali untuk membuka surat tersebut menimbulkan kecurigaan akan adanya agenda lain. Kejadian ini juga menjadi tanda ketidakpercayaan terhadap komitmen Gubernur Bali yang telah berulang kali menyatakan penolakannya terhadap reklamasi Teluk Benoa.

Hugh Miall (2011) mengemukakan lima pendekatan dalam menghadapi konflik antara lain; kompetisi, akomodasi, menghindar, kompromi, dan kolaborasi. Dalam konflik yang terjadi antara Gubernur Bali, Wayan Koster dengan aliansi ForBALI, mengindikasikan adanya penghindaran yang dilakukan oleh Gubernur Koster dalam menyelesaikan konflik. Penghindaran, yaitu menunda atau menghindari respons. Pihak yang berkonflik cenderung menarik diri, mengalihkan perhatian, bersembunyi, dan mengabaikan konflik daripada menyelesaikannya, tidak kooperatif, dan menampilkan tingkah laku pasif, sehingga tercipta situasi kalah-kalah (*lose-lose*).

Kondisi yang stagnan membuat ForBALI kembali melakukan aksi tolak reklamasi Teluk Benoa lewat parade budaya yang dilaksanakan pada 26 Januari 2020. Dalam aksi tersebut ForBALI memasang baliho dengan tulisan "Kapan Selesai Itu Barang" yang berisi gambar hewan keledai (nasbedag) di atas tulisan tersebut. Pemasangan poster tersebut sebagai pengingat Gubernur Bali Wayan Koster terhadap janjinya selama kampanye. Koordinator ForBALI I Wayan 'Gendo' Suardana juga menyinggung Gubernur Koster yang sempat menyebut "nasbedag" (Kedelai) yang ditujukan kepada pejuang Bali Tolak Reklamasi. Koster dinilai terlalu jemawa dengan pernyataannya yang bisa menyelesaikan persoalan reklamasi Teluk Benoa oleh dirinya sendiri saja. Namun, pada kenyataannya hingga kini polemik reklamasi Teluk Benoa tak kunjung selesai (Balebong, 2020).

Perumusan kebijakan melibatkan banyak aktor, terdapat interaksi antara dua aktor besar, yaitu *inside government actors* dan *outside government actors* dalam sistem pemerintahan

yang demokratis. Secara umum, dalam proses perumusan kebijakan publik, terdapat tiga aktor yang terlibat, yaitu aktor publik, aktor privat, dan aktor masyarakat (*civil society*). Aktor-aktor ini memiliki peran yang sangat penting dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik (Lidblom, 2006). Hubungan yang kurang harmonis antara Gubernur Koster dan kelompok penolak reklamasi Teluk Benoa dikhawatirkan justru akan membuat penyelesaian terhadap permasalahan ini semakin alot. Meski keberlanjutan kebijakan reklamasi Teluk Benoa bergantung pada Perpres Nomor 51 Tahun 2014, yang keputusannya terletak di tangan Presiden, ada baiknya Gubernur Koster berkonsolidasi secara terbuka dengan pihak penolak yaitu ForBALI, sehingga apa yang menjadi tujuan bersama untuk menggagalkan proyek reklamasi Teluk Benoa dan membatalkan Perpres Nomor 51 Tahun 2014 dapat tercapai.

Penetapan Kawasan Konservasi Maritim Teluk Benoa di Perairan Provinsi Bali

Pasca Pilgub Bali 2018, kebijakan reklamasi Teluk Benoa memasuki babak baru. Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti akhirnya menetapkan status Perairan Teluk Benoa, sebagai Kawasan Konservasi Maritim. Penetapan status kawasan Teluk Benoa ini tertuang dalam Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 46/KEPMEN-KP/2019 tentang KKM Teluk Benoa di Perairan Provinsi Bali pada tanggal 4 Oktober 2019. Ini merupakan tindak lanjut dari usulan Gubernur Bali Wayan Koster perihal Penetapan Kawasan Konservasi Maritim Teluk Benoa, yang tertuang dalam surat Gubernur Bali kepada Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 523.32/1687/KL/Dislautkan pada 11 September 2019. Dalam surat tersebut, Gubernur Bali mengusulkan agar Teluk Benoa ditetapkan sebagai Kawasan Konservasi Maritim setelah melakukan konsultasi publik pada 6 September 2019 bersama kelompok ahli, LSM, asosiasi, pemangku kepentingan, para sulinggih (pendeta Hindu) serta bendesa adat yang menggunakan perairan Teluk Benoa sebagai tempat upacara (CNNIndonesia, 2019).

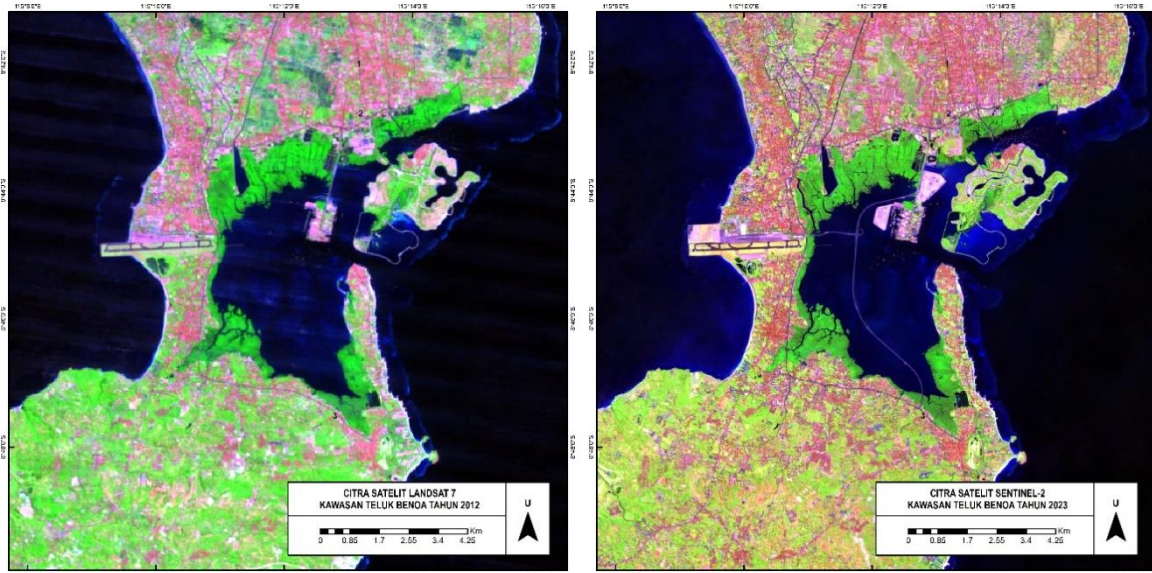
Keputusan Menteri Kelautan dan Kemaritiman tentang Kawasan Konservasi Maritim Teluk Benoa ini memuat sejumlah poin. Poin pertama, penetapan Perairan Teluk Benoa sebagai Kawasan Konservasi Maritim di Perairan Provinsi Bali. Kedua, pengelolaan Kawasan Konservasi Maritim Teluk Benoa di Perairan Provinsi Bali sebagai Daerah Perlindungan Budaya Maritim. Poin ketiga, yaitu pengaturan luas Daerah Perlindungan Budaya Maritim yang secara keseluruhan mencapai 1.243,41 hektare. Luasan tersebut terdiri dari zona inti dengan total 15 titik koordinat yang masing-masing berjarak dengan radius kurang lebih 50 sentimeter (Sikut Bali/telung tampak ngandang) dan zona pemanfaatan terbatas. Pada poin keempat, pengaturan batas koordinat Daerah Perlindungan Budaya Maritim yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keputusan Menteri, yang tercantum pada lampiran I dan lampiran II. Poin kelima, Kementerian Kelautan dan Perikanan menunjuk Pemprov Bali untuk mengelola Daerah Perlindungan Budaya Maritim Teluk Benoa, mulai dari penunjukan organisasi pengelola, penyusunan dan penetapan rencana pengelolaan, hingga peraturan zonasi Kawasan Konservasi Maritim.

Kawasan konservasi maritim Teluk Benoa ini diatur dalam Peraturan Daerah Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) Provinsi Bali 2020-2040 yang disahkan pada 31 Agustus 2020. Pasal 28 pada Perda RZWP3K memuat tiga ayat yang berpotensi menggagalkan proyek reklamasi Teluk Benoa yaitu;

1. Ayat 1 berbunyi, Kawasan Konservasi Maritim (KKM) sebagaimana dimaksud Pasal 24 huruf d yaitu KKM Teluk Benoa meliputi perairan Teluk Benoa dengan kode zona KKM-01, KKM-02, KKM-03, KKM-04, dan KKM-05.
2. Ayat 2 berbunyi, KKM sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dikelola sebagai daerah perlindungan budaya maritim yang di dalamnya terdapat titik-titik suci atau situs suci kemaritiman yang mempunyai nilai penting bagi agama, adat, dan budaya serta tempat ritual keagamaan dan atau adat.
3. Ayat 3 berbunyi, pengelolaan dan zonasi KKM sebagaimana dimaksud ayat 1 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Status Kawasan Konservasi Maritim Teluk Benoa pada Perda RZWP3K untuk saat ini, dapat dikatakan mampu untuk menghalangi kegiatan proyek reklamasi Teluk Benoa. Ini terlihat

dari perbandingan kondisi *existing* kawasan Teluk Benoa pada tahun 2013 - 2022, yaitu tahun di saat munculnya wacana reklamasi Teluk Benoa (2013), dengan tahun setelah Perda RZWP3K Provinsi Bali disahkan (2022). Jika dilihat dari citra satelit kawasan Teluk Benoa antara tahun 2013 dan 2022, terjadi perubahan kondisi *existing* pada kawasan Pelabuhan Benoa (Pelindo III) dan Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai, yaitu penambahan lahan yang dilakukan melalui upaya reklamasi. Sedangkan untuk kawasan rencana pembangunan kawasan Teluk Benoa yang direncanakan pada Perpres 51 Tahun 2014 tidak mengalami perubahan.



Gambar 3. Citra satelit kawasan Teluk Benoa tahun 2013 (kiri) dan citra satelit kawasan Teluk Benoa tahun 2022 (kanan)

Sumber: Olahan penulis

Namun, terbitnya surat keputusan tentang penetapan Kawasan Konservasi Maritim Teluk Benoa belum cukup kuat untuk membatalkan proyek reklamasi Teluk Benoa. Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman Luhut Binsar Pandjaitan menanggapi terbitnya Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan atau KKP tentang wilayah konservasi maritim di kawasan reklamasi Teluk Benoa tersebut tidak bisa serta-merta membatalkan proyek reklamasi. Reklamasi Teluk Benoa diatur dalam Perpres Nomor 51 Tahun 2014 dan reklamasi masih bisa berjalan lantaran Perpres belum dibatalkan atau direvisi. Adapun penghentian reklamasi dapat dilakukan oleh presiden sendiri, yaitu dengan membatalkan Perpres 51 Tahun 2014, dalam hal ini Presiden Joko Widodo yang saat ini menjabat memiliki kewenangan untuk membatalkan atau tidak Perpres tersebut (Tempo, 2019).

Jika dilihat dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 angka 6 yang menjelaskan : "Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan". Kemudian mengenai keberlakuannya dijelaskan dalam Pasal 7 undang-undang tersebut, termasuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka sumber kewenangan pemerintah daerah mengenai reklamasi Teluk Benoa tersebut terletak pada Peraturan Presiden.

KESIMPULAN

Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih Wayan Koster – Cok Ace yang menjadikan penolakan reklamasi Teluk Benoa sebagai janji politik, melakukan beberapa upaya untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul terkait kebijakan tersebut. Upaya pertama, yaitu mengusulkan direvisinya Perpres 51 Tahun 2014 melalui surat resmi yang ditujukan kepada Presiden. Upaya kedua yaitu pengajuan Penetapan Kawasan Konservasi Maritim Teluk Benoa, yang tertuang dalam surat Gubernur Bali kepada Menteri Kelautan dan Perikanan

Republik Indonesia. Namun sayangnya upaya yang dilakukan gubernur terkait surat usulan revisi Perpres, pada akhirnya tidak mampu mengakomodir dibatalkan atau direvisinya Perpres 51 Tahun 2014. Selain itu, meski kawasan Teluk Benoa akhirnya ditetapkan sebagai Kawasan Konservasi Maritim dalam Perda RZWP3K Provinsi Bali 2020-2040, namun kekuatan aturan masih dipegang oleh Perpres 51 Tahun 2014.

Dalam hal ini, pemerintah pusat dan pemerintah daerah seharusnya dapat bersinergi dalam pengambilan keputusan kebijakan. Selain itu, berkaitan dengan pengambilan keputusan kebijakan reklamasi Teluk Benoa, peran serta masyarakat sekitar Bali khususnya yang berada di kawasan tersebut sangat dibutuhkan. Seperti yang tercantum dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang disebutkan bahwa Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam perencanaan tata ruang dapat secara aktif melibatkan masyarakat terutama masyarakat yang terkena dampak langsung dari kegiatan penataan ruang. Hal ini dikarenakan masyarakat tersebutlah yang akan menjaga stabilitas ekosistem serta berfungsi memberikan jasa perlindungan, ekonomi, hingga sosial budaya setempat.

REFERENSI

- Annas, A., & Rusnaedy, Z. (2019). Evaluasi Kebijakan Tata Ruang dan Bangunan Reklamasi Pantai Metro Tanjung Bunga Kota Makassar. *Journal of Government and Civil Society*, 3(2), 117-128.
- Antara. (10 Oktober 2019). *Menteri Susi Batalkan Reklamasi Teluk Benoa*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191010195346-20-438543/menteri-susi-batalkan-reklamasi-teluk-benoa>
- Agustino, L. (2006). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Bandung: AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad 2006b. Politik dan Kebijakan Publik*.
- Akib, M. (2011). *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Perspektif Otonomi Daerah Menuju Pengaturan Hukum Yang Berorientasi Keberlanjutan Ekologi* (Doctoral dissertation, Program Pascasarjana Undip).
- Bali, K. (5 November 2019). *Walhi Bali Menangi Sengketa Informasi Publik Melawan Gubernur*. <https://kumparan.com/kanalbali/walhi-bali-menangi-sengketa-informasi-publik-melawan-gubernur-1sC9s7OjZsL/full>
- Bräuchler, B. (2020). *Bali Tolak Reklamasi: The Local Adoption of Global Protest. Convergence*, 26(3), 620-638.
- Dewi, G. S. (2019). *Penolakan Masyarakat Terhadap Reklamasi Teluk Benoa Provinsi Bali. Diponegoro Private Law Review*, 4(1).
- Fajarbali.com. (10 Januari 2018). *Koster Anggap Program Lawannya Hanya Tolak Reklamasi*, diakses dari <https://www.fajarbali.co.id/id/politik/555-koster-anggap-program-lawannya-hanya-tolak-reklamasi>
- ForBALI. (26 Jui 2017). *Mendadak Tolak Reklamasi Rakyat Bali Tantang Para Politisi Gunakan Kewenangannya Menolak Reklamasi Teluk Benoa*. <https://www.walhi.or.id/mendadak-tolak-reklamasi-rakyat-bali-tantang-para-politisi-gunakan-kewenangannya-menolak-reklamasi-teluk-benoa>
- ForBALI. (27 Januari 2020). *Menagih Janji Koster Batalkan Reklamasi*. <https://balebengong.id/menagih-janji-koster-batalkan-reklamasi/>
- Francis, D. (2002). *People, peace and power: Conflict transformation in action*. Pluto Press (UK).
- Gamar, R. (7 Agustus 2018). *KPU Bali Tetapkan Pasangan Wayan Koster-Cok Ace Pemenang Pilkada Bali*. <https://regional.kompas.com/read/2018/07/08/22353811/kpu-bali-tetapkan-pasangan-wayan-koster-cok-ace-pemenang-pilkada-bali?page=all>
- Hae, N. Z., Marpaung, R., Setiawan, H., & Suranto, H. (2000). *Konflik multikultur: panduan meliputi bagi jurnalis*. Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP).
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 46/KEPMEN-KP/2019 Tahun 2019 tentang Kawasan Konservasi Maritim Teluk Benoa di Perairan Provinsi Bali, 4 Oktober 2019,

- <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/159579/kepmen-kkp-no-46kepmen-kp2019-tahun-2019>
- Kuwado, F.J. (5 September 2018). *Gubernur Bali Tegaskan Tolak Reklamasi Tanjung Benoa*, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/05/23080061/gubernur-bali-tegaskan-tolak-reklamasi-tanjung-benoa>
- Mahardika, R. P. (2016). *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* (Doctoral dissertation, Universitas Brawijaya).
- Miasa. (3 April 2019). *Walhi Bali Sengketakan Gubernur Koster*. <https://www.balipost.com/news/2019/04/03/72179/Walhi-Bali-Sengketakan-Gubernur-Koster.html>
- Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014. <https://jdih.kkp.go.id/peraturan/perpres-51-2014-ttg-perubahan-atas-perpres-nomor-45-tahun-2011....pdf>
- Rhismawati, N.L. (30 Desember 2018). *Gubernur Bali menyurati Presiden Jokowi Terkait Reklamasi Teluk Benoa*. <https://www.antaraneews.com/berita/782438/gubernur-bali-menyurati-presiden-jokowi-terkait-reklamasi-teluk-benoa>
- Rosana, F.C. (11 Oktober 2019). *Luhut: Reklamasi Teluk Benoa Masih Tetap Diatur dalam Perpres*. <https://bisnis.tempo.co/read/1258625/luhut-reklamasi-teluk-benoa-masih-tetap-diatur-dalam-perpres>
- Simanjuntak, B. A. (Ed.). (2013). *Dampak otonomi daerah di Indonesia: merangkai sejarah politik dan pemerintahan Indonesia*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Subekti, S. (2019). *Perjuangan Masyarakat Adat untuk Keadilan Ekologis di Teluk Benoa, Bali*. *Endogami: Jurnal Ilmiah Kajian Antropologi*, 3(1), 53-67.
- Sumerta, I. K. (2019). *Pemilihan Gubernur Bali Tahun 2018 Dalam Bingkai Berita Media Online (Analisis Framing Pemberitaan BaliPost. com Dan NusaBali. com Tentang Isu Tolak Reklamasi Teluk Benoa pada Masa Kampanye)* (Doctoral dissertation, Universitas Mercu Buana Jakarta).
- Surat Terbuka No.02/ForBALI/I/2018 Forum Rakyat Bali Tolak Reklamasi Teluk Benoa atas isu penolakan reklamasi Teluk Benoa dari kandidat Pilgub Bali 2018. <https://www.facebook.com/forbali13/photos/pcb.1930297490332125/1930297363665471/?type=3&theater>, pada tanggal 19 Mei 2020.
- Surbakti, R. (1992). *Memahami ilmu politik*. Grasindo.
- UU No 32 Tahun 2004 dan PP No 19 Tahun 2010. <https://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/33.pdf>
- Wiratmini, N.P.E. (16 Januari 2019) *Koster Rahasiakan Surat ke Jokowi Untuk Reklamasi Teluk Benoa*. <https://bali.bisnis.com/read/20190116/537/879314/koster-rahasiakan-surat-ke-jokowi-untuk-reklamasi-teluk-benoa>