

**Revisi Peruntukan Status Teluk Benoa Bali
(Pasca Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 Tentang
Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011)**

Nabbilah Amir, S.H., M.H.¹ dan Burhan Adlansyah²

Fakultas Hukum, Universitas Surabaya
Jalan Raya Kali Rungkut No.56 Surabaya
Nabila.amir@staff.ubaya.ac.id

Abstract

Benoa Bay has faced problems related to spatial planning which was once a conservation area (Zone L3) to a public use area (Zone P) with the issuance of Perpres No. 51/2014 Amendment to RTRKP SARBAGITA. And in the Presidential Decree, the Bay of Benoa through revitalization activities can be held for 700 hectares of reclamation. The research method used is normative juridical. The results showed an indication of efforts to whiten spatial violations because the reclamation permit could not be given to PT. TWBI to carry out reclamation in Benoa Bay which is a conservation area in the Badung Regency RTRW, because reclamation activities are required to have a location permit that is adjusted to RZWP3K and RTRW and the Balinese agree that every development in Bali must be based on local wisdom values conceptualized in Tri Hita Karana.

Keywords: *Benoa Bay, Presidential Regulation, Regional Regulation, Spatial Planning, Reclamation.*

Abstrak

Teluk Benoa telah menghadapi problematika terkait penataan ruang yang dulunya sebagai kawasan konservasi (Zona L3) menjadi kawasan pemanfaatan umum (Zona P) dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 51/2014 Perubahan Atas RTRKP SARBAGITA. Dalam Peraturan Presiden tersebut menghendaki Teluk Benoa melalui kegiatan revitalisasi dapat diselenggarakan reklamasi seluas 700 Ha. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan adanya indikasi upaya pemutihan pelanggaran tata ruang sebab izin reklamasi tidak bias diberikan kepada PT. TWBI untuk melaksanakan reklamasi di Teluk Benoa yang berstatus sebagai kawasan konservasi dalam Perda RTRW Kabupaten Badung, sebab kegiatan reklamasi wajib memiliki izin lokasi yang disesuaikan dengan RZWP3K dan RTRW dan masyarakat Bali sepakat bahwa setiap pembangunan di Bali harus didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal yang terkonsep dalam *Tri Hita Karana*

Kata-kata kunci: Teluk Benoa, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, Penataan Ruang, Reklamasi.

Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat (UUD NRI 1945) diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3), disebutkan bahwa “Bumi air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini merupakan konsekuensi logis bahwa Negara Indonesia yang menganut negara hukum kesejahteraan, sebab dengan dikuasainya bumi, air, dan kekayaan alam yang

terkandung di dalamnya tersebut oleh negara, diharapkan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan warga masyarakat guna menuju tatanan masyarakat yang adil dan makmur dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup sehingga pemanfaatannya dapat dilanjutkan oleh generasi yang akan datang.¹

Penataan ruang menjadi sebuah hal yang sangat vital, sebab dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk serta tuntutan perkembangan perekonomian namun tidak diiringi pula dengan jumlah ruang yang memadai berdampak pada konflik tata ruang. Hal ini menjadi sebuah problematika dikarenakan ruang bersifat terbatas. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang selanjutnya disingkat (UU No. 26/2007) mengamanatkan bahwa penataan ruang harus diatur dengan sedemikian rupa guna keberlangsungan generasi selanjutnya. Kondisi demikian merupakan suatu kesempatan sekaligus tantangan bagi bangsa Indonesia dalam rangka melakukan pemanfaatan serta pengelolaan ruang wilayah untuk menciptakan kesejahteraan bagi Bangsa Indonesia.²

Demikian halnya dengan penyelenggaraan penataan ruang di Provinsi Bali, dengan luas wilayah Pulau Bali secara keseluruhan 5.636,66 KM² dengan jumlah penduduknya kurang lebih 3,7 - 4 juta. Bali dikenal sebagai daerah tujuan wisata karena keunikan budaya dan keindahan alamnya, alam tropis nan eksotis, kesenian tradisional yang unik, arsitektur bangunan yang khas, kehidupan masyarakat yang fleksibel, yang kesemuanya berpadu dalam kebudayaan masyarakat Hindu menjadikan Bali terkenal sejak masa penjajahan. Namun dalam prakteknya justru membawa dilema, terjadi berbagai kegiatan pengeksploitasi di alam Bali untuk komersialisasi pariwisata. Proyek komersialisasi kontroversial di Bali adalah reklamasi Pulau Serangan awal tahun 1990-an dan rencana reklamasi Teluk Benoa tahun 2010-an.

Teluk Benoa merupakan salah satu tempat kawasan yang berada di perairan Bali yang mempunyai peran sangat penting demi kemaslahatan masyarakat Bali khususnya yang berada di dekat Teluk Benoa sendiri, antara lain peranan Teluk Benoa sebagai stabilitas ekosistem dan hidrologi. Oleh karena itu menurut ketentuan yang termaktub pada Pasal 55 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan (SARBAGITA), yang selanjutnya disingkat (Perpres No. 45/2011) bahwa Teluk Benoa ditetapkan sebagai kawasan konservasi perairan, dan sebagai kawasan konservasi dan alur laut Perairan Teluk Benoa sudah sepatutnya dijadikan sebagai kawasan yang terlarang untuk kegiatan-kegiatan pembangunan yang merubah bentuk kawasan perairan.

Permasalahan yuridis yang kemudian timbul ialah Teluk Benoa yang berstatus sebagai kawasan konservasi (Zona L3), statusnya berubah menjadi zona pemanfaatan umum ketika diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 Rencana Tata Ruang

¹ Hasni, *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPPLH) Cetakan Ke-4*. (Depok: Grafindo Persada).

² Apridar, *Ekonomi Kelautan*. (Bogor: Graha Ilmu, 2010).

Kawasan Perkotaan SARBAGITA yang selanjutnya disingkat (Perpres No. 51/2014). Dengan statusnya sebagai kawasan Pemanfaatan Umum dalam Perpres tersebut mengisyaratkan pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang tidak diperbolehkan sebelumnya yang meliputi kelautan dan perikanan, pengembangan pariwisata, pembangunan pemukiman bahkan pelaksanaan kegiatan reklamasi menjadi diperbolehkan untuk dilaksanakan dan kenyataannya bahwa perubahan status Teluk Benoa tersebut menimbulkan permasalahan. Apakah perubahan peruntukan status Teluk Benoa Bali dapat dibenarkan pasca diterbitkannya Perpres No. 51/2014 ditinjau dari UU 26/2007 terkait pemutihan dalam perencanaan tata ruang?

Metode Penelitian

Jenis metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yuridis normatif dengan melakukan studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yaitu literatur yang berkaitan dengan topik permasalahan. Metode penelitian yang digunakan terdiri dari berbagai cara dan kegiatan yang dilakukan dalam rangka mengumpulkan data-data dari bahan-bahan hukum yang diperlukan dalam rangka melengkapi penyusunan penulisan jurnal ini. Peter M Marzuki dalam bukunya *Penelitian Hukum*, menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³

Hasil dan Pembahasan

1. Penetapan Kawasan Teluk Benoa Sebagai Kawasan Konservasi Yang Berfalsafah "Tri Hita Karana" dan Perubahan Status Teluk Benoa Menjadi Kawasan Pemanfaatan Umum

Beberapa kali terdengar bahwa ketika suatu negara itu berdiri atau baru merdeka urgensi yang utama adalah membentuk suatu Pemerintah, dengan salah satu maksud untuk menjalankan pemerintahan di daerah dalam rangka mengelola negara yang baru merdeka, guna mewujudkan atau menciptakan adanya ketentraman dan ketertiban "*Law and Order*" dan negara kesejahteraan "*Welfare State*". Pemerintah di dunia ini tidak satupun yang sanggup menjalankan atau mewujudkan kekuasaannya sendiri sebab hal itu sangat tidak dimungkinkan, apalagi di dalam suatu negara yang jumlah rakyatnya cukup banyak dengan wilayah negara yang sangat luas.

Atas dasar amanat tersebut dan didukung pula oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan kondisi sosial yang kian hari menuntut adanya jaminan pemenuhan kebutuhan dasar bagi setiap warga negara akibat laju arus globalisasi yang tidak dapat dibendung, mengharuskan pemerintah untuk terus hadir di tengah kehidupan bermasyarakat agar terwujudnya *welfare state* yang salah satunya guna menjamin keadilan kepada warga negaranya dalam hal ini terkait penataan ruang di wilayah Provinsi Bali.

³ Peter M Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada hukum, 2005).

Masyarakat Bali khususnya warga di daerah yang berdekatan dengan Teluk Benoa telah menghadapi problematika terkait penataan ruang yakni adanya rencana reklamasi dengan merubah terlebih dahulu status dari Teluk Benoa pasca diterbitkannya Perpres No. 51/2014. Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan social ekonomi dengan cara pengurukan, pengeringan lahan atau *drainase* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disingkat (Perpres No. 122/2012).

Pelaksanaan reklamasi Teluk Benoa menjadi polemik, karena banyak masyarakat Bali yang melakukan penolakan terhadap pelaksanaannya karena seluruh masyarakat Bali sepakat bahwa setiap pembangunan di Bali harus didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal yang terkandung dalam falsafah "*Tri Hita Karana*" guna menjaga keseimbangan dan keharmonisan hubungan antara manusia dengan Tuhannya, manusia dengan manusia lainnya dan hubungan manusia dengan lingkungannya yang menjadi sumber kesejahteraan, kedamaian, dan kebahagiaan bagi kehidupan manusia. Ditegaskan pula dalam ketentuan Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disingkat (UU No. 27/2007) disebutkan bahwa Pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat, Masyarakat Tradisional, dan Kearifan Lokal atas Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun. Artinya bahwa keberadaan masyarakat adat yang telah memanfaatkan pesisir secara turun temurun untuk menjaga alam dan sekitarnya, hak ulayat laut, maka terhadap mereka sesuai undang-undang harus dihormati dan dilindungi. Serta dengan berpedoman pada konsep tersebutlah baik wisatawan internasional maupun domestik masih menyimpan kepercayaan terhadap pariwisata-pariwisata yang ada di Bali.

Berdasarkan ketentuan normatif Pasal 10 ayat (1) huruf b UU No. 26/2007, salah satu wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang ialah pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi. Kemudian disebutkan dalam Pasal 14 salah satu bentuk pelaksanaan penataan ruang dituangkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). UU No. 26/2007 menetapkan jangka waktu berlakunya RTRW Nasional, RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/ Kota secara seragam, yakni masing-masing 20 (dua puluh) tahun. RTRW Nasional ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, sedangkan untuk RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/ Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.⁴

Rencana tata ruang memberikan arah dan dasar bagi pembangunan masyarakat menuju masyarakat adil dan makmur. Dengan adanya rencana tata ruang maka laju pembangunan dapat terkendali terarah dan tujuan pembangunan dapat diketahui serta pada akhirnya keberhasilannya dapat dievaluasi.⁵

⁴ Y Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang* (Jakarta: Kencana, 2016).

⁵ Arba, *Hukum Tata Ruang Dan Tata Guna Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika).

Melihat letak geografis dari Teluk Benoa yang berada di wilayah administrasi Kabupaten Badung maka peruntukan Teluk Benoa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 yang selanjutnya disingkat (Perda RTRW Kabupaten Badung) menegaskan Penataan ruang wilayah Kabupaten Badung sebagai Pusat Kegiatan Nasional dan Destinasi Pariwisata Internasional yang berkualitas, daya saing dan berjati diri budaya Bali melalui sinergi pengembangan Wilayah Badung Utara, Badung Tengah dan Badung Selatan secara berkelanjutan berbasis kegiatan pertanian, jasa dan kepariwisataan menuju kesejahteraan Masyarakat sebagai implementasi dari *Filsafah Tri Hita Karana*.

Ni Wayan Rainy Priadarsini S., dkk menguraikan Rencana Reklamasi Teluk Benoa beserta regulasi yang mengatur pelaksanaannya menunjukkan bahwa adanya liberisasi pasar terhadap sistem perekonomian Indonesia. Hal ini berarti perlindungan terhadap kawasan-kawasan ekologi untuk tidak dimanfaatkan bagi kegiatan ekonomi menjadi semakin lemah. Padahal secara tegas didalam Pasal 32 ayat (4) huruf c Perda RTRW Kabupaten Badung disebutkan bahwa kawasan Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf c, meliputi Kawasan perairan Pantai Teluk Benoa dan pantai-pantai yang terdapat plasma nutfah dan satwa langka. Penegasan lebih lanjut juga diuraikan didalam Pasal 59 ayat (2) huruf c Perda RTRW Kabupaten Badung bahwa Taman Hutan Raya Ngurah Rai yang berupa hutan mangrove dan perairan laut yang terdapat di Kawasan Teluk Benoa, Kecamatan Kuta dan Kuta Selatan dipertahankan keberadaannya sebagai Kawasan konservasi untuk menahan abrasi dan tempat ekologi phitoplankton dan biota laut lainnya.

Pasal 45 ayat (7) bagian penjelasan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029 yang selanjutnya disingkat (Perda RTRW Provinsi Bali) menyatakan bahwa Kawasan konservasi pesisir dan pulau-pulau kecil adalah konservasi bagian wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang mempunyai ciri khas tertentu sebagai satu kesatuan ekosistem yang dilindungi, dilestarikan dan/atau dimanfaatkan secara berkelanjutan untuk mewujudkan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan. Maka sasaran pengaturan kawasan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil ditujukan untuk perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta ekosistemnya untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya. Sebelumnya Status dari Teluk Benoa diperuntukan sebagai kawasan konservasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 55 ayat (5) huruf b Perpres No. 45/2011 sebelum dilakukan perubahan sebagaimana dijelaskan di atas. Maka dengan ditetapkannya Teluk Benoa sebagai kawasan konservasi hal ini, merupakan salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah dalam mengatur pengalokasian ruang atau zona wilayah pesisir untuk dapat digunakan dalam memaksimalkan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir.

Penetapan Teluk Benoa sebagai kawasan konservasi sebagaimana dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan terkait yang menyatakan demikian maka

pemanfaatan kawasan konservasi dengan fungsi utama melindungi kelestarian sumber daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil setara dengan kawasan lindung dalam UU No. 26/2007. Hal tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 huruf a bagian penjelasan UU No. 27/2007. Apabila melihat pengertian kawasan lindung dalam UU No. 26/2007 termaktub pada Pasal 1 angka 21 disebutkan bahwa kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Artinya kawasan lindung merupakan kawasan yang harus diberikan perhatian lebih serta harus dilindungi sebab mempunyai nilai sejarah serta budaya bangsa guna kepentingan pembangunan berkelanjutan.

Hal di atas berkorelasi dengan setiap program dan kebijakan yang dilakukan pemerintah Provinsi Bali yang selalu berpedoman pada konsep keseimbangan “Tri Hita Karana” hal ini sebagaimana dimaksud dalam konsideran menimbang huruf a Perda RTRW Provinsi Bali dan Perda RT/RW Kabupaten Badung. Maka dari itu masyarakat Bali sepakat bahwa setiap pembangunan di Bali harus didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal yang terkandung dalam falsafah “Tri Hita Karana”, keanekaragaman alam, budaya, dan seni yang khas di pulau Bali tidak dapat dipisahkan dari kegiatan keagamaan atau peribadatan masyarakatnya sebagai bentuk sikap kepatuhan yang diyakini.

Teluk Benoa akan direklamasi mulai terdengar ketika Gubernur Bali mengeluarkan SK 2138/02-C/HK/2012 Tentang Pemberian Izin dan Hak Pemanfaatan, Pengembangan dan Pengelolaan Wilayah Perairan Teluk Benoa Provinsi Bali pada diktum kesatu menyatakan bahwa memberikan izin dan hak pemanfaatan, pengembangan, dan pengelolaan wilayah perairan Teluk Benoa Provinsi Bali kepada PT. TWBI yang bergerak dalam bidang pembangunan, perdagangan dan jasa. Dengan luasan wilayah kurang lebih 838 (delapan ratus tiga puluh delapan) Ha. dan jangka waktu pengelolahan selama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang lagi selama 20 (dua puluh) hal ini sebagaimana dimaksud dalam diktum kedua dan ketiga SK tersebut.

Mengingat dari SK tersebut dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni berdasarkan Perpres No. 45/2011 dalam Pasal 55 ayat (5) huruf b menyatakan Teluk Benoa sebagai kawasan konservasi serta dalam Perpres No. 122/2012 Pasal 2 ayat (3) menyatakan bahwa reklamasi tidak dapat dilakukan pada kawasan konservasi dan alur laut. Serta dalam penerbitannya tidak melibatkan peran serta masyarakat.

Gubernur Bali kemudian mengeluarkan SK 1727/01-B/HK/2013 yang merupakan pembatalan SK sebelumnya dan memberikan izin kepada PT. TWBI untuk melakukan studi kelayakan dengan lokasi area mencakup wilayah perairan kawasan Teluk Benoa sebagian di Kecamatan Denpasar Selatan, Kota Denpasar dan sebagian di Kecamatan Kuta Selatan Kabupaten Badung hal ini sebagaimana dimaksud dalam diktum kesatu dan kedua SK tersebut. Namun pencabutan SK yang lama disertai dengan penerbitan SK baru dan patut untuk diketahui bahwa diterbitkan SK tersebut tidak hanya izin studi kelayakan melainkan merupakan izin reklamasi.

Uraian di atas mengindikasikan bahwa pemberian studi kelayakan merupakan pintu gerbang untuk pemberian izin reklamasi hal ini sebagaimana dimaksud dalam Perpres No. 122/2012 dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa pemerintah, pemerintah daerah, dan setiap orang yang akan melaksanakan reklamasi wajib membuat perencanaan reklamasi dimana perencanaan reklamasi tersebut dilakukan melalui kegiatan penentuan lokasi, penyusunan rencana induk, studi kelayakan dan penyusunan rencana detail.

Dengan adanya problematika terkait rencana reklamasi di Teluk Benoa sebagai kawasan konservasi sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan terkait serta berbagai penolakan dari masyarakat Bali, hal tersebut tidak diindahkan atau tidak ditindak lanjuti oleh pemerintah justru yang terjadi dan menjadi permasalahan yuridis yang konkrit yakni pemerintah telah merubah peruntukan Teluk Benoa yang dulunya sebagai kawasan konservasi (Zona L3) menjadi kawasan pemanfaatan umum (Zona P) dengan dikeluarkannya Perpres No. 51/2014.

2. Penerbitan Perpres No. 51/2014 Terkait Indikasi Pemutihan Dalam Perencanaan Tata Ruang Guna Mempelancar Kegiatan Reklamasi di Wilayah Teluk benoa Bali Ditinjau Dari UU 26/2007

Penerbitan Perpres No. 51/2014 menimbulkan paradigma. Dalam Perpres tersebut telah menghapuskan beberapa pasal yang menyatakan bahwa Teluk Benoa sebagai kawasan konservasi, dengan menghapuskannya sebagian frasa dalam Pasal 55 ayat (5) huruf b Perpres No. 45/2011. Dapat dipahami bahwa pemerintah berkeinginan untuk menjadikan Teluk Benoa bukan lagi sebagai kawasan konservasi dengan maksud untuk mempelancar kegiatan reklamasi di wilayah Teluk Benoa.

Kemudian dalam Perpres No. 51/2014 muncul beberapa Pasal baru seperti Pasal 63 A yang menyatakan teluk Benoa sebagai (Zona P), sedangkan dalam Pasal 101 A huruf d angka 6 menyatakan bahwa kegiatan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b dapat dilakukan melalui kegiatan revitalisasi termasuk penyelenggaraan reklamasi paling luas 700 (tujuh ratus) Ha. dari seluruh Kawasan Teluk Benoa. Hal tersebut mempunyai arti pada kawasan Teluk Benoa melalui kegiatan revitalisasi dapat diselenggarakan upaya reklamasi paling luas 700 Ha. Meskipun dapat dipahami peranan partisipasi pihak swasta dalam melakukan revitalisasi Kota dan perencanaan pembangunan baik dalam penyediaan fasilitas umum maupun fasilitas sosial tetap bernilai strategis. Dimana kondisi tersebut dapat dilihat dari beberapa pertimbangan antara lain: ⁶

- a) Seiring dengan konsep *welfare state* dengan kecenderungan akan bertambah luasnya peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam penyediaan fasilitas umum, maka sebagai konsekuensinya diperlukan penyediaan dana dalam jumlah yang sangat besar, sehingga akan mengakibatkan beban yang besar bagi pemerintah daerah.

⁶ Juniarso & Sodik Achmad Ridwan, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah* (bandung: Nuansa Cendika, 2016).

- b) Adanya ketidakmampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan permintaan masyarakat akan kebutuhan yang kian hari semakin bertambah. Adapun permasalahan tersebut dapat dilihat dari kondisi-kondisi yang terjadi seperti adanya permasalahan dalam penanganan sampah, kemacetan lalu lintas, pencemaran lingkungan dan lain-lain.
- c) Adanya kecenderungan birokrasi pemerintah yang sangat panjang, memerlukan waktu lama dan berbelit-belit dalam menangani permasalahan yang muncul, sehingga koordinasi antarbagian atau unit kerja tidak mudah dilaksanakan. Sedangkan pengelolaan yang dilakukan swasta berorientasi pada pasar, sehingga memunculkan peningkatan persaingan dalam pelaksanaan pelayanan maupun biaya-biaya lainnya.

Maka dengan melihat permasalahan dalam perubahan status kawasan Teluk Benoa Bali guna mempelancar kegiatan pelaksanaan reklamasi di Teluk Benoa Bali yang akan dilaksanakan oleh pihak swasta yakni PT. TWBI sudah sepatutnya pemerintah melakukan pendekatan pemanfaatan ruang untuk penyusunan penataan ruang di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang tidak dapat dipisahkan dari konsep perencanaan tata ruang untuk keseluruhan wilayah. Beberapa peraturan perundang-undangan untuk menyikapi perubahan tersebut yang harus dijadikan acuan dalam penyusunan tata ruang wilayah pesisir khususnya di Teluk Benoa Bali.

Apabila dilihat dalam penerbitan Perpres No. 51/2014 dengan merubah peruntukan Teluk Benoa yang awalnya berstatus sebagai kawasan konservasi menjadi pemanfaatan umum hal tersebut diduga sebagai upaya pemutihan pelanggaran tata ruang sebab izin reklamasi tidak bisa diberikan karena status Teluk Benoa sebagai kawasan konservasi, maka dari itu penerbitan Perpres tersebut dianggap telah bertentangan dengan Pasal 91 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang yang selanjutnya disingkat (PP No. 15/2010) disebutkan bahwa revisi terhadap rencana tata ruang dilakukan bukan untuk pemutihan terhadap penyimpangan pelaksanaan pemanfaatan ruang. Sebab perubahan tersebut hanyalah untuk mengakomodir kepentingan dari PT. TWBI untuk memanfaatkan ruang di Teluk Benoa guna terseleenggaranya reklamasi. Serta dalam Pasal 82 ayat (1) dan (2) PP No. 15/2010 disebutkan bahwa Peninjauan kembali rencana tata ruang dilakukan 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun dan peninjauan kembali rencana tata ruang sendiri dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun apabila terjadi perubahan lingkungan strategis berupa: a. Bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan; b. Perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan undang-undang; atau c. Perubahan batas wilayah daerah yang ditetapkan dengan undang-undang.

Uraian di atas berimplikasi bahwa dari ketentuan Pasal 82 PP No. 15/2010 tidak ada satupun indikator-indikator yang memenuhi untuk merubah peruntukan status kawasan Teluk Benoa Bali, sebab di kawasan Teluk Benoa Bali tidak pernah mengalami peristiwa baik bencana alam dengan skala besar, perubahan batas teritorial negara maupun perubahan batas wilayah daerah. Selanjutnya dalam hal pengambilan kebijakan atas Perpres No. 51/2014 pemerintah tidak melibatkan peran serta masyarakat sekitar Bali khususnya yang berada di kawasan Teluk Benoa, maka

hal tersebut bertentangan dengan 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. Karena masyarakat tersebutlah yang akan menjaga stabilitas berbagai ekosistem agar tetap terjaga serta hidrologi yang berada dalam Teluk Benoa dan sekitarnya, dan juga berfungsi memberikan jasa perlindungan, ekonomi, hingga social budaya setempat.

Kewajiban pemerintah untuk melindungi hak-hak dan kewajiban masyarakat adalah mutlak adanya sesuai dengan tugas dan tanggung jawab negara sebagai suatu organisasi kekuasaan yang diberi wewenang oleh masyarakat untuk mengatur dan menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Kewajiban pemerintah untuk melindungi hak-hak dan kewajiban masyarakat adalah mutlak adanya, karena hukum itu dibentuk untuk mengatur dan melindungi kepentingan subjek hokum baik manusia secara individu maupun secara bersama-sama. Konstitusi negara kita telah meletakkan dasar-dasar perlindungan hokum hak-hak individu dan masyarakat. Oleh karena itu semua produk hokum di bawah UUD NRI 1945 wajib berpedoman pada UUD NRI 1945 sebagaimana bentuk asas dalam peraturan perundang-undangan yakni asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, apabila tidak maka aturan hukum tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan.⁷

Penerbitan Perpres No. 51/2014 dengan merubah peruntukan kawasan Teluk Benoa Bali yang semula berstatus sebagai kawasan konservasi kemudian berubah menjadi kawasan pemanfaatan umum dan dalam Perpres tersebut menghendaki Teluk Benoa melalui kegiatan revitalisasi dapat diselenggarakan reklamasi seluas 700 Ha. Perpres tersebut hanya mengakomodir pelaksanaan reklamasi di Teluk Benoa Bali, sebab kegiatan reklamasi wajib memiliki izin lokasi dan izin pelaksanaan reklamasi yang harus sesuai dengan RZWP3K Provinsi, Kabupaten/Kota dan RTRW. Dengan statusnya dalam RZWP3K sebagai kawasan konservasi sebagaimana termaktub dalam Perda RTRW Kabupaten Badung. Maka izin reklamasi tidak dapat diberikan karena reklamasi tidak bisa dilakukan di kawasan konservasi sebab di kawasan tersebut memuat kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin sebagaimana ditentukan dalam UU No. 27/2007.

Keberadaan Teluk Benoa harus dapat dipertahankan, dikhawatirkan pelaksanaan reklamasi akan mengancam kawasan yang dianggap suci oleh masyarakat Teluk Benoa dan Pulau Pudut sebab masyarakat Bali sepakat bahwa setiap pembangunan di Bali harus didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal yang dikenal dalam konsep *Tri Hita Karana*. Pemerintah pusat diharapkan untuk selalu bersinergitas dengan elemen pemerintah lainnya serta selalu melibatkan peran serta masyarakat khususnya dalam penyusunan sebuah kebijakan penataan ruang yang dalam hal ini terkait penetapan Perpres No. 51/2014. Sehingga nantinya akan

⁷ Arba, *Hukum Tata Ruang Dan Tata Guna Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika).

menciptakan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan meminimalisir terjadinya konflik akibat penolakan pelaksanaan reklamasi di Teluk Benoa Bali.

Dengan demikian penerbitan Perpres No. 51/2014 harus segera dibatalkan atau direvisi kembali oleh Presiden sebagai yang menerbitkan peraturan tersebut sebagaimana asas *contrarius actus* yakni badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya berwenang membatalkan karena Perpres tersebut banyak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena kewenangan baik pencabutan maupun merevisi kembali Perpres tersebut hanya dapat dilakukan oleh Presiden sebagaimana bentuk asas *contrarius actus* dan penerbitannya tidak melibatkan peran serta masyarakat Teluk Benoa Bali sebagai masyarakat yang terkena dampak secara langsung oleh kegiatan reklamasi.

Apabila tidak ada tindak lanjut dari Presiden, maka masyarakat Bali atau yang berada di kawasan Teluk Benoa Bali yang merasa akan dirugikan terkait keberadaan Perpres No. 51/2014 sebagai penggugat dapat mengajukan permohonan hak uji materiil atas Perpres No. 51/2014 kepada Mahkamah Agung hal ini sejalan dengan Pasal 24 A UUD NI 1945 bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sebab kedudukan dari Perpres sendiri secara hirarkhi sebagaimana ditentukan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan berada di bawah UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Disertai dengan posita sebagai dasar gugatan dan petitium yang dimintakan. Sebab Perpres tersebut banyak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini mengingat untuk mengatasi permasalahan yang berkepanjangan terkait pelaksanaan reklamasi Teluk Benoa Bali.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa perubahan peruntukan status kawasan Teluk Benoa Bali sebagaimana ditentukan dalam Perpres No. 51/2014 yang semula berstatus sebagai kawasan konservasi kemudian berubah menjadi kawasan pemanfaatan umum dan dalam Perpres tersebut menghendaki Teluk Benoa melalui kegiatan revitalisasi dapat diselenggarakan reklamasi seluas 700 Ha. Hal tersebut terindikasi sebagai upaya pemutihan pelanggaran tata ruang sebab izin reklamasi tidak bias diberikan kepada PT. TWBI untuk melaksanakan reklamasi di Teluk Benoa yang berstatus sebagai kawasan konservasi, karena revisi terhadap rencana tata ruang dilakukan bukan untuk pemutihan terhadap penyimpangan pelaksanaan pemanfaatan ruang.

Pemerintah pusat diharapkan bersinergitas dan berkesinambungan dengan elemen pemerintah lainya serta selalu melibatkan peran serta masyarakat khususnya dalam penyusunan sebuah kebijakan penataan ruang yang dalam hal ini terkait

penetapan Perpres 51/2014. Sehingga nantinya akan menciptakan harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan meminimalisir terjadinya konflik akibat penolakan pelaksanaan reklamasi di Teluk Benoa Bali. Kemudian diharapkan Presiden segera mencabut atau merevisi kembali Perpres 51/2014 hal ini mengingat untuk mengatasi permasalahan yang berkepanjangan terkait pelaksanaan reklamasi Teluk Benoa Bali. Karena kewenangan baik pencabutan maupun merevisi kembali Perpres tersebut hanya dapat dilakukan oleh Presiden sebagaimana bentuk asas *contrarius actus*. Apabila masyarakat Bali merasa tidak ada tindak lanjut dari Presiden, dapat mengajukan permohonan hak uji materiil atas Perpres 51/2014 kepada Mahkamah Agung disertai dengan *posita* sebagai dasar gugatan dan petitium yang dimintakan. Sebab Perpres tersebut banyak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Daftar Pustaka

- Apridar. (2010). *Ekonomi Kelautan*. Bogor: Graha Ilmu.
- Arba. (2017). *Hukum Tata Ruang Dan Tata Guna Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Dewi, I. (2019) *Penolakan Masyarakat Terhadap Reklamasi Teluk Benoa Provinsi Bali* Vol. 4 No. 1
- Hasni. (2016). *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPPLH) Cetakan ke-4*. Depok: Raja Grafindo Persada.
- IGA Gangga Santi Dewi, (2019) *Penolakan Masyarakat Terhadap Reklamasi Teluk Benoa Provinsi Bali* , Vol. 4, .No.1.
- Ni Wayan Rainy Priadarsini S. (2018) *Gerakan Tolak Proyek Reklamasi Teluk Benoa sebagai Penguatan Identitas Kultural Masyarakat Bali.*, Vol. 8., No.2.
- Ni Wayan Rainy Priadarsini S. (2018) *Gerakan Tolak Proyek Reklamasi Teluk Benoa sebagai Penguatan Identitas Kultural Masyarakat Bali.*, Vol. 8., No.2.
- Priadarsini N., Dewi, P. & Meswari, A. (2018) *Gerakan Tolak Proyek Reklamasi Teluk Benoa sebagai Penguatan Identitas Kultural Masyarakat Bali*. Vol. 08, No. 02
- Rahmah, S. Tommy CahyaTrinanda, (2017) *Perlindungan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Nelayan Wilayah Pesisir Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia Dalam Rangka Pembangunan Berbasis Pelestarian Lingkungan* Vol. 1, No. 2
- Ridwan, Juniorso & Sodik Achmad., (2016) *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Bandung: Nuansa Cendika.
- Setianingrum, A., Handadari, K., Soesilo T. & Pranowo, W. (2018). *Indeks keberlanjutan sumber daya laut dan pesisir di lokasi reklamasi Teluk Benoa Bali*. Vol. 13, No. 3
- Wahid, Y., (2016) *Pengantar Hukum Tata Ruang*. Jakarta: Kencana.