

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan merupakan hal yang penting bagi Indonesia untuk tercapainya pertumbuhan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat secara berkelanjutan. Seiring berjalannya waktu upaya pemerintah dalam rangka menuju pembangunan yang berkelanjutan membutuhkan ruang yang lebih sehingga mengakibatkan adanya rekayasa teknologi berupa reklamasi lahan.

Kegiatan reklamasi merupakan kegiatan usaha yang masuk dalam lingkup perencanaan tata ruang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang khususnya Pasal 7 ayat (1) memberikan kewenangan kepada negara bagi menyelenggarakan penataan ruang, yang menentukan bahwa: “Negara menyelenggarakan penataan ruang

untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”¹

Reklamasi pesisir/pantai dinilai sudah memperluas pemanfaatan sumber daya dan ruang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil menjelaskan reklamasi adalah urusan yang dilakukan dalam untuk meningkatkan manfaat sumber daya lahan, dilihat dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dapat dilakukan dengan cara pengurugan, pengeringan lahan, dan drainase.² Mengenai reklamasi di wilayah pesisir, tidak semua reklamasi dapat dilakukan di wilayah pesisir. Salah satu materi muatan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 122 tahun 2012 Tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, adalah bahwa: “Reklamasi tidak dapat dilakukan pada kawasan konservasi dan alur laut.”

Mengingat perusakan sumber daya alam hayati lebih banyak terjadi diwilayah pesisir. Pada UU No. 27 Tahun 2007

¹ Arba, *Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 101

² Lihat pada Pasal 1 Angka 23 Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 dan Pasal 1 Angka 122 Tahun 2012

ditegaskan juga bahwa konservasi di wilayah ini dimaksudkan sebagai bentuk upaya perlindungan dan pelestarian terhadap wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta ekosistem yang ada disekitarnya. Lebih lanjut konservasi ditujukan untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumber daya yang ada di wilayah tersebut, dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keaneragamannya.³

Sebelum adanya permasalahan reklamasi Teluk Benoa di Provinsi Bali, pemerintah sebenarnya telah mengatur wilayah tata ruang kawasan konservasi melalui Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, Dan Tabanan (SARBAGITA) dimana dalam Perpres tersebut mengatur mengenai perlindungan, pelestarian sumber daya alam serta sosial budaya di kawasan perkotaan Sarbagita.⁴

³ Supriharyono, *Konservasi Ekosistem Sumber Daya Hayati Wilayah Pesisir dan Laut Tropis*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 14

⁴ Pasal 11 huruf (d), (e), (g) Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, Dan Tabanan

Teluk Benoa yang merupakan bagian dari kawasan konservasi dan dilindungi berubah sejak adanya Peraturan Presiden No. 32 Tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025. Tujuan masterplan ini adalah untuk meningkatkan pertumbuhan investasi di bidang pariwisata. Pada tahun 2013 Teluk Benoa ditetapkan sebagai Kawasan Perhatian Investasi (KPI) dengan rencana reklamasi Teluk Benoa.⁵

Rencana reklamasi Teluk Benoa di Provinsi Bali dilakukan oleh perusahaan swasta yaitu PT. Tirta Wahana Bali Internasional (PT. TWBI). Menurut perusahaan tersebut Teluk Benoa perlu direvitalisasi dan direklamasi. Rencana reklamasi tersebut ternyata mendapat dukungan dari pemerintah. Alasannya karena pemerintah melihat bahwa reklamasi memiliki manfaat positif, salah satunya bisa menyediakan ruang untuk kebutuhan pembangunan ekonomi di kawasan pesisir. Hal tersebut

⁵ Made Anom Wiranata, *Gerakan Warga Desa Adat Di Bali Menentang Reklamasi Teluk Benoa* (2020), hlm. 1-2 dalam <http://repository.unair.ac.id/95132/> Diakses pada 30 Maret 2021

kemudian diwujudkan pemerintah melalui penerbitan sejumlah aturan yang mendukung Teluk Benoa untuk di reklamasi.

Berawal saat Gubernur Bali menerbitkan izin lokasi untuk pelaksanaan reklamasi kepada perusahaan swasta yaitu PT. Tirta Wahana Bali Internasional melalui. Izin yang dikeluarkan oleh gubernur selanjutnya digunakan sebagai legitimasi untuk melakukan reklamasi dengan membuat daratan baru dengan luas 838 Ha.⁶

Penerbitan SK tersebut ternyata bertentangan dengan beberapa peraturan di atasnya. *Pertama*, Perpres No. 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita. Mengingat dalam UU tersebut yang menjelaskan jika Teluk Benoa merupakan bagian dari kawasan konservasi dan dilindungi. *Kedua*, bertentangan dengan Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 khususnya pada Pasal 3 dan 20 yang menegaskan bahwa reklamasi di wilayah pesisir dan pulau kecil

⁶ For Bali, “Mengapa Kami Menolak”, dalam <https://www.forbali.org/id/mengapa-kami-menolak/> Diakses pada 30 Maret 2021

disekelilingnya melarang reklamasi dilakukan, terutama pada kawasan konservasi.

Kemudian tahun 2014, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada masa jabatannya mengeluarkan 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. Penerbitan Perpres No. 51 Tahun 2014 telah menghapus ketentuan pasal-pasal yang menegaskan bahwa status konservasi Teluk Benoa diubah menjadi kawasan pemanfaatan umum.⁷

Selanjutnya selain mendapat dukungan dari Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2014 tersebut, pada sisi lain PT. Tirta Wahana Bali Internasional (PT. TWBI) ternyata juga mengantongi izin lokasi reklamasi dari Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 445/MEN-KPP/VIII/ yang meliputi kabupaten

⁷ Pasal 63A Ayat (1) 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.

Badung dan kota Denpasar seluas 700 hektar.⁸ Penerbitan izin yang dilakukan dinilai terlalu cepat, secara diam-diam dan manipulatif. Mengingat salah satu syarat dari penerbitan izin lokasi maupun lingkungan harus ada pembahasan mengenai AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan).⁹ Sedangkan pelaksanaan AMDAL dari rencana reklamasi Teluk Benoa sendiri apakah sudah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, yang mengatur bahwa “Dokumen AMDAL disusun dengan melibatkan masyarakat melalui pengumuman dan konsultasi publik.”¹⁰

Kemudian, pada sisi lain Penerbitan Perpres 51 Tahun 2014 yang mengubah Teluk Benoa dari kawasan konservasi menjadi non konservasi diduga sebagai upaya pemutihan pelanggaran tata ruang, hal ini bertolak belakang dengan PP No. 15 Tahun 2010

⁸ ForBali, “Mengapa Kami Menolak” dalam <https://www.forbali.org/id/mengapa-kami-menolak/> Diakses pada 2 April 2021

⁹ Izin terbit terbit pada bulan Juli 2014, pada 25 Agustus 2014 pembaharuan izin dan Oktober 2014 baru pembahasan Amdal, Rusdianto Samawa, “Izin Lokasi Reklamasi Teluk Benoa” dalam <https://jurnalfaktual.id/opini/izin-lokasi-reklamasi-teluk-benoa/> Diakses pada 1 Maret 2021

¹⁰ Pasal 9 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, dimana pada Pasal 91 yang menyatakan bahwa “Revisi terhadap rencana tata ruang dilakukan bukan untuk pemutihan terhadap penyimpangan pelaksanaan pemanfaatan ruang”. Penerbitan Perpres tersebut dinilai tidak melalui proses peninjauan kembali sebagaimana diatur didalam Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2010 sehingga Perpres 51 Tahun 2014 semestinya harus dibatalkan oleh Presiden.¹¹

Selanjutnya pada tahun 2019, Menteri KKP yaitu Susi Pudjiastuti mengeluarkan atauran untuk membatalkan rencana reklamasi melalui Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 46/Kepmen-KKP/2019 tentang Kawasan Konservasi Maritim Teluk Benoa di Perairan Provinsi Bali. Pada aturan tersebut menyatakan bahwa “Perairan Teluk Benoa akan dikelola sebagai daerah perlindungan budaya maritim.”. Isu rencana reklamasi kembali mencuat setelah Edhy Prabowo menjabat jadi Menteri Kelautan dan Perikanan karena dinilai kurang tegas dalam

¹¹ ForBALI, “Pernyataan Sikap: Pak Jokowi, Segera Batalkan Perpres 51 Tahun 2014” dalam <https://www.forbali.org/id/pernyataan-sikap-pak-jokowi-segera-batalkan-perpres-51-tahun-2014/> Diakses pada 1 Maret 2021

mengambil keputusan untuk melanjutkan kebijakan dari Menteri KKP sebelumnya.

Rencana reklamasi Teluk Benoa telah memicu perlawanan dari pihak yang menolak reklamasi karena keputusan sepihak dari pemerintah tanpa partisipasi yang utuh dari masyarakat Bali khususnya. Sebanyak tiga puluh enam desa adat menolak reklamasi Teluk Benoa, masyarakat yang menolak reklamasi tergabung dalam organisasi Forum Rakyat Bali Tolak Reklamasi (ForBali).¹² Alasan masyarakat Bali menolak karena Teluk Benoa merupakan bagian dari kawasan konservasi hutan *mangrove* yang tidak boleh direklamasi.¹³

Konflik kepentingan dalam kebijakan reklamasi Teluk Benoa terus terjadi. Pada satu sisi ada masyarakat yang pro reklamasi bahkan dari akademisi namun disisi lain. Hal ini karena tidak adanya manfaat atas pelaksanaan reklamasi yang dicanangkan pemerintah, karena berdampak terhadap

¹² ForBali, <https://www.forbali.org/en/about-us/> Diakses pada 1 Maret 2021

¹³ Made Dwi Astika Tajem, Nur Saribulan, Konflik Kepentingan Dalam Kebijakan Reklamasi Kawasan Teluk Benoa Provinsi Bali Kajian Tentang Konsep Tri Hita Karana, *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, Edisi No. 2 Vol. 2, (2019), hlm. 38

terganggunya ekosistem lingkungan, mata pencaharian serta berpotensi hilangnya kearifan lokal.¹⁴

Terdapat pertentangan dari rakyat Bali dalam mendukung program penolakan, salah satu diantaranya adalah pada 23 Februari 2017 di Bali bertepatan dengan World International Summit (WOS). Ada ratusan CEO pihak swasta yang berkepentingan dengan investasi di laut. Masa meminta agar pertemuan yang melibatkan antar negara tersebut tidak ditunggangi kepentingan investasi-investasi yang nantinya akan berdampak destruktif yang mengancam ekosistem perairan laut. Aksi ini melibatkan Pasubayan Desa Adat Bali yang menolak reklamasi.¹⁵

Seiring berjalannya waktu, isu permasalahan mengenai reklamasi Teluk Benoa Bali menjadi isu internasional yang semakin kuat. Greenpeace Indonesia menyangkan keputusan

¹⁴ Kearifan lokal merupakan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat untuk antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari, pemeliharaan keseimbangan dengan alam.

¹⁵ Tempo.co, "Demo Tolak Reklamasi Teluk Benoa Kritisi World Ocean Summit" Dalam <https://nasional.tempo.co/read/849557/demo-tolak-reklamasi-teluk-benoa-kritisi-world-ocean-summit/full&view=ok> Diakses 28 Maret 2021

yang diberikan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) yang telah memberikan Izin Lokasi Reklamasi di Teluk Benoa dan Presiden Joko Widodo yang ternyata gagal mendengar dan berempati terhadap aspirasi dan perjuangan penolakan reklamasi oleh warga dari berbagai desa adat setempat. Pemerintah tidak serius dalam mempertimbangkan sejumlah kajian potensi dampak sosial dan lingkungan terkait rencana reklamasi di Teluk Benoa tersebut sehingga pemerintah dianggap lebih berpihak pada pihak investor (swasta) daripada kepentingan masyarakat.¹⁶

Permasalahan Teluk Benoa merupakan salah satu bentuk kegagalan pembangunan yang berkelanjutan di Indonesia. Hal ini karena rencana pembangunan tersebut ternyata tidak memenuhi kriteria studi kelayakan sebagai syarat dalam perencanaan pembangunan reklamasi.¹⁷ Perlu diketahui bahwa model

¹⁶ Greenpeace Indonesia, “Pemberian Izin Lokasi Reklamasi di Teluk Benoa, Kebijakan Memungguni Laut dan Tidak Peka Sosial Lingkungan” Dalam <https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers/1139/pemberian-izin-lokasi-reklamasi-di-teluk-benoa-kebijakan-memungguni-laut-dan-tidak-peka-sosial-lingkungan/> Diakses pada 2 Maret 2021

¹⁷ Kajian yang dilakukan oleh Conservation International pada tahun 2013, Universitas Udayana (2013) dan sejumlah peneliti KKP (2017) menunjukkan secara jelas bahwa Reklamasi di Teluk Benoa Bali bukan merupakan solusi dan tidak layak dilakukan.

pembangunan yang baik dan bermanfaat adalah pembangunan yang tidak bersifat eksploitatif dan mengabaikan daya dukung lingkungan yang akan sangat merugikan dan mengancam kehidupan masyarakat.

Pembangunan yang dilakukan negara merupakan suatu keharusan dan keniscayaan, sebab dengan pembangunan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat dapat dicapai.¹⁸ Pada sisi lain, dalam rangka menjalankan pembangunan yang berkelanjutan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi jangka panjang juga harus sejalan dengan adanya pertumbuhan sosial, dan tetap harus menjaga lingkungan fisik (mengakui adanya konservasi). Seringkali permasalahan terjadi antara pemerintah, pengusaha, dan masyarakat khususnya pada kasus reklamasi adalah dimana pemerintah tidak bisa mengkaitkan antara pembangunan dengan perlindungan terhadap lingkungan hidup.

Perlawanan dari masyarakat yang menolak reklamasi bukan merupakan hal yang baru. Megaproyek reklamasi telah dilakukan

¹⁸ Abdul Manan, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 56-57

dibeberapa wilayah di Indonesia seperti kawasan Pantai Utara di Jakarta, Pantai Losari di Makassar, Pantai Semarang, dan Tanjung Benoa di Bali.¹⁹ Penting dipahami bahwa apabila daya dukung terhadap lingkungan diabaikan dalam proses pembangunan, maka akan sulit bagi negara untuk menjalankan aktifitas ekonomi jangka panjang dan yang diperoleh bukan manfaat dari pembangunan melainkan hanya dampak negatif dari pembangunan itu sendiri.

Pada sisi regulasi, aturan hukum yang dibuat semestinya menjadi payung hukum bagi hak- hak yang dilindungi (hak-hak masyarakat). Namun sebaliknya, regulasi yang dibuat pemerintah dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi tidak sejalan dengan perlindungan terhadap lingkungan sehingga menimbulkan tumpang tindih aturan dan ketidakadilan. Hal inilah yang menimbulkan permasalahan hingga berujung konflik. Mengingat bahwa hukum dan aturan yang ada di dalamnya merupakan

¹⁹ Utami Diah Kusumawati, “Tak Ada Proyek Reklamasi yang Dapat Dukungan Warga” dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151106105727-20-89862/tak-ada-proyek-reklamasi-yang-dapat-dukungan-warga> Diakses pada 2 April 2021

produk politik, maka harus dibedakan apakah politik tersebut demokratis atau politik otoriter.²⁰ Hal inilah yang menentukan aturan hukum yang dibuat atau diterbitkan pemerintah bersifat responsif atau ortodoks/elitis.²¹

Negara yang membahagiakan rakyatnya semestinya cenderung untuk menjadi negara yang progresif.²² Melihat dari permasalahan kasus reklamasi teluk benoa tersebut, negara seharusnya lebih aktif dalam mengambil inisiatif untuk bertindak, bukan rakyat yang harus “meminta-minta” untuk dilayani oleh negara, dalam hal ini adalah terkait kepastian hukum dan keadilan.

²⁰ Politik demokratis adalah sistem politik yang membuka kesempatan bagi partisipasi rakyat secara aktif dalam menentukan kebijaksanaan umum, sedangkan politik otoriter adalah sistem politik dimana negara berperan sangat aktif dalam mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 30

²¹ Produk Hukum yang responsif adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Sedangkan produk hukum yang ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, keinginan pemerintah, menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. *Ibid.*, hlm. 31-32

²² Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 106

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penelitian ini merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana analisis hukum mengenai kebijakan pengaturan reklamasi teluk benoa provinsi Bali?
2. Bagaimana dampak dari kebijakan pembangunan reklamasi teluk benoa bali bagi lingkungan, sosial dan ekonomi masyarakat ?
3. Bagaimana bentuk pengaturan hukum ideal ke depan terkait kasus penolakan reklamasi Teluk Benoa?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian tesis ini adalah untuk:

1. Mengaji dan menganalisis aturan hukum tentang kebijakan reklamasi teluk benoa provinsi Bali.
2. Untuk mengetahui dampak dari adanya pembangunan reklamasi teluk benoa provinsi bali bagi lingkungan, sosial dan ekonomi masyarakat.

3. Menganalisis untuk mengetahui pengaturan hukum yang ideal ke depan terkait kasus penolakan reklamasi Teluk Benoa.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Manfaat Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, wawasan dan pengembangan dibidang hukum SDA (Sumber Daya Alam) dan Pembangunan khususnya mengenai pengaturan hukum dibidang reklamasi.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk memberikan saran kepada pemerintah khususnya pemerintah provinsi bali selaku regulator dalam membuat kebijakan-kebijakan serta pemberian izin pembangunan proyek reklamasi.
- b. Untuk memberikan penjelasan hukum terkait prospek pengaturan hukum ke depan dalam mengatasi konflik terkait kasus penolakan reklamasi teluk benoa oleh masyarakat provinsi bali.

- c. Untuk melengkapi literatur dan bahan diskusi tentang pengaturan hukum dibidang pembangunan khususnya terkait reklamasi.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian tentang “Analisis Hukum Kebijakan Reklamasi Teluk Benoa dalam Kasus Penolakan oleh Masyarakat Provinsi Bali” belum ada dilakukan dalam topik dan permasalahan-permasalahan yang sama dalam penelitian tesis. Penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah. Sedangkan penelitian dalam topik yang berbeda, sebagai berikut:

1. Penelitian dilakukan oleh Indah Maulidiyah, S.H., M.H, Universitas Lampung Bandar Lampung. Tesis dengan judul “Perizinan Reklamasi Pantai Dalam Kaitannya Dengan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Kota Bandarlampung” (2016). Tujuan penelitian adalah untuk mengkaji implikasi hukum terhadap perizinan reklamasi dan terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif.

Metode pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan.

2. Ali Maskur, S.H.,M.H., Universitas Diponegoro Semarang. Tesis tahun (2008) dengan judul “Rekonstruksi Pengaturan Hukum Reklamasi Pantai Di Kota Semarang”. Permasalahan ini bermula pada praktik reklamasi di kota Semarang yang menimbulkan dampak negatif. Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat sejauh mana pengaturan hukum reklamasi yang selama ini berlaku dan bagaimana prospeknya ke depan. Penelitian menggunakan metode normatif, menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang ada (pendekatan perundang-undangan).
3. Dini Apriani, Universitas Tarumanegara. Tesis dengan judul “Analisis perubahan rencana tata ruang terhadap Peraturan Presiden nomor 51 tahun 2014 tentang perubahan atas Peraturan Presiden nomor 45 tahun 2011 tentang rencana tata ruang kawasan perkotaan Sarbagita terkait rencana Reklamasi Teluk Benoa” (2017). Permasalahannya adalah ketidaksesuaian perubahan rencana tata ruang Peraturan

Presiden Nomor 51 Tahun 2014 dengan yang dianjurkan oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010, serta adanya dampak dari implementasi Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan didukung wawancara.

4. Reza Putra Mahardika, Universitas Brawijaya. Tesis dengan judul “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” (2016). 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. Serta untuk mengetahui implikasi hukum

dengan pemberlakuan Peraturan Presiden tersebut. Penelitian ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis.

F. KERANGKA TEORI

Untuk menganalisis mengenai pengaturan hukum terhadap kebijakan reklamasi teluk benoa dalam kasus penolakan reklamasi oleh masyarakat provinsi bali. Berikut kerangka teoritis yang digunakan pada penulisan ini sebagai berikut:

1. Teori Keadilan

Keadilan menurut John Rawls dibagi menjadi 2 (dua) prinsip, yaitu: "*first: each person is to have an equal right to the most extensive basic liberties compatible with a similar system of liberty for all, second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) to greatest benefit of the*

*least advantaged and (b) attached to positions and offices open to all under conditions of fair equality of opportunity.*²³

Prinsip pertama menyatakan bahwa, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Sedangkan prinsip kedua menyatakan bahwa ketimpangan sosial dan ekonomi meski diatur sedemikian rupa.²⁴ Prinsip-prinsip tersebut membagi antara aspek-aspek sistem sosial yang mendefinisikan dan menjamin kebebasan warga negara dan aspek-aspek yang menunjukkan adanya ketimpangan sosial dan ekonomi. Kebebasan warga negara adalah kebebasan politik, salah satunya adalah hak untuk berbicara juga berserikat. Kebebasan pada prinsip pertama diharuskan setara, karena warga masyarakat yang adil mempunyai hak-hak dasar yang sama.²⁵

²³ Brian Amy Prasetyo, "Prinsip Keadilan Sosial Sebagai Hukum," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, Edisi No.1, Vol. 3, (2013), hlm. 422.

²⁴ John Rawls, *A Theory of Justice, Terjemah*, Uzair Fauzan Dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 72

²⁵ *Ibid.*, hlm. 73

Teori ini diharapkan dapat menjadi pisau analisis dalam menanggapi isu mengenai proyek reklamasi teluk benoa yang menimbulkan ketidakadilan dimasyarakat, di mana hilangnya nilai kearifan lokal serta mengancam ekosistem lingkungan dan keanekaragaman hayati di teluk benoa akibat dari pelaksanaan reklamasi.

2. Teori Jenjang Norma

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma.²⁶ Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang

²⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 41.

yaitu Pancasila, UUD 1945, Undang-Undang, Peraturan Pelaksana serta Peraturan Otonom.²⁷

3. Teori Perlindungan Hukum

Fokus kajian teori perlindungan hukum adalah masyarakat, masyarakat yang didasarkan pada teori ini yaitu masyarakat yang berada pada posisi lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis. Menurut Sadjipto Raharjo, Perlindungan hukum adalah “memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.”²⁸ Sedangkan menurut Salim dan Erlies teori perlindungan hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya.²⁹

²⁷ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung; PT. Alumni, 2008), hlm 38.

²⁸ Sadjipto Raharjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm.54.

²⁹ H. Salim dan Erlies Septiana, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Cetakan Kedua (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013) hlm. 263

Unsur-Unsur yang tercantum dalam definisi teori perlindungan hukum tersebut, meliputi:

- a. Adanya wujud atau bentuk perlindungan atau tujuan perlindungan: Adanya rekonstruksi regulasi (kajian ulang aturan hukum) terkait perlindungan dari segi lingkungan, sosial, ekonomi, serta budaya dari pembangunan reklamasi yang dinilai merusak.
- b. Subjek perlindungan hukum: Teluk Benoa Provinsi Bali sebagai kawasan konservasi.
- c. Objek perlindungan hukum: Ekosistem lingkungan (keaneragaman hayati) teluk benoa, penghidupan masyarakat seperti budaya, kearifan lokal masyarakat adat bali serta dari segi ekonomi seperti mata pencaharian.

Kemudian membagi menjadi 2 (dua), yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.³⁰

Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan untuk mencegah terjadinya permasalahan atau sengketa di kemudian

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia* (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 2.

hari dan kepada rakyat diberikan kesempatan dalam mengajukan keberatan dan pendapatnya sebelum adanya keputusan dari pemerintah mendapatkan bentuk *definitive* sehingga dengan demikian terhadap hal-hal yang dapat merugikan kepentingan rakyat. Adanya perlindungan hukum preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

Sedangkan perlindungan represif adalah bentuk perlindungan hukum yang diberikan dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dengan tujuan untuk memulihkan hak-hak dari pihak yang dirugikan.³¹ Teori ini dapat menjadi salah satu pisau analisis untuk merumuskan prospek pengaturan hukum ke depan sebagai langkah pemerintah dalam mengatasi konflik khususnya terkait kasus penolakan reklamasi teluk benoa provinsi bali.

4. Teori Konflik

Teori Konflik adalah teori yang memandang bahwa perubahan sosial tidak terjadi melalui proses penyesuaian nilai-

³¹ *Ibid.*, hlm 5

nilai yang membawa perubahan, tetapi terjadi akibat adanya konflik yang menghasilkan kompromi-kompromi yang berbeda dengan kondisi semula. Teori konflik sangat lekat hubungannya dengan dominasi, koersi (paksaan), dan power (kekuasaan).³² Menurut Simon Fisher dan Deka Ibrahim merumuskan teori konflik diantaranya adalah Teori Kebutuhan dan Teori Identitas, yang akan dijelaskan sebagai berikut:

- a. Teori Kebutuhan, manusia berasumsi bahwa “*konflik disebabkan oleh kebutuhan dasar manusia baik secara fisik, mental, maupun sosial yang tidak terpenuhi atau dihalangi*” menurut teori ini, bahwa konflik yang terjadi disebabkan oleh benturan kepentingan antar manusia dalam memperjuangkan pemenuhan kebutuhan dasar baik fisik, mental dan sosial dalam kondisi tidak terpenuhi.
- b. Teori Identitas, teori ini berasumsi bahwa “*konflik disebabkan karena identitas yang sering terancam, berakar pada hilangnya sesuatu atau penderitaan dimasa*

³² Rusdi, *Konflik Sosial: Dalam Proses Ganti Rugi Lahan dan Bangunan*, (Yogyakarta: STPN Press, 2012), hlm. 23-24

lalu yang tidak terselesaikan”. Menurut teori ini bahwa konflik disebabkan oleh ketidakpuasan kelompok tertentu terhadap kelompok lain atau dalam hal ini adalah pemerintah yang memberikan perlakuan yang tidak adil.

Ketidakadilan yang sering terjadi dalam masyarakat adalah sumber munculnya konflik. Bagi pihak yang tidak sama kondisinya harus diperlakukan berbeda, bahkan harus diutamakan bagi pihak yang lemah. Dengan demikian pada sisi praktisnya, pemerintah seharusnya lebih memperhatikan apa yang menjadi aspirasi masyarakat sehingga meminimalisir konflik yang terjadi.

5. Teori Penegakan Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung pada tiga unsur sistem hukum, yaitu struktur hukum (*structure of*

law), substansi hukum (*substance of the law*), dan budaya hukum (*legal culture*).³³

Sedangkan menurut Jimly Asshidiqie, penegakan hukum dapat dikaitkan dengan pengertian '*law enforcement*' dalam arti sempit, sedangkan dalam arti luas, dalam arti hukum materil, dimaknai dengan penegakan keadilan. Proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum.³⁴

Penegakan hukum di Indonesia dianggap masih belum mencerminkan perlindungan yang menyeluruh dan belum memihak pada rasa keadilan seperti yang diharapkan masyarakat. Banyak permasalahan hukum, misalnya dalam beberapa kasus yang diselesaikan dengan pendekatan politis dan

³³ Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Social Development", *Law and Society Review*, Edisi No. 1, Vol. 4, 1969, hlm. 6

³⁴ Jimly Asshidiqie, "Penegakan Hukum" dalam http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf, diakses 18 Juni 2021

bukan melalui pendekatan hukum, dengan kata lain kepentingan politik banyak mewarnai proses hukum di negeri ini.³⁵

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilaksanakannya upaya tegaknya hukum yang nyata untuk dijadikan pedoman pelaku dalam hubungan-hubungan hukum di kehidupan bermasyarakat dan bernegara.³⁶

³⁵ Antonius Alijoyo dan Subarto Zaini, *Komisaris Independen, Penggerak Praktik GCG Di Perusahaan* (Jakarta: PT Indeks Kelompok GRAMEDIA, 2004). Hlm. 34.

³⁶ Dellyana, S. *Konsep Penegakan Hukum* Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 18