

# **JURNAL PACTA SUNT SERVANDA**

Volume 4 Nomor 2, September 2023

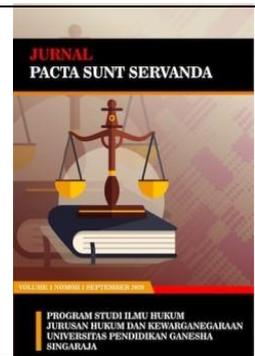
p-ISSN: 2723-7435 , e-ISSN: 2807-632X

Open Access at : <https://ejournal2.undiksha.ac.id/index.php/JPSS>

Program Studi Ilmu Hukum

Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial

Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja



## **ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN REKLAMASI DI TELUK BENUA, BALI**

**Vanya Natalia Putri**

Universitas Pendidikan Ganesha

Email : [vanyanatalia08@gmail.com](mailto:vanyanatalia08@gmail.com)

### ***Info Artikel***

Masuk: 1 Juli 2023

Diterima: 1 Agustus 2023

Terbit: 1 September 2023

### ***Keywords:***

*Reclamation, Benoa Bay, legal conflict, indigenous communities, environment.*

### ***Abstract***

*The reclamation of Benoa Bay in Bali has sparked conflict between national development policies and the protection of the environment and indigenous rights. The area's status change from a conservation zone to a development area has triggered opposition, as it is seen to disregard the ecological and spiritual values of the region. This policy has led to coastal ecosystem degradation, loss of local livelihoods, and growing social and cultural tensions. Moreover, weak oversight, limited public participation, and disharmony between state law and customary law have worsened the situation. This article highlights the need for policy reform that supports environmental justice, strengthens legal recognition of indigenous communities, and promotes more transparent and participatory decision-making.*

**Kata Kunci :**

Reklamasi, Teluk Benoa, konflik hukum, masyarakat adat, lingkungan hidup.

**Corresponding Author:**

Vanya Natalia Putri

Email:

[vanyanatalia08@gmail.com](mailto:vanyanatalia08@gmail.com)

---

**Abstrak**

---

*Reklamasi Teluk Benoa di Bali telah menimbulkan konflik antara kebijakan pembangunan nasional dan perlindungan lingkungan serta hak masyarakat adat. Perubahan status kawasan dari konservasi menjadi zona pengembangan memicu penolakan karena dinilai mengabaikan nilai ekologis dan spiritual wilayah tersebut. Kebijakan ini berdampak pada kerusakan ekosistem pesisir, hilangnya mata pencaharian masyarakat lokal, serta memunculkan ketegangan sosial dan budaya. Selain itu, lemahnya pengawasan, minimnya partisipasi publik, dan ketidakharmonisan antara hukum negara dan hukum adat memperparah situasi. Artikel ini menyoroti perlunya pembaruan kebijakan yang berpihak pada keadilan lingkungan, penguatan pengakuan hukum terhadap masyarakat adat, dan pengambilan keputusan yang lebih transparan dan partisipatif.*

---

**PENDAHULUAN**

Proyek reklamasi di Teluk Benoa, Bali, menjadi salah satu isu hukum dan lingkungan hidup paling banyak dibicarakan dalam satu dekade terakhir di Indonesia. Proyek ini awalnya dirancang sebagai bagian dari agenda perluasan pariwisata dan ekonomi, namun mendapat perlawanan dari aktivis lingkungan, pemimpin adat Bali, dan masyarakat lokal. Urgensi analisis kasus ini terletak pada persimpangan antara prioritas pembangunan nasional dan perlindungan nilai-nilai ekologis serta budaya lokal.

Beberapa penelitian sebelumnya membahas dampak ekologis dari rencana reklamasi, tetapi belum banyak kajian hukum yang mendalam terhadap ketidaksesuaian antara penolakan masyarakat lokal yang berlandaskan hukum adat dengan pendekatan regulasi negara dari atas ke bawah. Artikel ini bertujuan untuk mengisi kesenjangan tersebut dan memberikan kontribusi pada diskursus akademik

mengenai landasan hukum dan kontradiksi kebijakan reklamasi, terutama terkait hak asasi manusia, perlindungan lingkungan, dan hukum adat. Persoalan reklamasi Teluk Benoa tidak dapat dipisahkan dari ketimpangan struktur hukum dan lemahnya mekanisme pengawasan lingkungan hidup di Indonesia. Banyak kebijakan yang cenderung mendahulukan kepentingan investasi dibandingkan perlindungan ekologi dan budaya lokal. Hal ini diperparah oleh kurangnya koordinasi antar lembaga pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, serta rendahnya transparansi dalam proses perizinan. Teluk Benoa menjadi gambaran nyata dari konflik antara rezim pembangunan dan keberlangsungan hidup masyarakat lokal yang bergantung pada laut dan lingkungan sekitarnya. Reklamasi merupakan kegiatan yang tidak hanya berdampak pada perubahan fisik wilayah pesisir dan laut, tetapi juga membawa dampak sosial, ekonomi, dan budaya. Dalam konteks Teluk Benoa, proyek reklamasi menjadi simbol dari konflik kepentingan antara pembangunan nasional yang berorientasi pada investasi pariwisata berskala besar dengan prinsip-prinsip pelestarian lingkungan hidup dan warisan budaya lokal Bali. Di satu sisi, pemerintah pusat melihat reklamasi sebagai solusi untuk menambah luas lahan produktif serta meningkatkan pendapatan daerah melalui investasi, namun di sisi lain, masyarakat adat dan kelompok pemerhati lingkungan melihat proyek ini sebagai bentuk ancaman terhadap ekosistem pesisir dan keberlanjutan hidup mereka.

Secara historis, Teluk Benoa merupakan wilayah yang memiliki nilai spiritual dan ekologis yang tinggi. Wilayah ini menjadi bagian dari jalur upacara adat dan memiliki keanekaragaman hayati yang kaya, seperti hutan mangrove, terumbu karang, dan wilayah pemijahan ikan. Perubahan status hukum kawasan ini dari konservasi menjadi zona pengembangan melalui Perpres No. 51 Tahun 2014 menunjukkan adanya pendekatan top-down dalam pengambilan kebijakan yang minim konsultasi dengan pemangku kepentingan lokal.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Fokus penelitian ini adalah pada analisis inkonsistensi hukum dan konflik konseptual antara regulasi pembangunan dan hukum lingkungan. Pendekatan yang digunakan mencakup : (1) pendekatan perundang-undangan, dengan menganalisis peraturan seperti Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria; (2) pendekatan konseptual, dengan mengkaji prinsip pembangunan berkelanjutan dan hak masyarakat adat; dan (3) pendekatan analitis, dengan membandingkan teks hukum dengan realitas perlawanan masyarakat Bali. Data diperoleh melalui studi pustaka dari jurnal hukum, dokumen pemerintah, dan peraturan perundang-undangan yang relevan, kemudian dianalisis secara kualitatif.

pendekatan-pendekatan tersebut, penelitian ini juga melakukan analisis yuridis komparatif terhadap kebijakan reklamasi di negara lain seperti Jepang dan Belanda. Tujuannya adalah untuk meninjau bagaimana negara dengan kebijakan reklamasi yang cukup maju menerapkan prinsip keberlanjutan dan partisipasi masyarakat secara menyeluruh dalam pengambilan keputusan.

Analisis juga mempertimbangkan perspektif hukum lingkungan internasional, khususnya prinsip-prinsip yang terdapat dalam Deklarasi Rio 1992, Konvensi Keanekaragaman Hayati (CBD), dan dokumen PBB mengenai Hak-Hak Masyarakat Adat. Dengan pendekatan tersebut, diharapkan dapat ditarik kesimpulan yang tidak hanya berbasis pada hukum nasional, tetapi juga mempertimbangkan standar global yang menjadi acuan dalam pengelolaan kawasan pesisir secara berkelanjutan. Kombinasi pendekatan ini memperkuat kajian dalam mengevaluasi apakah proyek reklamasi Teluk Benoa selaras dengan prinsip keadilan ekologis dan hak masyarakat adat.

## **PEMBAHASAN**

### **Permasalahan dan Dampak**

#### **A. Permasalahan**

1. Konflik Hukum antara Peraturan Pusat dan Kearifan Lokal Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 yang mengubah status Teluk Benoa dari kawasan konservasi menjadi zona pengembangan tidak memperhatikan aspirasi masyarakat adat Bali. Peraturan ini menimbulkan konflik antara hukum negara (positif) dan hukum adat yang selama ini menjadi dasar tata kehidupan masyarakat Bali.
2. Ketidaksihinggaan dengan Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Reklamasi yang dilakukan tanpa perencanaan berbasis kajian lingkungan yang memadai menunjukkan ketidaksihinggaan dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009.
3. Lemahnya Partisipasi Publik dan Masyarakat Adat Proses pengambilan keputusan dan penerbitan izin reklamasi minim pelibatan masyarakat terdampak. Padahal, partisipasi publik dan masyarakat hukum adat merupakan prinsip dasar dalam pengelolaan wilayah pesisir.
4. Ketidaksihinggaan Prosedur Evaluasi dan Pengawasan Tidak adanya mekanisme evaluasi dan pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan reklamasi menyebabkan potensi pelanggaran hukum dan penyalahgunaan izin reklamasi.

#### **B. Dampak**

1. Kerusakan Ekosistem Pesisir Kegiatan reklamasi berisiko tinggi merusak hutan mangrove, terumbu karang, serta habitat ikan dan biota laut lainnya. Dampak ekologis ini dapat bersifat permanen dan sulit dipulihkan.
2. Hilangnya Mata Pencaharian Masyarakat Lokal Masyarakat di sekitar Teluk Benoa, khususnya nelayan tradisional dan petani garam, sangat bergantung pada keberlangsungan ekosistem laut. Reklamasi mengancam sumber ekonomi mereka yang telah turun-temurun diwariskan.
3. Konflik Sosial dan Perpecahan Komunitas Ketidaksihinggaan informasi dan ketimpangan posisi tawar antara investor dan masyarakat memicu konflik horizontal antarwarga yang berbeda pandangan, serta memperlebar jarak antara masyarakat dan pemerintah.
4. Penghilangan Identitas dan Nilai Sakral Kawasan Teluk Benoa memiliki nilai spiritual dalam tradisi Hindu Bali. Reklamasi yang mengubah struktur ruang kawasan dianggap sebagai bentuk penodaan terhadap tempat suci dan tatanan kosmologis masyarakat

Bali

### **C. Dasar Hukum**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - Pasal 28H ayat (1) : Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.
  - Pasal 18B ayat (2) : Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
  - Mengatur asas kehati-hatian, partisipasi masyarakat, dan tanggung jawab negara dalam menjaga kelestarian lingkungan.
  - Mengharuskan setiap kegiatan yang berdampak besar terhadap lingkungan, seperti reklamasi, untuk melalui proses AMDAL dan partisipasi masyarakat.
3. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
  - Menekankan perlunya izin lokasi dan izin pengelolaan wilayah pesisir berdasarkan kajian ekologi dan sosial, termasuk melibatkan masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan.
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2014
  - Mengubah status Teluk Benoa dari kawasan konservasi menjadi zona pengembangan. Peraturan ini menjadi titik awal kontroversi karena bertentangan dengan prinsip konservasi lingkungan dan belum melalui konsultasi publik yang memadai.
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
  - Memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola wilayah pesisir sesuai dengan kebutuhan lokal, termasuk perlindungan terhadap wilayah yang memiliki nilai adat dan ekologis.
6. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 17 Tahun 2012 tentang Pedoman Keterlibatan Masyarakat dalam Proses AMDAL
  - Menetapkan bahwa masyarakat yang terkena dampak langsung dari proyek reklamasi harus dilibatkan dalam setiap tahap penyusunan dokumen AMDAL.

### **D. Analisis Lanjutan Norma Hukum**

Norma hukum yang mengatur reklamasi di Indonesia pada dasarnya telah mencakup prinsip kehati-hatian, keberlanjutan, dan partisipasi masyarakat. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, menetapkan kewajiban bagi setiap proyek yang berdampak besar terhadap lingkungan untuk melalui kajian AMDAL yang ketat dan melibatkan masyarakat. Namun, dalam praktiknya, norma-norma ini seringkali tidak terimplementasi secara konsisten karena adanya intervensi politik, konflik kepentingan, serta lemahnya pengawasan oleh aparat penegak hukum. Meskipun norma hukum telah dirancang sedemikian rupa untuk menjamin kepastian hukum dan keberlanjutan, namun adanya celah hukum serta lemahnya sanksi administratif menjadi faktor utama lemahnya pelaksanaan di lapangan. Misalnya, tidak adanya

ketentuan tegas mengenai evaluasi berkala terhadap proyek reklamasi atau sanksi yang tegas terhadap pelanggaran AMDAL menyebabkan perusahaan pengembang tetap dapat melanjutkan proyek meskipun menimbulkan dampak lingkungan yang signifikan. Selain itu, dualisme hukum yang terjadi antara peraturan pusat dan daerah juga memperlemah posisi hukum masyarakat adat. Dalam kasus Teluk Benoa, meskipun terdapat penolakan dari krama adat, namun proyek tetap dilanjutkan karena secara administratif telah mendapat persetujuan dari pemerintah pusat.

## **E. Implementasi dan Tantangan**

### **1. Implementasi**

Dalam reklamasi Teluk Benoa, implementasi norma hukum menghadapi banyak hambatan. Meski prosedur perizinan secara formal dijalankan, substansi dari partisipasi publik tidak sepenuhnya dilaksanakan. Kajian AMDAL yang semestinya menjadi dasar pengambilan keputusan justru dianggap formalitas dan tidak mencerminkan aspirasi masyarakat terdampak. Pemerintah daerah yang semestinya memiliki peran penting dalam perlindungan lingkungan dan hukum adat kerap kehilangan otoritas akibat dominasi kebijakan dari pemerintah pusat. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa proses implementasi sering kali mengabaikan prinsip Free, Prior and Informed Consent (FPIC), terutama kepada masyarakat adat yang terdampak langsung oleh reklamasi. Padahal prinsip ini merupakan salah satu standar internasional yang telah diakui dalam Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (UNDRIP) dan semestinya menjadi pedoman dalam kebijakan pembangunan. Implementasi juga mengalami kendala akibat rendahnya kualitas dokumen AMDAL yang disusun oleh konsultan yang tidak independen. Banyak kasus menunjukkan bahwa penyusunan AMDAL lebih merupakan formalitas administratif tanpa didasarkan pada data lingkungan yang aktual dan valid. Kurangnya transparansi dalam proses ini turut memperkuat ketidakpercayaan masyarakat terhadap proyek reklamasi.

### **2. Tantangan**

Tantangan utama dalam penerapan norma hukum reklamasi adalah lemahnya sinergi antara hukum nasional dan kearifan lokal. Hukum adat Bali yang secara tegas menolak reklamasi belum memperoleh posisi kuat dalam sistem hukum positif nasional. Selain itu, keberpihakan aparat terhadap kepentingan investor dan keterbatasan kapasitas masyarakat dalam mengakses keadilan hukum menjadi penghambat efektivitas perlindungan wilayah pesisir. Tantangan lainnya adalah belum adanya harmonisasi kebijakan sektoral antar lembaga, lemahnya mekanisme pemulihan lingkungan pasca-reklamasi, dan tidak adanya evaluasi berkala terhadap izin-izin yang telah diberikan. Untuk itu, diperlukan reformasi hukum yang tidak hanya menguatkan peraturan teknis, tetapi juga menjamin keadilan ekologis dan keberlanjutan jangka panjang. Tantangan lainnya yang tidak kalah penting adalah kurangnya kapasitas teknis pemerintah daerah dalam memantau dan mengontrol proyek reklamasi yang dikelola oleh pihak swasta atau investor besar. Minimnya anggaran untuk pengawasan lingkungan dan rendahnya kualitas sumber daya manusia di bidang hukum lingkungan menjadi hambatan yang nyata. Di sisi lain, tekanan dari kepentingan ekonomi politik membuat kebijakan lingkungan sering kali ditawarkan atau dinegosiasikan. Dalam banyak kasus, kebijakan

reklamasi dikendalikan oleh kepentingan elit politik dan investor, sehingga proses hukum menjadi tidak netral dan abai terhadap prinsip keadilan lingkungan. Oleh karena itu, strategi reformasi hukum ke depan tidak cukup hanya dengan memperkuat peraturan tertulis, tetapi juga memerlukan revitalisasi sistem penegakan hukum, penguatan lembaga pengawasan independen, serta pemberdayaan masyarakat adat dan sipil untuk turut serta dalam pengawasan dan pengambilan keputusan pembangunan wilayah pesisir.

## **PENUTUP**

### **Rekomendasi**

1. **Revisi Kebijakan dan Peraturan Terkait Reklamasi**  
Pemerintah perlu melakukan evaluasi dan revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang memberikan peluang reklamasi di wilayah konservasi dan kawasan suci. Revisi harus menekankan asas kehati-hatian (precautionary principle) dan keadilan ekologis.
2. **Penguatan Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat**  
Diperlukan produk hukum yang secara eksplisit mengakui dan melindungi wilayah adat pesisir serta mewajibkan mekanisme Free, Prior and Informed Consent (FPIC) sebagai syarat utama dalam perizinan proyek reklamasi.
3. **Peningkatan Partisipasi Publik dalam Proses AMDAL dan Perizinan**  
Proses penyusunan dokumen AMDAL harus melibatkan masyarakat terdampak secara aktif dan substansial, bukan sekadar formalitas administratif. Konsultan AMDAL juga harus bersifat independen dan memiliki integritas ilmiah.
4. **Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Lingkungan**  
Pemerintah daerah perlu diperkuat melalui pelatihan teknis, alokasi anggaran yang memadai, dan pembentukan unit pengawasan reklamasi yang melibatkan akademisi, masyarakat sipil, dan pemangku kepentingan lokal.
5. **Moratorium Proyek Reklamasi yang Berpotensi Merusak Lingkungan**  
Pemerintah daerah disarankan menetapkan moratorium terhadap proyek reklamasi yang belum memenuhi kelayakan lingkungan, sosial, dan adat, sampai ada mekanisme evaluasi yang lebih transparan dan partisipatif.
6. **Penyusunan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Wilayah Pesisir Berbasis Adat dan Lingkungan**  
Pemerintah Provinsi Bali perlu merumuskan Perda khusus yang menjamin perlindungan hukum terhadap wilayah pesisir yang memiliki nilai adat dan ekologis tinggi, seperti Teluk Benoa, serta menjadikan hukum adat sebagai bagian integral dari sistem tata ruang daerah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Azheri, B. (2012). *Corporate Social Responsibility From Voluntary to Mandatory*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Dharmawan, N.K.S. (2011). *Intellectual Property Rights and Global Legal Harmonization Reconstructing Thoughts on the Protection of Computer Programs*. Semarang: Diponegoro University Publishing Agency.
- Widiatedja, I.G., & Wairocana, I.G. (2017). The Lack of the Environmental Concern in Indonesia's Bilateral Investment Treaties. *Hasanuddin Law Review*, 3(3), 231–245. doi:10.20956/halrev.v3i3.1202
- Utama, I.M.A., & Suharta, I.N. (2018). The Challenges of Water Pollution: Enforcement of Water Pollution Control. *Hasanuddin Law Review*, 4(1), 81–87. doi:10.20956/halrev.v4i1.1414
- United Nations and the Rule of Law. (2015). *Environmental Law*. Retrieved from <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/land-property-environment/environmental-law/>