

Aspek Ritual pada Sistem Irigasi Subak sebagai Warisan Budaya Dunia

Wayan Windia, Sumiyati, dan Gede Sedana
Pusat Penelitian Subak Universitas Udayana, Bali
Email : wayanwindia@ymail.com

Abstract

This paper introduces some ritual activities performed by individual farmer within subak system. *Subak* is farmers managed irrigation system which has an irrigation water source irrigated to certain compound of rice fields and has a particular temple. The ritual ceremony is a part of important thing of *Tri Hita Karana* (THK) implementation, namely *parhyangan* aspect presenting the harmonious relationship between farmer and the God. The other components of THK are *pawongan* (the harmonious relationship among subak's members) through the implementation of subak's regulation (*awig-awig*); and *palemahan* presenting the harmonious relationship between farmer and environment through the rice field terrace maintenance. There are 16 activities of ritual ceremonies individually performed by farmer as subak's member starting from the ritual of fetching irrigation water until the post-harvest ritual ceremony. Aside from this, there are also ritual ceremonies conducted by the all members at the *subak* level. *Subak* also has ritual ceremonies carried out together with the other *subaks* in the temples located near the dam, lake and others. These ritual activities constitute as a cultural practices conducted by *subak*. Therefore, *subak* has been regarded as the keeper of Balinese culture by implementing THK, thus UNESCO has acknowledged *subak* as world cultural heritage.

Key words: ritual, subak irrigation system, Bali culture, UNESCO

Abstrak

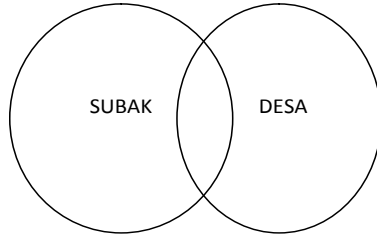
Makalah ini memperkenalkan beberapa kegiatan ritual yang dilakukan petani secara perseorangan dalam sistem subak: sistem irigasi yang dikelola petani untuk menyalurkan air dari sumber ke petak-petak sawah tertentu yang juga memiliki pura sendiri. Upacara ritual subak merupakan bagian dari penerapan konsep penting Tri Hita Karana (THK),

yaitu aspek parhyangan yang mengetengahkan hubungan harmonis antara petani dan Tuhan; pawongan (hubungan harmonis antar-anggota subak) melalui penerapan aturan (awig-awig) subak; dan palemahan yang mengetengahkan hubungan harmonis antara petani dan lingkungan melalui pemeliharaan teras sawah. Ada 16 kegiatan upacara ritual yang dilakukan sendiri-sendiri oleh petani anggota subak, mulai dari ritual pengambilan air irigasi sampai upacara ritual pascapanen. Selain itu, juga ada upacara ritual yang dilakukan seluruh anggota di tingkat subak. Ada pula upacara ritual subak yang dilakukan bersama subak-subak lain di pura yang berada di dekat bendungan, danau dan sumber air lainnya. Berbagai kegiatan ritual tersebut merupakan praktik budaya yang dilakukan oleh subak. Karena itulah subak dianggap sebagai penjaga budaya Bali dengan menerapkan THK, sehingga UNESCO terdorong untuk mengakui subak sebagai warisan budaya dunia.

Kata kunci: ritual, sistem irigasi subak, budaya Bali, UNESCO

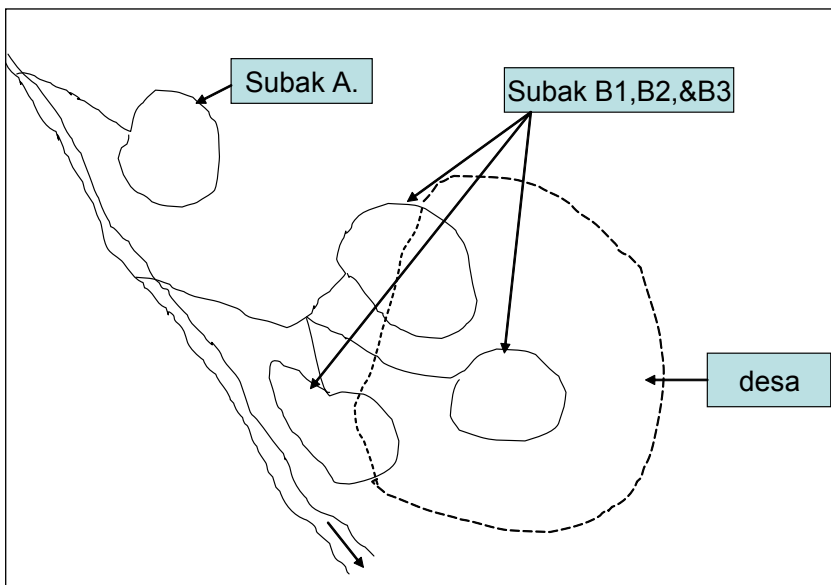
Pendahuluan

Subak adalah kelompok petani pengelola air irigasi, dalam suatu kawasan sawah tertentu, memiliki sumber air tertentu, memiliki pura, dan otonom. Subak bukan di bawah kendali desa. Batas subak adalah batas hidrologis, bukan batas administratif. Dengan demikian banyak ada kasus, di mana areal kawasan subak saling tumpang tindih dengan areal batas desa. Dengan demikian, areal kawasan beberapa subak bisa terdapat dalam satu kawasan desa, atau sebaliknya. Batas kawasan subak, bukanlah sama dengan batas-batas administratif desa, namun berdasarkan pada prinsip-prinsip hidrologis. Luas kawasan subak, sangat tergantung dari kemampuan suatu sumber air untuk mengairi suatu lahan tertentu. Kenyataan ini tentu saja sangat menguntungkan, khususnya untuk mencegah konflik antar desa yang ingin memperebutkan sumberdaya air yang tersedia. Tumpang tindih kawasan sistem subak dengan sistem desa di Bali dapat digambarkan seperti terlihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Tumpang tindih antara batas desa dan subak di Bali.

Sementara itu keberadaan subak di Bali, dapat digambarkan pula seperti terlihat pada Gambar 2. Di mana terlihat ada satu subak, mendapat air dari satu bendung, dan selanjutnya ada beberapa subak yang mendapat air dari satu bangunan-bagi. Beberapa subak yang mendapatkan air dari satu sumber (satu bangunan-bagi, atau satu bendung), pada umumnya akan membentuk wadah koordinasi antarsubak. Di Bali disebut dengan subak-gde. Tujuannya pembentukan wadah koordinasi itu adalah untuk memudahkan koordinasi saling pinjam air irigasi antar subak yang bersangkutan.



Gambar 2. Eksistensi satu subak yang mendapat air dari satu bendung, dan beberapa subak yang mendapat dari satu bangunan-bagi.

Air adalah suberdaya yang sangat penting bagi petani. Bahkan, bagi petani di Bali, air dipersonifikasikan sebagai Dewa Wisnu. Disamping air itu penting, air juga dianggap sebagai benda keramat. Oleh karenanya, konflik yang bersumber dari masalah air diusahakan untuk dihindari. Oleh karenanya, pemerintah mendorong beberapa subak yang menerima air irigasi dari satu sumber untuk bergabung dalam satu wadah koordinasi. Dengan demikian, konflik yang bersumber dari masalah air irigasi dapat dihindari secara optimal.

Batas subak merupakan batas alamiah, sampai air yang mengalir tidak bisa lagi mengairi sawah tertentu, karena sudah dihalangi oleh sungai, jurang, saluran irigasi, kawasan desa, dan lain-lain. Subak tidak mengenal batas-batas wilayah administratif. Selanjutnya, subak adalah lembaga yang otonom, dan tidak berada di bawah pemerintahan desa. Hal ini ternyata sangat membantu menghindari konflik, meskipun lahannya saling tumpang tindih antara wilayah subak dan wilayah desa. Sebab dengan adanya otonomi, maka masing-masing lembaga akan membuat keputusannya sendiri tanpa intervensi dari pihak lain. Namun antara subak dan desa selalu ada koordinasi, khususnya dalam pelaksanaan kegiatan ritual. Dalam bahasa ilmu politik, kondisi semacam ini disebut sebagai konsep polisentri (McGinnis, 1999).

Sementara itu, dengan adanya alih fungsi lahan yang kini terjadi dengan sangat cepat (rata-rata 750 ha/tahun) , maka banyak areal subak yang semakin menyempit. Akibatnya iuran yang masuk ke kas subak untuk mengayom dan *menyungsung* (memuja) pura subak semakin sedikit. Kenyataan ini sangat menggelisahkan subak, karena petani harus menanggung beban yang semakin berat. Karena kemampuan petani yang sangat terbatas, maka banyak pura subak yang tampaknya terlantar dan tidak terpelihara. Dalam hal ini sering ada friksi, apakah pura itu harus dikelola oleh desa, atau ada alternatif lain. Arif (1999) menyebutkan bahwa tampaknya ada hubungan yang kuat

antara kondisi pura subak dengan baik-buruknya organisasi sistem subak yang bersangkutan.

Selanjutnya dapat disebutkan bahwa keberadaan sistem subak di Bali tidak terlepas dari peranan para raja yang memegang pemerintahan di Bali. Tercatat bahwa keberadaan sistem subak di Bali telah didahului dengan keberadaan sistem pertanian yang telah berkembang di Bali sejak tahun 678 (Wardha, 1989; Arfian, 1989). Hal ini berarti bahwa keberadaan sistem subak di Bali memerlukan waktu sekitar 393 tahun sejak perkembangan sistem pertanian. Adapun keberadaan sistem subak di Bali adalah sejak tahun 1071 (Purwitha, 1993).

Peranan raja-raja dalam sistem irigasi di Bali, ditemukan dalam penelitian arkeologi yang menunjukkan adanya subsidi berupa pembebasan bagi petani yang bekerja di lahan beririgasi. Subsidi seperti itu, tidak diberikan kepada petani di lahan kering. Pada zamannya, para raja memberikan izin bagi pembukaan sawah baru dengan memanfaatkan kawasan hutan yang ada di sekitar kawasan sawah yang sudah eksis. Sekaligus memberikan izin untuk mengalirkan air sungai ke lahan sawah yang telah dibuat oleh petani. Karena pengaruh raja yang sangat kuat pada sistem pertanian dan sistem irigasi (subak), dan raja adalah pada hakikatnya juga sebagai pimpinan adat di kawasan yang bersangkutan maka sistem irigasi subakpun berkembang pula sebagai lembaga adat yang berlandaskan pada sosio-kultural masyarakat setempat. Dengan demikian, sistem irigasi subak dapat juga disebutkan sebagai suatu lembaga adat yang berlandaskan pada sosio-kultural masyarakat setempat yang berfungsi untuk mengelola air irigasi untuk kesejahteraan masyarakat (petani). Selanjutnya, karena Agama Hindu yang berkembang saat terjadinya perkembangan subak di Bali memiliki konsep THK, maka sistem subakpun berkembang berlandaskan konsep THK tersebut yang diterapkan oleh subak dalam pengelolaan sistem irigasinya (Foto 1).



Foto 1. Mahasiswa dari Amerika mengunjungi sebuah subak di daerah Ubud untuk mengetahui sistem kerja irigasi tradisional Bali (Foto Dok Penulis)

Selanjutnya sistem irigasi subak terus berkembang sesuai dengan perkembangan lingkungan masyarakat sekitarnya. Hal ini dianggap sebagai suatu yang lumrah, karena sistem irigasi yang berdasarkan pada sosio-kultural masyarakat setempat selalu akan berkembang seiring dengan perkembangan lingkungannya. Pusposutardjo (1996) menyebutkan keadaan itu sebagai suatu proses transformasi sistem subak dengan lingkungannya. Adapun perkembangan yang saat ini terjadi dalam sistem subak di Bali adalah : (i) cakupan pengelolaan sistem subak; (ii) kelembagaan sistem subak; (iii) kewenangan pengelolaan sistem subak; dan (iv) *stakeholders*/komponen-komponen yang berperan dalam sistem subak.

Subak sebagai Warisan Budaya Dunia

Sistem subak diakui oleh UNESCO sebagai Warisan Budaya Dunia (WBD) pada tahun 2012 dalam sidangnya di Rusia.

Subak memenuhi beberapa syarat sebagai WBD sebagaimana ditetapkan UNESCO, di antaranya sebagai berikut.

- (1) Subak merupakan tradisi budaya yang membentuk lanskap Pulau Bali. Subak telah hadir di Bali sejak abad ke-11, dan merupakan lembaga tradisional yang menerapkan filsafat Tri Hita Karana dalam aktivitasnya. Pada setiap subak terdapat Pura Subak, yang menjadi pusat spiritual dalam pengelolaan irigasi di kawasan subak, melalui sejumlah ritual, persembahan, dan pertunjukan seni. Pura Subak adalah sebuah tempat, di mana petani mencari harmoni antara mereka dengan Tuhan Yang maha Esa.
- (2) Lanskap Pulau Bali merupakan bukti tentang sistem subak yang luar biasa. Sebuah sistem yang demokrasi dan egaliter. Sejak Abad ke-11 jaringan Pura Subak telah mengelola lingkungan ekologis sawah terasering, yang mencakup semua Daerah Aliran Sungai (DAS) di Bali. Pura Subak merupakan solusi yang unik dalam menghadapi tantangan yang semakin kompleks di masa depan.
- (3) Pura Subak merupakan suatu lembaga yang unik, yang sejak ber abad-abad yang lampau terinspirasi dari sejumlah tradisi keagamaan masa lampau di Bali. Berbagai ritual yang dilaksanakan di Pura Subak, mengkaitkan eksistensi Pura Subak dengan pelaksanaan pengelolaan irigasi. Hal itu merupakan perwujudan dari implementasi filsafat Tri Hita Karana, di mana harus ada harmoni antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa. Harmoni antara manusia dengan Tuhan diwujudkan melalui ritual-ritual di Pura Subak.

Itulah sebabnya, sistem subak yang mengimplementasikan filsafat Tri Hita Karana dalam aktivitasnya, disebutkan sebagai bamber dari kebudayaan Bali. Patut diketahui bahwa Tri Hita Karana adalah tiga jalan untuk menuju kebahagiaan hidup. Yakni, (i) harmoni antara manusia dengan Tuhan (*parhyangan*), (ii) harmoni antara manusia dengan sesamanya (*parwongan*),



Foto 2. Susana Subak Jatiluwih yang indah, bagian dari warisan budaya dunia UNESCO (Foto Darma Putra)

dan (iii) harmoni antara manusia dengan alam lingkungannya (*palemahan*).

Untuk aspek *parhyangan*, yang dilaksanakan oleh subak adalah dengan melaksanakan berbagai ritual di Pura Subak, dan pada berbagai pura yang berkait dengan subak. Di samping itu, petani (anggota subak) juga melaksanakan ritual pada lahan sawahnya masing-masing. Pada dasarnya, setiap petani akan melaksanakan kegiatan di lahan sawahnya, maka mereka selalu mendahuluinya dengan kegiatan ritual.

Untuk aspek *pawongan*, yang dilaksanakan adalah dengan menyusun peraturan subak (*awig-awig*) yang mengatur tentang apa-apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan oleh anggota subak, agar terjadi harmoni pada subak yang bersangkutan.

Kemudian untuk aspek *palemahan*, yang dilaksanakan adalah dengan membuat sawah sesuai dengan kontur lahan. Petani membuat sawah dengan tidak merusak kontur lahan tersebut (Foto 2).

Pelaksanaan Ritual pada Sistem Subak

Pada dasarnya, subak adalah suatu sistem irigasi biasa dalam bentuk *farmer managed irrigation system* (FMIS) atau sistem irigasi yang dikelola oleh petani. Akan tetapi, subak bukan hanya sekadar sistem irigasi. Namun, dalam sistem subak ada aktivitas ritual yang sangat padat. Aktivitas ritual itulah yang membedakan antara sistem irigasi yang biasa dengan sistem irigasi subak. Coward (1980) dan Sutawan (2008) menyebutkan bahwa fungsi subak adalah (i) distribusi air irigasi; (ii) pemeliharaan saluran irigasi; (iii) pengalokasian sumber daya; (iv) *conflict solution*; dan (v) kegiatan ritual.

Kegiatan ritual pada subak, dilaksanakan pada tingkat petani (pada lahan sawah-nya masing-masing), pada tingkat subak (pada pura subak), dan pada pura-pura lain yang dianggap berkaitan dengan sumber air irigasi subak (misalnya di pura dam, pura-pura yang ada di danau, dll.). Tujuan ritual yang dilaksanakan di subak pada dasarnya adalah memohon kepada Tuhan YME agar usaha-tani-nya dapat berhasil dengan baik.

Adapun ritual yang dilakukan oleh para petani (anggota subak) secara individual di lahan sawahnya masing-masing, pada dasarnya terlihat pada Tabel 1 (Sutawan, 2008).

Tabel 1.
Jenis ritual yang dilaksanakan petani pada lahan sawah masing-masing

| No. | Nama ritual | Waktu | Tujuan |
|-----|--|---|---|
| 1. | Ngendagin/ memungkah/ nuasen tedun | Pada saat akan memulai kegiatan di sawah untuk bertanam. | Permakluman kepada Tuhan YME (Dewa-Dewi yang bersemayam di sawah, sebagai manifestasi Tuhan YME), bahwa petani akan memulai melakukan aktivitas pertanian di sawah. |
| 2. | Pengwiwit/ ngurit | Segera setelah benih disemai. | Memohon kepada Tuhan, agar bibit yang disemai dapat tumbuh dengan baik. |
| 3. | Nuasen nandur | Pada saat akan menanam benih padi di sawah. | Memohon kepada Tuhan, agar proses penanaman bibit dapat berjalan dengan lancar. |

| | | | |
|-----|--|--|--|
| 4. | Ngulapin | Setelah selesai menanam padi, dan ada tanaman padi yang rusak. | Memohon kepada Tuhan, agar bibit padi yang ditanam dapat tumbuh dengan baik, dan tidak mengalami kerusakan. |
| 5. | Ngeroras | Setelah padi berumur 12 hari. | Memohon kepada Tuhan YME agar tanaman padi dapat tumbuh dengan baik. |
| 6. | Mubuhin | Setelah padi berumur 15 hari. | Idem |
| 7. | Neduh/ Ngebulanin | Setelah padi berumur satu bulan (35 hari). | Idem |
| 8. | Nyungsung/ ngiseh/ ngelanus/ dedinan | Setelah padi berumur 42 hari. | Idem |
| 9. | Biukukung/ miseh/ngiseh | Setelah padi berumur dua bulan (70 hari). | Idem |
| 10. | Nyiwa Sraya | Setelah padi berbunga secara merata di hamparan sawah. | Memohon kepada Tuhan YME agar tanaman padi tetap dapat tumbuh dan menghasilkan buah yang baik. |
| 11. | Ngusaba/ ngusaba nini/ mantenin Dewi Sri. | Saat menjelang panen. | Memohon kepada Tuhan YME agar panen padi berhasil dengan baik. |
| 12. | Mebanten manyi. | Pada saat panen. | Memohon kepada Tuhan YME, agar pelaksanaan panen dapat berjalan dengan baik. |
| 13. | Ngerasakin | Setelah panen. | Menyampaikan rasa syukur kepada Tuhan YME bahwa panen telah berjalan dengan baik, dan bersiap untuk melakukan persiapan tanam pada musim berikutnya. |
| 14. | Mantenin | Setelah padi berada di lumbung atau tempat penyimpanan padi. | Menyampaikan rasa syukur kepada Tuhan YME, karena padi telah dapat disimpan dengan baik. |
| 15. | Ngerestiti/ Nangluk merana | Kalau tanaman padi diserang penyakit. | Memohon kepada Tuhan YME, agar hama dan penyakit tidak merusak tanaman padi. |
| 16. | Mendak toya | Pada saat akan memulai menjemput air di sumbernya. | Memohon kepada Tuhan agar air irigasi cukup untuk pertanamannya. |

Kecuali pelaksanaan upacara di tingkat sawah yang dilakukan oleh petani secara individual, ada juga upacara di tingkat subak. Upacara di tingkat subak dilaksanakan oleh

semua anggota subak secara bersamaan, pada hari tertentu yang disepakati oleh subak yang bersangkutan. Upacara yang umum dilaksanakan di tingkat subak, adalah : (i) upacara mendak toya (menjemput air) yang dilaksanakan pada sumber air dari subak yang bersangkutan (dam, bangunan-bagi, atau mata air); (ii) upacara piodalan/ngusaba di Pura Subak (Pura Ulun Sui atau Pura Bedugul).

Selanjutnya, ada juga upacara *piodalan* yang diselenggarakan pada beberapa pura di Bali yang dipercaya oleh subak memiliki kaitan dengan sumber air. Dalam pelaksanaan upacara itu, pihak subak hanya memberikan iuran, dan bukan sebagai penyelenggara. Misalnya, upacara piodalan pada pura yang berkait dengan eksistensi danau (Pura Ulun Danu Batur di Danau Batur, Kintamani, Bangli; Pura Beratan di Danau Beratan, Tabanan).

Seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat, peranan sektor pertanian di Bali terus semakin merosot. Sumbangan sektor pertanian pada PDRB Bali tahun 1971 (pada saat pembangunan Ekonomi di Indonesia mulai digerakkan) adalah 59,07%. Pada tahun 2003 sudah merosot menjadi 19,98%. Selanjutnya pada tahun 2013, Bank Indonesia (2014) mencatat peranan sektor pertanian di Bali menurun lagi menjadi 17%. Dicatat pula oleh Bank Indonesia bahwa Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan, di bawah 100%. Artinya, petani di sektor tanaman pangan (anggota subak) dalam kondisi merugi. Sementara itu, umur petani di Bali, rata-rata relatif sangat tua. Sarita (2013) yang mengadakan penelitian di kawasan subak Warisan Budaya Dunia di Tampaksiring, Gianyar, mencatat rata-rata umur petani mencapai 62,59 tahun, dengan *range* antara 40-77 tahun.

Kemerosotan di sektor pertanian dan umur petani yang tua, akan mempengaruhi minat dan aktivitas petani untuk melaksanakan ritual di subak. Hal yang senada ditemukan di Sabah dan Sarawak, Malaysia, di mana berbagai ritual di kalangan petani mulai merosot. Hal yang senada ditemukan di Sabah dan Sarawak (Malaysia), di mana berbagai ritual di kalangan petani



Foto 3. Tiada hari tanpa persembahan di areal subak (Foto Darma Putra).

mulai merosot. Hal itu terjadi seiring dengan berkurangnya pendapatan petani yang berasal dari sektor pertanian, dan enggannya generasi muda untuk bekerja di sektor pertanian (Hussin, 2014). Kalau kemerosotan ritual di kalangan petani anggota subak di Bali terjadi, dikhawatirkan akan berpengaruh terhadap kebudayaan Bali. Koentjaraningrat (1993) mengatakan bahwa ritual adalah dasar dari sebuah kebudayaan (Foto 3).

Wujud Konsep Tri Hita Karana dalam Sistem Subak

Sistem irigasi subak sejatinya adalah suatu sistem irigasi yang bersifat sosio-teknis. Artinya, aspek teknis yang diterapkan dalam sistem subak dalam mengelola sistem organisasi dan sistem irigasinya, disesuaikan dengan aspek sosial yang berkembang di kawasan tersebut. Hal ini sesuai dengan aturan-aturan yang berkaitan dengan sistem irigasi yang menyatakan bahwa pada dasarnya suatu sistem irigasi seharusnya bersifat sosio-teknis. Sistem subak telah jauh sebelumnya membuktikan dirinya sebagai sistem irigasi yang bersifat sosio-teknis. Adapun karakter teknis ataupun karakter teknologi yang berkembang pada sistem

subak adalah karakter teknologi yang sudah berkembang sesuai dengan adat dan budaya masyarakat setempat. Dengan demikian, sistem subak di Bali dapat juga dipandang sebagai suatu teknologi yang telah berkembang menjadi budaya masyarakat setempat, atau suatu teknologi yang sudah sesuai dengan fenomena budaya masyarakat setempat (Poespowardojo, 1993).

Karena sistem subak dapat dianggap sebagai suatu sistem kebudayaan (teknologi yang sudah menjadi budaya masyarakat), maka elemen-elemennya dapat dikaji berdasarkan subsistem pola-pikir/nilai, subsistem sosial, dan subsistem artefak/kebendaan. Selanjutnya, kalau kita coba mengkaji elemen-elemen sistem subak yang sejatinya merupakan wujud dari penerapan konsep THK dalam kesehariannya, kiranya dapat disebutkan sebagai berikut (Lansing, 2006; Windia, 2006).

1. Subsistem pola-pikir/nilai/konsep atau *Parhyangan*

- Air dianggap sangat bernilai dan sangat dihormati, dan dianggap sebagai ciptaan Tuhan YME.
- Adanya sistem pura dalam sistem subak sebagai tempat pemujaan terhadap Tuhan YME, yang juga dianggap sebagai suatu mekanisme kontrol-spiritual terhadap sistem pengelolaan irigasi yang dilakukan oleh subak ybs.
- Secara rutin menyelenggarakan upacara keagamaan.
- Pengelolaan sistem irigasi dilakukan dengan konsep harmoni dan kebersamaan.
- Disediakan lahan khusus untuk bangunan suci pada lokasi yang dianggap penting.
- Lahan yang mungkin tersisa pada lokasi bangunan-bagi (*tembuku*) umumnya dibangun bangunan suci, mungkin untuk menghindari konflik atas lahan tsb.

2. Subsistem sosial atau *Pawongan*

- Ada *awig-awig* (peraturan) subak.
- Pengelolaan air terakuntabilitas.
- Hak atas air dan lahan, sangat dihormati.
- Ada sistem *pelampias* dalam pengelolaan sistem irigasi.

- Adanya sistem organisasi (subak) yang strukturnya sangat fleksibel.
- Ada kegiatan gotong royong dan pembayaran iuran secara proporsional untuk mensukseskan kegiatan subak.
- Ada rapat subak secara rutin.
- Anggota subak umumnya tidak keberatan kalau lahan yang tersisa pada pembangunan bangunan-bagi dimanfaatkan untuk bangunan suci.

3. Subsistem artefak/kebendaan atau *Palemahan*

- Air irigasi mengalir secara kontinyu melalui bangunan bagi, dan dianggap ikut “diawasi” oleh para Dewa yang bersemayam pada sistem pura yang ada di kawasan itu.
- Ada konsep *tektek* dalam pembagian air irigasi, yang merupakan konsep pembagian air secara proporsional (berkeadilan).
- Air irigasi yang diperoleh petani-anggota subak, adalah proporsional dengan iuran yang dibayarkan dan tenaga kerja yang harus disediakan oleh petani dalam kegiatan-kegiatan subak.
- Adanya kebiasaan saling pinjam meminjam air irigasi.
- Adanya kerjasama antar pengurus dan anggota dalam pelaksanaan program subak.
- Adanya koordinasi antar pimpinan subak dengan pimpinan lembaga lain di lingkungan sekitarnya (misalnya, dengan pimpinan desa adat, kepala desa dinas dll.).
- Topografi lahan subak pada umumnya miring.
- Setiap komplek/blok sawah milik petani anggota subak, memiliki bangunan sadap dan saluran pembuangan (draenasi) sendiri-sendiri (*one inlet and one outlet system*).
- Adanya batas wilayah subak yang jelas (batas-batas alamiah).
- Adanya bangunan dan jaringan irigasi yang sesuai dengan kebutuhan petani.
- Subak pada umumnya memanfaatkan bahan lokal untuk kepentingan pembangunan jaringan irigasinya.

Kesimpulan

Subak di Bali diketahui keberadaannya pada abad XI (tahun 1071), yang tercantum dalam berbagai prasasti. Hal itu berarti bahwa subak tampaknya sudah ada sebelum tahun 1071. Definisi subak tercantum dalam Perda No. 2 tahun 1972 dan Perda No. 9 tahun 2012. Namun pada prinsipnya subak adalah organisasi petani pengelola air irigasi dalam suatu kawasan sawah tertentu, mendapatkan air irigasi dari suatu sumber tertentu, memiliki pura subak, dan sifatnya otonom. Subak tidak berada di bawah kendali desa. Namun, subak selalu berkordinasi dengan desa (adat dan dinas) untuk memecahkan permasalahan tertentu. Subak banyak dimanfaatkan oleh pemerintah untuk meksuksesan program-programnya.

Kekuatan subak terletak pada ketergantungan bersama terhadap air irigasi dan juga disatukan oleh adanya pura subak. Subak diikat oleh kepentingan fisik dan kegiatan spiritual. Itulah sebabnya subak melaksanakan berbagai kegiatan ritual pada tingkat petani, tingkat subak, dan pada pura lain yang dianggap berkaitan dengan sumber air subak yang bersangkutan. Tercatat di tingkat petani ada 16 buah ritual yang dilakukan oleh petani anggota subak. Kegiatan ritual itu adalah bagian dari pelaksanaan Tri Hita Karana (THK) pada subak. THK adalah filsafat yang diterapkan oleh subak. Karena itulah subak ditetapkan oleh UNESCO sebagai warisan budaya dunia. Subak dianggap oleh UNESCO sebagai manifestasi dari penerapan filsafat THK.

DAFTAR PUSTAKA

- Arfian S. 1989. *Pendayagunaan sumberdaya air dan lahan pada zaman Indonesia Kuno di Bali, analisis hasil penelitian arkeologi*. Denpasar: Fak.Sastra UNUD, Denpasar.
- Arif, S.S. 1999. *Applying philosophy of tri hita karana in design and management of subak irrigation system, dalam a study of subak as indigenous*

- cultural, social, and technological system to establish a culturally based integrated water resources management vol.III* (ed : S.Susanto), Fac. of Agricultural Technology. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Bank Indonesia. 2014. *Kajian ekonomi dan keuangan Provinsi Bali, triwulan II, 2014*. Denpasar.
- Coward, E.W. 1980. Irrigation development : institutional and organizational issues, dalam *Irrigation and agricultural development in Asia* (ed: E.W. Coward, Jr). Ithaca and London: Cornell Univ.Press.
- Hussin, H. 2014. Rice, spirits, ritual performance, and its continuity and change among Kadasan of Sabah and Bidayuh of Sarawak, Borneo, Malaysia. Paper presented at Bangkok: Spafa-Seameo Seminar.
- Koentjaraningrat. 1993. *Kebudayaan, mentalitas, dan pembangunan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Lansing, J.S. 2006. *Perfect order: recognizing complexity in Bali*. Princeton and Oxford: Princeton Univ. Press.
- Mc.Ginnis, M.D. 1999. *Introduction*, dalam *Polycentric governance and development* (ed: McGinnis). Ann Arbor-USA: The University of Michigan Press.
- Poespowardojo,S. 1993. *Strategi kebudayaan*. Jakarta: Gramedia.
- Purwitha,I.B.P. 1993. "Kajian sejarah subak di Bali" dalam I Gede Pitana (ed) *Subak, sistem irigasi tradisional di Bali*. Denpasar: Upada Sastra.
- Pusposutardjo, S. 1996. *Konsep konservasi tanah dan air untuk keberlanjutan irigasi*, pidato pengukuhan guru besar di UGM, Yogya: UGM.
- Sarita, A.F. 2013. *Persepsi petani terhadap penetapan subak sebagai Warisan Budaya Dunia di Subak Pulagan, Tampaksring*. Denpasar: Skripsi pada Fakultas Pertanian Univ. Udayana.
- Sedana, IG. 2012. *Modal sosial dalam pengembangan agribisnis pada subak, (Social capital in agribusiness development of subak)* (disertasi) Universitas Udayana.
- Sutawan, N. 2008. *Organisasi dan manajemen subak di Bali*. Denpasar: Pustaka Bali Post.
- Wardha, I W. 1989. *Subak dari segi perkumpulan, analisis hasil penelitian arkeologi*. Denpasar: Fak. Satra UNUD.
- Widia, W. 2006. *Transformasi sistem irigasi subak yang berlandaskan konsep tri hita karana*. Denpasar: Pustaka Bali Post.

Relasi Kuasa Pascareformasi dalam Pengelolaan Resor Wisata Nusa Dua

I Gusti Ketut Purnaya

Sekolah Tinggi Pariwisata Bali Internasional (STPBI)

Email: igkpurnaya@yahoo.co.id

Abstract

This article analyses the power relations between three stakeholders involved in the management of the Nusa Dua Tourism Resort, Bali in the seventeen years after the reformation era, between 1998 to the present. It was chosen because after the reformation era, there have been changed in the nature of power relations among the three stakeholders in the region, that is between the government (BTDC), investor (hotel manager), and local communities. This study uses the theory of hegemony, the discourse of power/ knowledge, and communication actions was applied eclectic considering the sub-topics discussed related to each other. The analysis of the power relations was strengthened by the analysis of the subtopics of ideologies as a contributing factor to the nature of power relation and the strategy of each stakeholder was taking in defining their relations to each others. The study shows that the relation of power between BTDC and the local people had changed drastically since the reformation era, from the hegemonic into the negotiative which then changed into the oppositional relation. The article concludes that social and political situation in Bali gave significant impacts to the nature of relationship between tourism stakeholders in Nusa Dua.

Keywords: Nusa Dua Tourist Resort, power relation, hegemony, negotiation, oppositional, Bali

Abstrak

Artikel ini menelaah relasi kuasa antara tiga pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengelolaan Resor Wisata Nusa Dua, Bali, selama tujuh belas tahun setelah kedatangan era reformasi, antara tahun 1998 sampai saat ini. Topik ini dipilih karena sejak era reformasi telah terjadi perubahan sifat relasi kuasa antara tiga pemangku kepentingan di kawasan tersebut: pemerintah (BTDC), investor (pengelola

hotel) dan masyarakat setempat. Untuk mengupas sejumlah sub-topik yang dibahas dalam hubungan dengan satu sama lain, kajian ini menggunakan teori hegemoni, wacana tentang kuasa/pengetahuan dan tindak komunikasi sebagai pengertian-pengertian eklektik terapan. Analisis relasi kuasa diperkuat dengan analisis sub-topik ideologi sebagai faktor yang turut menentukan sifat relasi kuasa dan strategi masing-masing pemangku kepentingan dalam mendefinisikan hubungannya dengan pemangku kepentingan yang lain. Kajian ini menunjukkan bahwa relasi kuasa antara BTDC dan masyarakat setempat telah berubah drastis sejak era reformasi, dari hegemonik menjadi negosiatif dan kemudian menjadi oposisional. Dalam makalah ini disimpulkan bahwa situasi sosial dan politik di Bali berdampak besar pada sifat hubungan para pemangku kepentingan pariwisata di Nusa Dua.

Kata kunci: Resor Pariwisata Nusa Dua, relasi kuasa, hegemoni, negosiasi, oposisional, Bali

Pendahuluan

Dalam lebih dari tiga dekade terakhir, Resor Wisata Nusa Dua telah menjadi bagian penting dari pembangunan dan perkembangan industri pariwisata Bali pada khususnya dan Indonesia pada umumnya. Tahun 2004, Resor Wisata Nusa Dua merupakan resor pertama di Indonesia yang mendapat sertifikasi Green Globe (Madiun 2010: 57-58), yang menunjukkan keberhasilan pembangunan dan pengelolaan resor wisata ini dalam pengembangan industri dan pelestarian lingkungan.

Resor Wisata Nusa Dua ikut memberikan kontribusi penting dalam prestasi Bali sebagai destinasi wisata berkelas dunia. Indonesia beberapa kali dipilih sebagai tempat pelaksanaan konferensi internasional, seperti ASEAN Summit 2005, Climate Change Conference 2007, Miss World 2013, dan APEC Meetings 2013 yang semuanya dilaksanakan di Resor Wisata Nusa Dua. Kecuali mungkin Jakarta, hanya Bali yang memiliki fasilitas yang memenuhi syarat untuk pelaksanaan even-even internasional di Indonesia. Dengan demikian Resor

Wisata Nusa Dua telah memberikan kontribusi penting dalam citra positif negara dan bangsa Indonesia di dunia internasional (Putra 2013). Kontribusi Nusa Dua pada citra positif pariwisata Bali dan bangsa Indonesia di mata masyarakat internasional adalah hasil kombinasi hubungan atau kerja sama antara pemerintah, investor, dan masyarakat.

Di balik segala suksesnya sebagai resor wisata mewah, Resor Wisata Nusa Dua menyimpan sejumlah persoalan sosial-ekonomi yang telah dan masih dirasakan masyarakat sekitar resor tersebut sejak awal pembebasan tanah sampai sekarang. Persoalan sosial-ekonomi tersebut berpusat dalam relasi kuasa antara masyarakat, pemerintah, dan kemudian dengan investor atau pemodal yang mengelola hotel di sana. Intensitas relasi kuasa itu berubah dan berbeda sesuai dengan situasi sosial politik bangsa. Ketika usaha pembebasan lahan dilaksanakan untuk resor tersebut awal tahun 1970-an, masyarakat mengalami tekanan dan intimidasi. Mereka tidak mendapatkan gambaran yang jelas antara proses pembebasan, luas lahan yang perlu dilepaskan warga, serta harga atau nilai ganti rugi yang akan mereka terima. Dalam bukunya *Nusa Dua, Model Pengembangan Kawasan Wisata Modern* (2010), Nyoman Madiun yang membahas masalah partisipasi masyarakat setempat dalam pembangunan sempat mencatat segala kepelikan yang dihadapan masyarakat dalam pembebasan tanah. Madiun menulis sebagai berikut:

... yang dirasakan oleh masyarakat pada saat itu adalah tekanan-tekanan yang bersifat hegemonik, baik secara fisik maupun mental. Intimidasi adalah merupakan bentuk tindakan yang paling sering dialami oleh masyarakat yang dicap sebagai pembangkang dan selalu menunjukkan sikap membandel dalam hal negosiasi lahan dengan penguasa saat itu (2010: 50).

Pendapat Madiun sudah sejak lama menjadi perbincangan di kalangan masyarakat, bahkan sampai sekarang (Madiun 2010: 53). Pada saat pembebasan lahan berlangsung, kekuatan kuasa pemerintah sangat tinggi sehingga masyarakat tidak bisa

banyak melakukan negosiasi, atau kalau pun bisa pasti berujung pada kekalahan. Menariknya, istilah yang digunakan Madiun dalam pendapat di atas adalah ‘penguasa’, bukan ‘pemerintah’ atau ‘aparatus keamanan’. Apa pun, yang jelas pada saat itu, masyarakat dilukiskan dalam keadaan menghadapi berbagai ‘tekanan’. Proses pembebasan tanah dan pembangunan Resor Nusa Dua, menurut penelitian Madiun, penuh dengan ‘pahit getir’ (2010: 53), dengan kata lain tidak ada ‘manisnya’ sama sekali. Hal ini bisa dipahami karena saat itu, relasi kuasa antara pemerintah atau penguasa dengan masyarakat tidak seimbang. Pemerintahan Suharto yang mendapat dukungan penuh dari militer bersifat sentralistik dan otoriter. Daripada membangkang dan terintimidasi, pilihan sikap yang ditunjukkan masyarakat dalam proses pembebasan lahan adalah ‘selalu pasrah menerima keputusan dari atas’ (Madiun 2010: 51).

Mengingat adanya relasi kuasa yang timpang itu, penelitian ini memusatkan perhatian pada relasi kuasa tiga pilar dalam pengelolaan Resor Wisata Nusa Dua. Yang termasuk dalam tiga pilar ini adalah masyarakat, pemerintah dalam hal ini BTDC, dan investor yaitu pemodal yang mengelola usaha akomodasi dan usaha lain yang terkait dengan jasa wisata di Resor Wisata Nusa Dua. Periode waktu penelitian difokuskan pada relasi kuasa dalam lima belas tahun terakhir, 1998-2013, yakni era pascareformasi.

Alasan pemilihan topik ini adalah fenomena adanya perubahan lanskap politik di Indonesia pasca-reformasi dari rezim Orde Baru yang otoriter ke pemerintahan reformis yang demokratis, ikut memberikan pengaruh pada relasi kuasa antara penguasa dan masyarakat, termasuk yang terjadi di Nusa Dua. Kalau dulu, seperti ditulis oleh Madiun, masyarakat ‘pasrah’ dalam berhadapan dengan penguasa, namun pada masa pasca-reformasi dewasa ini masyarakat lebih berani menyampaikan aspirasi, melakukan negosiasi, bahkan melakukan protes dan aksi nyata untuk mewujudkan aspirasinya. Perubahan sistem

sosial politik bangsa yang memberikan pengaruh pada relasi kuasa antara masyarakat dan pemerintah serta investor di Resor Wisata Nusa Dua inilah yang menjadi alasan penting mengapa penelitian ini dilakukan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pasca reformasi, banyak terjadi gejolak di Resor Wisata Nusa Dua, yang bisa dilihat sebagai pergeseran penting dalam relasi kuasa antara masyarakat, penguasa, dan pengusaha. Pergeseran relasi itu belum pernah diangkat dalam penelitian para ahli. Dengan tetap mengapresiasi keberhasilan Nusa Dua dalam memajukan kepariwisataan Bali dan citra bangsa, penelitian atas relasi kuasa ini dapat memberikan kita pemahaman yang lebih mutakhir dan seimbang atas dinamika di balik gemerlap resor wisata kelas mewah.

Landasan Teori dan Metode

Teori yang digunakan untuk membahas topik penelitian ini ada tiga yaitu teori hegemoni, teori diskursus, dan teori tindakan komunikatif. Teori-teori kelompok sosial kritis ini digunakan secara eklektik sesuai dengan karakter persoalan yang dibahas yang berhubungan satu dengan yang lainnya.

Teori hegemoni berasal dari pemikir Marxist asal Italia yang bernama Antonio Gramsci. Teori ini dapat dikatakan salah satu teori politik terpenting dari begitu banyak yang ada pada akhir abad ke-20. Teori hegemoni mencakup sarana kultural dan ideologis yang di dalamnya kelompok-kelompok penguasa atau pihak-pihak yang dominan menjalankan dan melestarikan kekuasaannya dalam masyarakat melalui konsensus (persetujuan) terhadap yang dikuasai atau didominasi. Dengan demikian, kebudayaan dan masyarakat tidak lain merupakan perwujudan dari upaya-upaya hegemoni yang justru diterima secara konseptual oleh mereka yang terhegemoni. Berbeda dengan konflik atau resistensi, hegemoni proses penguasaan berlangsung canggih dan halus karena menyasar kepada kesadaran-kesadaran yang menentukan pikiran-pikiran, perkataan-perkataan, dan

tindakan-tindakan masyarakat (Bocock, 1986:33). Penggunaan teori hegemoni dalam penelitian ini dianggap perlu, terutama untuk mengkaji aspek-aspek penguasaan tanpa kekerasan atau persuasif dalam relasi tiga pilar Resor Wisata Nusa Dua.

Teori diskursus yang diacu dalam penelitian ini adalah teori yang menengahkan relasi antara kekuasaan dan pengetahuan dari Michel Foucault (1926-1984). Teori diskursus pernah diperkenalkan oleh orientalis Edward W. Said meskipun nyata bahwa baru menjadi populer setelah diperkenalkan oleh Foucault. Said menunjukkan bagaimana wacana Barat tentang Timur (orientalisme) bisa dijadikan contoh suatu konstruk “pengetahuan” tentang Timur yang diciptakan oleh Barat dan suatu bentuk hubungan antara “kekuasaan-pengetahuan” yang mengartikulasikan kepentingan “kekuasaan” Barat (Storey 2003: 135). Said bahkan mengutip pernyataan Michel Foucault bahwa “kebenaran” suatu wacana tergantung pada apa yang dikatakan, terutama siapa yang menyatakan, kapan dan di mana ia menyatakannya; kebenaran suatu wacana tergantung pada konteks, yakni konteks kekuasaan. Teori diskursus kuasa/ pengetahuan dalam penelitian ini digunakan untuk mengkaji ideologi yang memengaruhi relasi kuasa dalam pengelolaan Resor Wisata Nusa Dua.

Yang ketiga adalah teori tindakan komunikatif dari Habermas yang memberikan penekanan pada kesadaran subjek dan kompetensi komunikatif, yang jelas-jelas akan membawa *mainstream* (arus utama) kajian pada berfungsinya kapasitas kognitif manusia yang berperan sebagai subjek. Satu versi teori kritis Habermas yang melewati batas teori-teori lain dari Mashab Frankfurt awal yang belum membedakan kerangka filsafat Yunani, idealisme Jerman dan bahkan konsep Marx tentang hubungan subjek (orang) dengan objek (orang lain dan alam) (Agger, 2006: 189). Habermas mengemukakan perubahan dari “paradigma kesadaran”, yang menyetujui dualitas Barat atas subjek dan objek ke “paradigma komunikasi”. Paradigma

komunikasi ini mengkonseptualisasikan pengetahuan dan praktek sosial bukan dalam hal dualitas antara subjek dan objek, namun melalui rekonseptualisasi subjek sebagai intersubjektif yang inheren. Subjek intersubjektif ini memiliki kapasitas primer bagi komunikasi, bukan hanya kapasitas kerja.

Teori Tindakan Komunikatif dalam penelitian ini digunakan untuk mengkaji pergulatan makna relasi kuasa dalam pengelolaan Resor Wisata Nusa Dua. Kajian akan dilaksanakan dengan mencari dan mengkontraskan kata-kata kunci yang dipakai oleh tiap-tiap pilar (BTDC, pengusaha, dan masyarakat) dalam mengutamakan keinginan masing-masing. Teori ini digunakan untuk menganalisis bagaimana wacana (pilihan kata, cara-cara penyampaian) yang digunakan tiap-tiap pilar dalam memperkuat posisi tawarnya atau dalam berinteraksi. Selain melalui wawancara, wacana itu akan digali melalui klipng koran pemberitaan tentang Resor Wisata Nusa Dua yang relevan dengan topik relasi kuasa.

Metode penelitian dan analisis dalam artikel ini adalah kualitatif. Pengumpulan data dilaksanakan dengan wawancara dengan informan dari masing-masing pilar seperti Dirut BTDC, pihak manajemen hotel, dan tokoh masyarakat dan komunitas yang memiliki kaitan langsung dan mewakili kepentingan kelompok dalam urusan pengelolaan Resor Wisata Nusa Dua. Kajian dari artikel di media massa juga dimasukkan sebagai bahan analisis karena ada banyak berita tentang konflik dan kompromi mengenai urusan Resor Wisata Nusa Dua yang muncul dalam media massa khususnya yang terbit di Bali. Data yang ada dianalisis sesuai dengan prinsip-prinsip dari ketiga teori yang diaplikasikan secara ekletik. Sebagai gambaran persoalan, berikut diuraikan secara ringkas sejarah pembangunan dan pengelolaan Resor Wisata Nusa Dua.

Pembangunan dan Pengelolaan Nusa Dua

Perencanaan dan proses pembangunan resor Nusa Dua



Foto 1. Nusa Dua tempo, dulu tahun 1970, dalam laporan SCETO. Lahan kering yang kemudian disulap menjadi kawasan wisata mewah (Foto Purnaya)

dimulai awal tahun 1970-an, diawali dengan kajian komprehensif dengan menggunakan tenaga ahli dari luar negeri, SCETO Prancis. SCETO menyusun master plan, sedangkan rencana detail disusun oleh Pacific Consultant International (PCI). Pendanaan dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan pinjaman dari lembaga dana internasional seperti Bank Dunia dan Asian Development Bank. Daerah kering (Lihat Foto 1) seluas 350 hektar di daerah Nusa Dua disulap menjadi resor wisata kelas dunia, dimulai dengan pembebasan lahan, pembangunan prasarana jalan, dan hotel bintang lima.

Hotel pertama yang dibangun dan beroperasi adalah Nusa Dua Beach Hotel, yakni mulai tahun 1983. Hotel ini milik perusahaan penerbangan Garuda Indonesia, tampil sebagai pelopor hotel di Resor Wisata Nusa Dua. Peresmian pembukaan hotel ini dilakukan langsung oleh Presiden Soeharto. Dalam perjalanan bisnisnya kemudian, tahun 1994 Hotel Nusa Dua Beach dijual kepada investor dari Brunei Darrussalam. Alasannya, antara lain, Garuda Indonesia perlu memfokuskan bisnisnya pada penerbangan dan membutuhkan dana untuk pembelian pesawat terbang baru.

Proyek pembangunan Resor Wisata Nusa Dua merupakan program utama pemerintah Orde Baru dalam pembangunan industri pariwisata sebagai sumber devisa. Tahun 1980-an, ketika harga minyak dunia turun, pemerintah mencari alternatif pendapatan, dan pariwisata salah satunya yang dilirik karena dianggap dapat dengan cepat memberikan hasil mendatangkan devisa, selain minyak dan ekspor tekstil (Erawan, 1994). Kenyataannya memang demikian, karena tahun 1980-an dan 1990-an, pariwisata membuktikan diri sebagai salah satu sumber penting devisa negara. Industri perhotelan, bisnis transportasi, biro perjalanan, ekspor pakaian jadi ikut berkembang sejalan dengan perkembangan pariwisata. Lebih dari itu, Indonesia memiliki potensi wisata yang sangat besar untuk dikembangkan. Bali telah lebih dahulu membuktikan betapa alam dan budaya yang indah dan unik bisa menjadi daya tarik wisata yang memikat. Tidak mengherankan kalau kemudian pemerintah Pusat memilih Nusa Dua di Bali sebagai proyek percontohan pembangunan resor mewah.

Pembangunan hotel-hotel berbintang di Nusa Dua adalah bukti betapa dinamisnya bisnis pariwisata tahun 1980-an di Bali. Setelah Nusa Dua Beach Hotel, lalu beroperasi Hotel Melia Bali Sol, Hotel Putri Bali, Bali Hilton, Grand Hyatt Nusa Dua, dan Club Med. Sampai tahun 1989, di Resor Wisata Nusa Dua terdapat 1875 kamar. Pembangunan Resor Wisata Nusa Dua bisa dibagi dua, yaitu tahun 1980-an dengan berdirinya hotel-hotel, seperti Nusa Dua Beach Hotel (465 kamar), Hotel Putri Bali (425 kamar), Melia Bali Sol yang sekarang berubah nama menjadi Melia Bali Resor, Villas & Spa (550 kamar), dan Club Med Bali (435 kamar); kemudian periode 1990-an sampai sekarang dengan berdirinya hotel-hotel The Westin Resor, The Laguna Resor & Spa, Grand Hyatt Bali, Ayodya Resor Bali (nama baru Bali Hilton), Amanusa Resor, Novotel Nusa Dua Hotel & Residences, The ST. Regis Bali Resor, Marriott Hotel, Kayu Manis Resident, Bale Desa dan seterusnya.



Foto 2. Nusa Dua sekarang sangat berbeda dengan dahulu (Foto Purnaya, 2014).

Pada tahun 2013, di Nusa Dua terdapat 19 hotel dan villa dengan jumlah kamar sebanyak 4615 kamar, pusat konferensi (*convention centre*) dua buah berkapasitas 3000 kursi dan 5000 kursi; dan lapangan golf satu unit dengan 18 *holes*. Di sana juga terdapat plaza Bali Collection & Entertainment, *amenity core* tempat diselenggarakan Festival Nusa Dua secara regular. Tanah di resor ini milik BTDC, dibagi dalam bentuk lot-lot (kavling) untuk disewakan kepada investor, yang membangun hotel, plaza, lapangan golf, dan pusat konferensi dengan sistem sewa yang diatur dan disepakati sesuai ketentuan.

Kehadiran Resor Wisata Nusa Dua sejak tahun 1983 sampai 2013, atau 30 tahun, sudah memberikan andil besar dalam pembangunan pariwisata Indonesia (Lihat Foto 2). Resor Wisata Nusa Dua sejak awal sampai sekarang dikelola oleh badan usaha milik negara lewat lembaga Bali Tourism Development Corporation (BTDC). Mulai tahun 2014, BTDC melakukan *rebranding* atau perubahan merek menjadi ITDC (Indonesia Tourism Development Corporation). Dalam penelitian ini, nama BTDC tetap digunakan karena periode waktu penelitian adalah ketika badan usaha milik negara ini masih bernama BTDC.

Relasi Kuasa Hegemonik

Dalam proses perencanaan pembangunan, pembebasan tanah, dan pelaksanaan pembangunan, kuasa pemerintah sangat menonjol, sementara masyarakat di wilayah terdampak langsung dengan pembangunan resor wisata Nusa Dua ini kurang mendapat ruang untuk menyampaikan aspirasinya. Mereka menjadi objek pembangunan. Mereka mesti mendukung pembangunan resor Nusa Dua sebagai destinasi wisata kelas mewah. Hal ini terjadi karena pada zaman Orde Baru yang bersifat sentralistik bahkan otoriter, rakyat tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk menawar apalagi menolak program pemerintah. Jika mereka melakukan penolakan, mereka bisa dituduh menghambat pembangunan dan resikonya cukup serius, sehingga tidak mengherankan banyak masyarakat yang menghindari untuk berbeda haluan dengan pemerintah, termasuk masyarakat sekitar Resor Wisata Nusa Dua.

Dalam pembebasan tanah Nusa Dua pemerintah melakukan hegemoni dengan cara memberi argumen bahwa daerah Nusa Dua yang gersang. Pernyataan bahwa tanah di sana gersang dan kurang produktif adalah benar untuk masa itu. Masyarakat hanya menanam kelapa dan memelihara ternak sapi dan kerbau yang pakan rumputnya dihasilkan dari tanah yang gersang. Wacana yang diajukan kemudian adalah menyulap tanah gersang yang kurang produktif menjadi proyek pariwisata yang lebih menguntungkan semua pihak, termasuk tentunya rakyat sekitar. Proyek pariwisata yang dibangun akan menjadi destinasi wisata yang dapat membuka lapangan pekerjaan dan sumber daya ekonomi baru untuk kesejahteraan masyarakat. Karena tanah tersebut tidak produktif sebagai lahan pertanian pemerintah membeli tanah masyarakat dengan harga yang ditentukan oleh pemerintah yaitu dengan harga murah. Dengan harga yang ditentukan oleh pemerintah tersebut, masyarakat harus menjualnya. Setiap tindakan hegemoni terhadap suatu kelas atau golongan secara sadar maupun tidak sadar ada

yang mendukung dan ada yang tidak mendukung terhadap keberadaan Resor Wisata Nusa Dua.

Bagaimana respons masyarakat atas wacana pemerintah membangun resor wisata, tampak dari pendapat I Made Kuna, mantan Bendesa Adat Bualu (periode 1982-2007) dalam wawancaranya tanggal 1 Juni 2014 sebagai berikut:

Awalnya berkisar tahun 1970-1971, pemerintah menginformasikan kepada masyarakat keperbekelan Benoa bahwa tanah yang lokasinya di pinggir pantai sebelah timur akan dibebaskan pemerintah dan akan dibangun untuk kegiatan pariwisata. Penjelasan aparat pemerintah, bagi masyarakat yang memiliki tanah tersebut akan diberikan ganti rugi sesuai harga tanah yang ditetapkan oleh pemerintah, saat itu saya/kami keluarga merasa sedih karena tanah warisan kami akan dijual. Namun, karena ini untuk kepentingan pemerintah dan adanya janji pemerintah bila tanah yang tidak produktif, kering, dan tidak subur akan dibangun untuk kepentingan pariwisata dan akan memberikan tingkat kesejahteraan lebih baik kepada masyarakat melalui bisa ditampung sebagai pekerja, bisa berusaha sebagai peluang kerja dan berusaha semakin banyak dan bisa menghasilkan dan meningkatkan perekonomian masyarakat.

Wacana pemerintah yang bisa ditangkap dari ungkapan I Made Kuna terungkap dalam pilihan kata seperti 'tanah kering, tidak produktif' yang akan 'dibebaskan' oleh pemerintah, untuk pembangunan pariwisata yang dapat menampung tenaga kerja, yang dapat membantu masyarakat untuk menjadi sejahtera. Sesuai dengan pendapat Foucault, dalam relasi ini pemerintah berusaha menguasai masyarakat melalui diskursus agar masyarakat melepaskan tanah mereka yang tidak produktif untuk dikelola pemerintah menjadi lahan pariwisata yang menguntungkan. Terkesan kuat bahwa Made Kuna menerima gagasan pembebasan tanah karena dilakukan pemerintah untuk kepentingan pembangunan pariwisata. Idiom 'pembangunan' sangat kuat dalam era Soeharto, kata-kata yang bisa menyilaukan sekaligus menakutkan sehingga tidak kuasa menolak.

Dalam proses pembebasan itu, harga tanah ditentukan secara sepihak oleh pemerintah, tapi, seperti kata I Made Kuna, masyarakat yang merasa sedih akan melepaskan tanahnya biasanya menerima saja apa yang diberikan oleh pemerintah.

Pada waktu itu tanah kami dibebaskan dan di bayar dengan harga Rp.600,-/Rp.10.000,-/are sesuai dengan kelas tanah. Kami pemilik tanah walaupun ada perasaan sedih tidak bisa berbuat lain, akhirnya menyetujui untuk melepaskan tanah dan menerima ganti rugi tanah sesuai yang ditetapkan pemerintah.

Dalam proses ganti rugi itu, pemerintah mencoba menunjukkan sikapnya yang baik dengan kemudian memberikan ganti rugi lain, seperti membayar pohon kelapa di atas tanah dan memberikan kompensasi kepada masyarakat berupa tanah kapling, seperti dituturkan oleh Made Kuna:

Setelah berjalan beberapa waktu kembali pemerintah ada perhatian untuk mengganti rugi. Semua pohon kelapa dibayar dan semua bangunan yang ada di atasnya juga diberi ganti rugi juga. Sebagai kompensasi masing-masing kepala keluarga diberi tanah kapling 3,5 are.

Dalam studinya, Madiun (2010) mendapatkan bahwa terjadi intimidasi dalam proses pembebasan tanah. Masyarakat menerima nilai ganti rugi dan kompensasi atas tanah yang diserahkan bukan karena mereka sepenuhnya mendukung program pembangunan daerah wisata tetapi karena perasaan takut dari intimidasi. Relasi kuasa yang tidak seimbang. Namun, agar tidak dituduh sebagai penghambat program pembangunan pemerintah, masyarakat yang tanahnya harus diserahkan memilih menerima keputusan pemerintah.

Relasi Negosiatif dan Oposisional Pascareformasi

Perkembangan pariwisata tidak saja berkaitan dengan angka kunjungan dan kenyamanan di destinasi tetapi juga

sangat dipengaruhi oleh situasi sosial politik dalam negeri tuan rumah. Hal ini terlihat jelas dalam pengelolaan Resor Wisata Nusa Dua. Riak-riak protes yang sempat muncul sebelum reformasi dan dengan mudah diberangsus oleh pemerintah, mulai menguat dalam masa reformasi dan pihak pemerintah tidak mudah membungkamnya. Penguasa atau pengusaha di Nusa Dua tidak bisa menganggap keluhan, protes, permintaan, demonstrasi masyarakat sebagai angin lalu yang bisa diselesaikan dengan ancaman aparat atau ancaman hukum.

Menurut Dirut BTDC (1995-2001) Anak Agung Gede Rai, paling tidak sampai tahun 1999 hampir tidak ada masalah antara penguasa dan masyarakat di Nusa Dua. Persoalan serius justru terjadi tahun 1999, dampak dari kegagalan Megawati menjadi Presiden. Saat itu, sekelompok orang melakukan pengrusakan di kawasa BTDC dengan merusak facade di jalan masuk kawasan BTDC, di sebagian perumahan Direksi, serta perusakan. Dalam insiden-insiden berikutnya yang mencerminkan pergeseran relasi kuasa dari hegemonik ke negosiasi dan oposisional masyarakat menuntut kontribusi BTDC untuk pembangunan masyarakat setempat dan protes sopir taksi yang merasa dirugikan karena tidak diizinkan untuk mencari penumpang di kawasan hotel tertentu. Pihak hotel melakukan kerja sama dengan Bali Taksi yang dianggap memenuhi standar pelayanan yang baik dan mengabaikan taksi lainnya termasuk yang dikelola orang lokal. Akibatnya, taksi Kowinu yang sebagian besar dimiliki oleh pengusaha lokal mengajukan protes dan sempat melakukan unjuk rasa ke Hotel Westin (*Bisnis Bali*, 6 Juli 2010). Kasus ini mencuat ke media massa menyusul ratusan sopir taksi melakukan unjuk rasa ke Hotel Westin (*Berita Dewata*, 18 Juni 2012). Aksi demo itu merupakan efek dari perubahan sistem politik bangsa yang demokratis, yang membuat masyarakat berani untuk menyampaikan dan memperjuangkan aspirasinya.

Menanggapi perubahan relasi kuasa demikian, Dirut BTDC Ida Bagus Wirajaya mengakui adanya miskomunikasi

dan selaku direktur utama, dia berusaha untuk mencari jalan ke luar dalam miskomunikasi yang terjadi. Dalam wawancaranya, Wirajaya menyampaikan:

Miskomunikasi terjadi tentang masalah persepsi peruntukan kawasan Nusa Dua, BTDC dengan konsep *luxurious* resort menghendaki keamanan dan kenyamanan wisatawan yang tinggal di Nusa Dua. Tidak terlalu banyak diganggu oleh para pedagang, di sisi lain bagi masyarakat, dengan banyaknya wisatawan yang berjemur di pantai adalah peluang untuk berjualan. Persepsi tentang kualitas angkutan (taxi) hotel menghendaki angkutan wisatawan harus bagus, bersih, dan harga pasti (argo taxi), sedang masyarakat menghendaki dapat ikut melayani wisatawan dengan taxi miliknya yang belum ada argonya (Wawancara 12 Maret 2014).

Dalam menyelesaikan persoalan miskomunikasi, Dirut BTDC melakukan tindak komunikasi dengan melakukan dialog dan memberikan pengertian sesuai dengan peraturan yang berlaku dan nilai-nilai etika yang berlaku. Yang penting juga, demi tercapai pembangunan pariwisata yang berorientasi kesejahteraan rakyat, pihak BTDC mengizinkan mereka berusaha asal tertib. Lebih lanjut, Wirajaya menyampaikan:

Masalah Taxi argo, BTDC mengadakan pendekatan dengan pihak hotel agar memberikan kesempatan kepada masyarakat pemilik taxi ikut antre di hotel masing-masing sebanyak 5 unit taxi secara bergiliran. Masyarakat diharuskan memasang argo pada taxinya secara bertahap sehingga pelayanannya lebih baik (Wawancara 12 Maret 2014).

Tentang konflik pengusaha, BTDC, dan pengelola taksi juga disampaikan oleh I Made Kuna (wawancara 1 Juni 2014). Bendesa Adat Bualu periode 1982-2007 ini mengatakan bahwa “pernah juga terjadi keributan atau perlawanan para sopir taksi atau pemilik Taxi Kowinu saat itu juga demo karena lahan mereka banyak yang diserobot oleh taksi yang berasal dari luar”. Pihak BTDC akhirnya memberikan area untuk taksi mangkal menanti penumpang (Foto 3).



Foto 3. Posisi tempat parkir khusus dan shelte setelah negosiasi (Foto. Purnaya, 2014).

Masalah lain yang muncul, yakni penolakan pembangunan *beach world* Nusa Dua. Ketika semua perizinan (termasuk Izin Mendirikan Bangunan) sudah selesai, beberapa anggota DPRD Provinsi Bali dan Kabupaten Badung asal Nusa Dua menyuarakan penolakan pembangunan tersebut. Alasan yang mereka ajukan adalah proyek melanggar ketentuan sempadan pantai 100 m dari air pasang surut. Para anggota DPRD mengkhawatirkan masyarakat tidak akan leluasa melakukan kegiatan upacara di pantai. Menurut Pemerintah Bali sebagai pengelola pulau sempit dan kecil justru harus memperjuangkan sempadan khusus untuk Bali sekitar 15-25 m dari batas pekarangan di pantai atau 40-50 m dari pasang tertinggi kecuali daerah pantai tanah negara yang memang diperuntukan untuk publik. Pembelaan anggota DPRD provinsi dan kabupaten seperti ini tidak pernah terjadi pada masa lalu karena anggota DPR yang semestinya membela rakyat lebih banyak mendukung program penguasa. Perubahan lanskap politik membuat rakyat menjadi terbela atas kepentingannya.

Kesimpulan

Sebagai penutup uraian ini dapat ditegaskan bahwa bentuk-bentuk relasi kuasa antara tiga pilar dalam pengelolaan BTDC ada tiga yaitu relasi hegemonik, negosiasi, dan oposisional. Perubahan bentuk relasi kuasa itu terjadi akibat perubahan lanskap politik pemerintahan, dari sentralisasi ke desentralisasi yang menandai adanya demokratisasi. Dalam era sentralistik, kuasa pemerintah sangat kuat, baik pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah. Dalam sistem demikian, masyarakat harus mengikuti program pembangunan *top down* (dari atas) yang tidak memberikan ruang partisipasi sangat sedikit atau tidak ada sama sekali. Mereka merasa terintimidasi dan jalan ke luar yang diambil untuk membebaskan diri dari ancaman tersebut adalah dengan menerima secara patuh atau pasrah program pemerintah sehingga masyarakat bisa dikatakan berada dalam, meminjam istilah Gramsci, situasi hegemonik.

Perubahan lanskap politik membuat rakyat makin berani dan aspirasi mereka sering didukung oleh politis sehingga mereka dapat menyampaikan protes atau melakukan aksi oposisional jika kepentingan mereka dalam pembangunan tersumbat. Pergeseran bentuk relasi kuasa yang kian menguatkan posisi masyarakat di antara dua pilar lainnya dalam pengelolaan Resor Wisata Nusa Dua terjadi akibat langsung dari demokratisasi. Masyarakat yang semula patuh dan pasrah berubah pendiriannya menjadi maju ke depan untuk menuntut hak lewat negosiasi dan bahkan protes atau demonstrasi. Perubahan ini menunjukkan peralihan dari relasi kuasa hegemonik ke relasi kuasa negosiatif dan oposisi. Pergeseran relasi kuasa ini menunjukkan bahwa sistem pariwisata tidak bisa lepas dari sistem politik nasional. Dengan kata lain, kondisi social politik ikut mempengaruhi relasi kuasa pengampu kepentingan pariwisata Resort Wisata Nusa Dua pada khususnya dan di tempat lain pada umumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Agger Ben. 2006. *Teori Sosial Kritis: Kritik, Penerapan dan Implikasinya*. Yogyakarta : Kreasi Wacana.
- Bocock, Robert. 1986. *Hegemony*. Chichester: Ellis Horword Limited.
- Erawan, I Nyoman. 1994. *Pariwisata dan Pembangunan Ekonomi: Bali sebagai Kasus*. Denpasar : Upada Sastra.
- Foucault, Michel. 2009. *Pengetahuan dan Metode: Karya-karya Penting Foucault*. Yogyakarta: Jalasutra.
- Gramsci, Antonio. 1976. *Selections from Prison Notebooks*. New York : International Publisher.
- Habermas, Jürgen. 1984. *Reason and the Rationalization of Society, Volume 1 of The Theory of Communicative Action*, English translation by Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press (Edisi aslinya terbit di Jerman 1981).
- Madiun, I Nyoman. 2010. *Nusa Dua: Model Pengembangan Kawasan Wisata Modern*. Denpasar: Udayana University Press.
- Putra, I Nyoman Darma. 2013. "Localizing the Global and Globalizing the Local: Opportunities and Challenges in Bali Island Tourism Development", *Jurnal Kajian Bali* Volume 03, Nomor 02, Oktober 2013, hlmn. 119-136
- Storey, John. 1996. *Cultural Studies & The Study of Popular Culture: Theories and Method*. Athens: University of Georgia Press.

Internet

- Bisnis Bali. 2010. "Hotel Tetapkan Standar Pelayanan Taksi". <http://www.bisnisbali.com/2010/07/06/news/pariwisata/k.html> Diakses 21 Januari 2015.
- Berita Dewata (on line). 2012. "Ratusan Massa Kowinu Dobrak Pintu Westin", Diakses 21 Januari 2015.