

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 menentang 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.