
**PEMBANGUNAN PARIWISATA DAN
MARGINALISASI NELAYAN BALI PADA MASA
ORDE BARU DAN REFORMASI, 1970-2004**

***TOURISM DEVELOPMENT AND THE
MARGINALIZATION OF BALINESE FISHERMEN
DURING THE NEW ORDER AND REFORM ERA,
1970-2004***

Mohammad Masrudin Firdiyansyah

Universitas Gadjah Mada

Jln. Sosiohumaniora 1, Bulaksumur, Yogyakarta, Indonesia

Masrudin049@gmail.com

Diterima tanggal 3 Juli 2025

Disetujui tanggal 10 Desember 2025

ABSTRACT

This article examines the marginalization of Balinese fishermen resulting from tourism development during the New Order and Reform eras (1970-2004). Although tourism is often regarded as economically beneficial, this study reveals that its expansion, largely controlled by major investors, displaced local fishermen. Marginalization manifested in community displacement, restricted access to coastal resources, and marine ecosystem degradation. Limited capital and relevant skills further restricted fishermen's access to emerging tourism-related sectors. This research employs the historical method and applies the concept of marginalization as its analytical framework. The sources consist of both primary and secondary materials, with particular emphasis on newspapers such as Bali Post and Kompas. The findings reveal that tourism development policies prioritized capital accumulation over the welfare of local communities. Even after 1998, regional autonomy did not eliminate fishermen's marginalization, as established elites retained control over policies. This study underscores the importance of sustainable and inclusive tourism that includes local communities and safeguards vulnerable groups like fishermen to ensure equitable economic benefits.

Keywords : *marginalization, Balinese fishermen, tourism, New Order, and Reform era.*

ABSTRAK

Artikel ini membahas marginalisasi nelayan Bali akibat pembangunan pariwisata pada masa Orde Baru hingga Reformasi (1970-2004). Meskipun pariwisata sering dipandang sebagai sektor yang membawa manfaat ekonomi, studi ini menunjukkan bahwa nelayan justru terdorong ke pinggirannya seiring meluasnya industri pariwisata yang didominasi oleh investor besar. Proses marginalisasi terjadi dalam berbagai bentuk, mulai dari pengusiran komunitas,

pembatasan akses terhadap sumber daya pesisir, hingga degradasi ekosistem laut akibat proyek pembangunan. Terbatasnya modal dan keterampilan juga menghambat nelayan untuk beralih ke sektor-sektor ekonomi baru yang muncul dari industri pariwisata. Penelitian ini menggunakan metode sejarah dan konsep marginalisasi. Sumber yang digunakan adalah sumber sekunder dan primer, terutama surat kabar *Bali Post* dan *Kompas*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan pariwisata lebih mengutamakan akumulasi kapital dibandingkan kesejahteraan masyarakat lokal. Bahkan setelah tahun 1998, otonomi daerah tidak serta-merta menghentikan marginalisasi karena elite lama tetap mendominasi arah kebijakan pembangunan. Studi ini menekankan pentingnya pembangunan pariwisata yang berkelanjutan dan inklusif, yang melibatkan masyarakat lokal dan memberikan perlindungan bagi kelompok rentan seperti nelayan agar mereka dapat memperoleh manfaat yang adil dari pertumbuhan ekonomi.

Kata kunci: marginalisasi, nelayan Bali, pariwisata, Orde Baru, dan era Reformasi.

A. PENDAHULUAN

Pariwisata secara umum dipersepsikan sebagai sektor yang mampu memberikan manfaat ekonomi yang signifikan bagi masyarakat lokal. Seiring pertumbuhan industri pariwisata, muncul peluang ekonomi baru, seperti pekerjaan sebagai pemandu wisata dan staf hotel, yang diasumsikan relatif mudah diakses oleh penduduk setempat. Selain itu, masyarakat lokal juga sering diharapkan memperoleh keuntungan melalui penjualan barang dan jasa yang dibutuhkan wisatawan (Dibotlhale dan Moswete 2024). Dalam narasi yang lebih luas, industri pariwisata bahkan dianggap sebagai instrumen yang efektif untuk mengentaskan kemiskinan masyarakat lokal dengan meningkatkan akses ke pasar global serta menciptakan lapangan pekerjaan (Croes, Park, dan Bonilla 2024).

Namun, asumsi bahwa pariwisata membawa manfaat bagi masyarakat lokal tidak selalu sejalan dengan realitas di lapangan. Dalam banyak kasus, pihak yang memperoleh keuntungan terbesar

dari industri ini bukanlah penduduk setempat, melainkan para investor besar yang memiliki modal dan akses terhadap proyek-proyek pembangunan pariwisata berskala besar. Para nelayan, yang penghidupannya bergantung pada akses terhadap sumber daya laut dan pesisir, tak jarang justru termarginalkan akibat alih fungsi zona penangkapan ikan menjadi infrastruktur pariwisata, pembatasan akses ke laut, serta kerusakan ekosistem laut. Proses seperti ini telah mengakibatkan menyempitnya ruang partisipasi ekonomi dan meningkatnya kerentanan dalam komunitas nelayan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Nyoman Koneng, “Saya dulu bisa mendapatkan antara 5.000 hingga 10.000 rupiah sehari dari menjala di pantai. Tapi sekarang, tidak ada lagi tempat untuk menangkap ikan” (Anonim 1996c).

Pernyataan Koneng mencerminkan terjadinya perubahan mendasar dalam struktur ekonomi lokal akibat ekspansi industri pariwisata. Ia adalah seorang nelayan yang tinggal di Bali, sebuah

wilayah yang dikenal luas sebagai pusat pariwisata nasional maupun global. Realitas ini menunjukkan bahwa pembangunan pariwisata di Bali tidak selalu memberikan dampak positif bagi masyarakat setempat, khususnya mereka yang menggantungkan hidup pada sumber daya laut. Koneng, seperti banyak nelayan Bali lainnya, kehilangan mata pencaharian karena wilayah tempat ia biasa menangkap ikan telah dialihfungsikan menjadi kawasan wisata terutama untuk Bali Turtle Island Development (BTID). Proyek wisata penyu (BTID) melibatkan Tommy Soeharto, putra dari tokoh paling berpengaruh pada masa Orde Baru, yakni Soeharto (Kerr dan Wardana 2020).

Penelitian ini bertujuan untuk melihat dampak pembangunan pariwisata terhadap nelayan. Penelitian ini akan membahas nelayan-nelayan yang terdampak langsung oleh pembangunan pariwisata, seperti yang berada di Kabupaten Buleleng (Pemuteran), Kabupaten Badung (Serangan, Tanjung Benoa, Kedonganan, Kuta, Jimbaran), Kabupaten Karangasem (Candidasa), dan Kota Denpasar (Sanur).

Meskipun secara umum mencakup periode Orde Baru hingga Reformasi, fokus penelitian ini dibatasi pada rentang tahun 1970 hingga 2004. Tahun 1970 dipilih sebagai titik awal karena pada masa inilah industri pariwisata mulai dibangun secara masif di Bali, yang kemudian menimbulkan dampak negatif terhadap komunitas nelayan (Yu 2015). Adapun tahun 2004

dijadikan sebagai batas akhir karena adanya perubahan dalam undang-undang otonomi daerah yang memberikan kewenangan lebih luas bagi pemerintah daerah untuk mengelola dan mengembangkan wilayahnya (Holtzappel 2009:11-12).

Konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah marginalisasi, yang berfokus pada bagaimana kelompok tertentu mengalami keterpinggiran dalam sistem ekonomi akibat ketimpangan akses terhadap sumber daya, peluang ekonomi, dan kebijakan negara. Menurut Kanbur (2008), marginalisasi merupakan kondisi ketidakberdayaan yang bersifat relasional. Dalam relasi tersebut, satu kelompok memperoleh keuntungan yang lebih besar, sementara kelompok lain mengalami keterpinggiran. Dengan kata lain, marginalisasi bukan sekadar kondisi pasif yang terjadi karena perubahan ekonomi, melainkan merupakan hasil dari hubungan sosial-ekonomi yang timpang antara kelompok yang memiliki akses terhadap sumber daya dan kelompok yang tidak.

Beberapa peneliti terdahulu telah mengkaji dampak pembangunan pariwisata terhadap nelayan, meskipun masih sedikit yang memfokuskan kajiannya terhadap nelayan Bali. Ou dan Ma (2017) dalam artikelnya yang berjudul *Marginalisation of the Dan Fishing Community and Relocation of Sanya Fishing Port, Hainan Island, China*, menjelaskan bagaimana pembangunan pariwisata di Cina dapat meminggirkan komunitas nelayan

lokal. Proses marginalisasi ini terjadi ketika pemerintah memindahkan komunitas nelayan ke wilayah lain sehingga mereka kehilangan akses terhadap sumber daya ekonomi utama. Kasus serupa juga dibahas oleh Doyon (2002) dalam tulisan berjudul *The Structural Marginalization of Artisanal Fishing Communities: The Case of La Boquita*. Menurut Doyon, pembangunan pariwisata di La Boquita, Argentina, menyebabkan kerusakan lingkungan di wilayah pesisir sehingga nelayan semakin sulit untuk menangkap ikan. Akibatnya, para nelayan mengalami kerugian ekonomi, sementara sektor pariwisata terus berkembang.

Namun, studi-studi tersebut lebih banyak berfokus pada konteks di luar Bali. Penelitian yang secara khusus menyoroti marginalisasi nelayan Bali akibat pembangunan pariwisata masih sangat terbatas. Vickers (2012), dalam bukunya *Bali: A Paradise Created*, memberikan analisis komprehensif mengenai sejarah pariwisata di Bali, mulai dari masa kolonial hingga awal era Reformasi. Meskipun Vickers membahas secara mendalam pertumbuhan industri pariwisata di Bali, ia tidak secara khusus menyoroti dampak pembangunan tersebut terhadap kehidupan nelayan.

Vickers memberikan pembahasan yang lebih rinci mengenai dampak pariwisata terhadap masyarakat Bali pada masa Orde Baru dalam artikelnya *Bali Membangun Kembali Industri Pariwisata: 1950-an* (2013). Ia berpendapat bahwa gelombang besar

migrasi ke Bali selama masa Orde Baru membuat masyarakat lokal mulai memandang wisatawan sebagai sosok yang asing. Selain itu, masyarakat Bali juga semakin sulit memanfaatkan peluang ekonomi di sektor pariwisata dibandingkan dengan masa Orde Lama. Hal ini disebabkan karena industri pariwisata dan bisnis pendukungnya sebagian besar dikuasai oleh investor dari luar Bali. Namun demikian, Vickers tidak secara spesifik maupun mendalam menganalisis bagaimana dinamika tersebut memengaruhi komunitas nelayan.

Isu marginalisasi nelayan Bali akibat penetrasi modal dibahas oleh Eddy dan Wahyuni (2019) dalam artikel yang berjudul *Revolusi Biru dan Human Security Nelayan di Kusamba Klungkung*. Menurut mereka, masuknya modal dan mekanisasi perahu nelayan justru memperburuk kondisi nelayan Bali. Namun demikian, studi ini hanya memfokuskan analisis pada dampak Revolusi Biru terhadap nelayan di Bali pada masa Orde Baru, tanpa menyinggung pengaruh pembangunan pariwisata terhadap komunitas nelayan.

Upaya untuk mengkaji dampak pariwisata terhadap nelayan Bali dilakukan oleh Mahmud, Satria, dan Kinseng (2016) dalam artikelnya *Teritorialisasi dan Konflik Nelayan di Taman Nasional Bali Barat*. Mereka berpendapat bahwa pembentukan kawasan konservasi untuk kepentingan pariwisata telah mengurangi wilayah tangkap nelayan Bali, yang pada akhirnya menyebabkan penurunan hasil

tangkapan. Akan tetapi, studi ini terbatas pada konteks kontemporer dan tidak mengaitkan fenomena tersebut dengan perkembangan historis. Pembahasan mereka juga sangat spesifik, yakni pada persoalan *teritorialisasi* pesisir, tanpa mempertimbangkan dampak yang lebih luas dari industri pariwisata terhadap masyarakat Bali secara keseluruhan.

Peneliti lain yang menyoroti marginalisasi nelayan Bali adalah Suryawan (2015) melalui artikelnya *Alih Fungsi Pesisir Pascareklamasi dan Implikasinya terhadap Marginalisasi Nelayan di Pulau Serangan, Denpasar*. Dalam kajiannya, Suryawan mengidentifikasi tiga faktor utama yang berkontribusi terhadap marginalisasi nelayan, yaitu: (1) kolaborasi antara investor dan negara dalam mendorong reklamasi lahan di Serangan; (2) kapitalisasi pasar yang menggeser komunitas nelayan lokal; dan (3) rendahnya tingkat pendidikan di kalangan nelayan. Meskipun Suryawan memberikan analisis yang cukup mendalam mengenai dampak pembangunan pariwisata terhadap nelayan, cakupan studinya terbatas pada marginalisasi komunitas nelayan di Serangan pada masa pasca-Reformasi. Ia tidak mengulas bagaimana proses marginalisasi terjadi sebelum proyek reklamasi maupun bagaimana fenomena tersebut memengaruhi nelayan Bali dalam skala yang lebih luas.

Dalam studi ini, saya berargumen bahwa marginalisasi terhadap nelayan Bali telah berlangsung, bahkan sebelum

reklamasi Serangan. Proses tersebut terjadi dalam lingkup yang jauh lebih luas, tidak hanya terbatas pada wilayah reklamasi. Selain perbedaan dalam aspek temporal dan spasial, pendekatan yang digunakan dalam penelitian Suryawan (2015) juga berbeda dengan penelitian ini. Jika Suryawan menggunakan pendekatan sinkronik, maka studi saya menggunakan pendekatan diakronik, sebagaimana lazim dalam penelitian sejarah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dampak pembangunan pariwisata terhadap marginalisasi nelayan Bali dengan merumuskan tiga pertanyaan penelitian utama. *Pertama*, mengapa pembangunan pariwisata menyebabkan marginalisasi terhadap nelayan di Bali? *Kedua*, mengapa nelayan Bali mengalami kesulitan untuk masuk ke sektor ekonomi baru yang muncul dari industri pariwisata? *Ketiga*, apakah proses marginalisasi nelayan Bali masih berlanjut pada masa Reformasi?

B. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode sejarah, yang terdiri atas empat tahapan utama: heuristik (pengumpulan sumber), verifikasi (kritik sumber), interpretasi (penafsiran data), dan historiografi (penulisan sejarah) (Kuntowijoyo 2013). Metode ini memungkinkan untuk diterapkan pada penelitian yang ingin memahami marginalisasi nelayan Bali dalam konteks pembangunan pariwisata melalui pendekatan yang sistematis dan berbasis bukti sejarah yang kuat.

Tahap pertama, heuristik, merupakan proses pengumpulan sumber-sumber primer dan sekunder yang relevan dengan penelitian ini. Sumber primer yang digunakan dalam penelitian ini mencakup surat kabar sezaman, terutama *Bali Post* dan *Kompas*, yang menjadi media utama dalam mendokumentasikan berbagai kebijakan pemerintah terkait pembangunan pariwisata dan dampaknya terhadap masyarakat lokal. Surat kabar yang dianalisis berasal dari terbitan tahun 1970 hingga 2004, dengan total 22 judul, baik dalam bentuk cetak maupun digital. Seluruh sumber tersebut kemudian diseleksi secara kritis berdasarkan relevansi topik dan validitas informasi yang disajikan.

Penggunaan surat kabar sebagai sumber utama sangat penting, terutama dalam konteks Orde Baru, saat informasi yang bersifat kritis terhadap kebijakan pemerintah sering kali dikontrol atau disensor oleh negara. Dengan demikian, surat kabar dapat memberikan gambaran mengenai realitas sosial dan ekonomi yang tidak selalu tercermin dalam dokumen resmi pemerintah.

Tahap kedua, verifikasi, berfokus pada kritik sumber untuk menilai kredibilitas dan autentisitas data yang diperoleh. Kritik sumber dilakukan melalui dua pendekatan utama: kritik eksternal dan kritik internal. Kritik eksternal bertujuan untuk menilai keaslian sumber, termasuk asal-usulnya, kondisi fisiknya, serta konteks pembuatannya. Adapun kritik internal meneliti isi sumber tersebut dengan membandingkannya dengan sumber lain untuk mengidentifikasi bias, kontradiksi,

atau agenda tertentu yang mungkin memengaruhi narasi yang disajikan.

Tahap ketiga, interpretasi, adalah proses penafsiran data yang telah diverifikasi untuk membangun narasi sejarah yang komprehensif. Dalam tahap ini, penelitian tidak hanya bertujuan untuk mendeskripsikan fakta sejarah, tetapi juga menganalisis pola-pola yang muncul dalam marginalisasi nelayan Bali.

Tahap terakhir, historiografi, merupakan proses penulisan sejarah berdasarkan data yang telah dikumpulkan, diverifikasi, dan diinterpretasikan. Dalam penelitian ini, historiografi yang digunakan bersifat diakronis, yaitu menelusuri perkembangan marginalisasi nelayan dari waktu ke waktu, mulai dari era Orde Baru hingga Reformasi. Pendekatan ini memungkinkan penelitian untuk mengidentifikasi apakah terjadi perubahan terhadap marginalisasi nelayan dari masa Orde Baru hingga Reformasi.

C. HASIL DAN BAHASAN

1. Awal Mula Pembangunan Industri Pariwisata di Bali dan Masuknya Investor Luar

Bali telah menjadi tujuan pariwisata sejak era kolonial, terutama setelah Belanda berhasil menaklukkan kerajaan-kerajaan di Bali melalui Perang Badung tahun 1906 dan Perang Puputan Klungkung tahun 1908 (Sendra 2016:98). Penaklukan ini tidak hanya menandai berakhirnya kedaulatan politik kerajaan-kerajaan di Bali, tetapi juga membuka akses yang lebih luas bagi pemerintah kolonial untuk mengintegrasikan Bali ke dalam sistem administrasi dan ekonomi kolonial Hindia Belanda. Dengan

stabilitas politik yang lebih terjamin di bawah kendali kolonial, mobilitas orang Eropa ke Bali menjadi lebih mudah, terutama setelah pemerintah kolonial pada 1924 membuka jalur perjalanan mingguan yang menghubungkan Bali dengan pusat-pusat perdagangan utama di Hindia Belanda, seperti Surabaya, Makassar, dan Batavia (Aritama dan Putra 2021:65). Infrastruktur transportasi yang semakin berkembang ini memungkinkan semakin banyak wisatawan asing, khususnya dari Eropa, untuk mengunjungi Bali yang pada saat itu mulai dipromosikan sebagai destinasi wisata eksotis.

Salah satu daya tarik utama Bali bagi wisatawan Eropa pada masa kolonial adalah keunikan budaya lokalnya. Wisatawan Eropa mengagumi berbagai aspek kebudayaan Bali, mulai dari tradisi keagamaan, upacara adat, seni pertunjukan, hingga cara berpakaian masyarakat Bali, yang pada masa itu masih mempertahankan tradisi wanita bertelanjang dada dalam kehidupan sehari-hari. Selain itu, arsitektur tradisional Bali, termasuk pura dan istana kerajaan, juga menjadi objek wisata yang menarik minat para pelancong Eropa. Oleh sebab itu, pemerintah kolonial secara aktif mengemas keunikan budaya Bali sebagai komoditas wisata yang dapat menarik lebih banyak turis (Sendra 2016:98). Promosi Bali sebagai “Pulau Dewata” semakin diperkuat dengan kebijakan kolonial yang membentuk citra Bali sebagai tempat yang masih “murni” dan belum terkontaminasi oleh modernitas Barat, meskipun pada kenyataannya, intervensi kolonial telah mengubah banyak aspek kehidupan sosial

dan ekonomi masyarakat Bali (Vickers 2013).

Pada masa kolonial, turis yang datang ke Bali sebagian besar berasal dari Eropa, terutama dari Belanda, Jerman, dan Inggris. Industri pariwisata pada periode ini masih dalam skala kecil dan terbatas pada kalangan tertentu, yaitu kaum elite Eropa yang mencari pengalaman eksotis di Timur. Setelah Indonesia merdeka, peran wisatawan Eropa dalam industri pariwisata Bali tetap dominan (Vickers 2013).

Namun, dalam konteks negara yang baru merdeka, pariwisata tidak hanya menjadi sektor ekonomi yang strategis, tetapi juga instrumen diplomasi dan propaganda politik. Presiden Sukarno memanfaatkan Bali sebagai tempat untuk menjamu tamu-tamu kenegaraan, seperti Jawaharlal Nehru (India), Robert Kennedy (Amerika Serikat), dan Ho Chi Minh (Vietnam). Untuk lebih membuat tamu-tamu dari luar Bali nyaman, pemerintah kemudian membangun beberapa hotel di Bali yang didapat dari uang repatriasi perang dari Jepang (Vickers 2012). Langkah ini mencerminkan bagaimana pariwisata mulai dianggap sebagai sektor strategis yang dapat memberikan manfaat ekonomi sekaligus memperkuat citra Indonesia di mata dunia. Selain keterlibatan negara, pihak swasta juga mulai berinvestasi dalam pembangunan hotel dan akomodasi lainnya. Pada 1956, tercatat ada sekitar 40 hotel, losmen, dan pesanggrahan di Bali yang melayani wisatawan asing (Vickers 2013).

Meskipun Bali mulai berkembang sebagai destinasi wisata global, jumlah wisatawan Eropa yang datang ke Bali

pada era Sukarno masih tergolong relatif kecil dibandingkan dengan pemerintahan Orde Baru. Salah satu faktor utama yang membatasi pertumbuhan industri pariwisata Bali pada masa itu adalah ketegangan politik antara Sukarno dan negara-negara Barat. Kebijakan luar negeri Sukarno yang cenderung anti-Barat dan pro-Blok Timur, terutama setelah Dekrit Presiden 1959 dan semakin eratnya hubungan Indonesia dengan Uni Soviet serta Tiongkok, menyebabkan memburuknya hubungan diplomatik Indonesia dengan Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat (Weinstein 1971). Ketegangan ini berdampak pada menurunnya jumlah wisatawan dari negara-negara Barat ke Indonesia, termasuk Bali.

Perubahan besar dalam industri pariwisata yang terjadi pada era Orde Baru. Setelah “naik takhta”, Soeharto membuka pintu pariwisata Bali secara masif kepada masyarakat Barat sebagai bagian dari strategi ekonomi nasional. Langkah ini merupakan respons terhadap defisit neraca pembayaran yang menjadi warisan dari pemerintahan sebelumnya. Sebagai bagian dari kebijakan ekonomi terbuka yang dijalankan Orde Baru, pariwisata dipandang sebagai salah satu sektor yang dapat mendatangkan devisa dalam jumlah besar tanpa memerlukan investasi infrastruktur industri berat, seperti manufaktur atau pertambangan. Oleh karena itu, pemerintah pada periode 1970-1971 mulai merancang Bali sebagai destinasi utama pariwisata massal modern (Yu 2015). Dalam perancangan itu, pemerintah bekerja sama dengan konsultan Prancis Société Centrale pour

l'Équipement Touristique Outre-Mer (SCETO) (Krisnadi dan Maharani 2021). Berbagai macam modernisasi dan pembangunan dilakukan pemerintah untuk menjadikan Bali sebagai pusat pariwisata massal (Yu 2015).

Sebagai konsekuensi dari pembangunan dan promosi yang agresif, jumlah wisatawan yang datang ke Bali meningkat pesat. Pada 1970, jumlah wisatawan asing di Bali hanya sekitar 30.000 orang per tahun, tetapi angka ini melonjak drastis menjadi 600.000 orang pada 1980 (Picard 1990:41). Daerah-daerah pesisir menjadi ramai pengunjung, bahkan kawasan pariwisata meluas ke daerah-daerah yang sebelumnya tidak terjamah. Peningkatan itu diiringi dengan peningkatan hotel pada 1980-an untuk menyediakan kebutuhan para wisatawan (Hakim, Kim, dan Hong 2009:3).

Namun, ekspansi pariwisata ini lebih banyak menguntungkan investor luar dibandingkan masyarakat Bali sendiri. Pembangunan hotel, restoran, kafe, dan pusat perbelanjaan didominasi oleh pemodal dari luar negeri dan investor dari Jakarta, yang memiliki akses lebih besar terhadap modal dan koneksi politik. Banyak masyarakat lokal yang tidak tahu informasi pembangunan pariwisata dan tidak memiliki sumber daya untuk mengembangkan properti mereka sendiri. Oleh sebab itu, mereka menjual tanah kepada para investor dengan harga yang masih murah. Pelepasan tanah ini terjadi secara besar-besaran sejak tahun 1978, yang mengakibatkan hilangnya kepemilikan lahan oleh penduduk asli Bali dan semakin menguatkan dominasi pemodal luar dalam industri pariwisata (Simandjuntak et al. 2019:86).

Jika pada masa kolonial sektor pariwisata di Bali terutama berfokus pada eksotisme budaya dan tradisi lokal, maka pada masa Orde Baru sektor pariwisata diarahkan untuk mengoptimalkan keuntungan ekonomi dengan mengembangkan berbagai jenis wisata baru. Selain wisata budaya, sektor-sektor lain yang mulai dikembangkan mencakup wisata pantai, wisata kuliner, wisata spiritual, wisata petualangan, wisata desa, *geopark*, hingga taman satwa (Putra dan Paturusi 2017). Dengan kata lain, segala sesuatu yang dapat dikomersialisasi dalam konteks industri pariwisata mulai dikomodifikasi oleh investor.

Perubahan ini juga berdampak pada siapa yang diuntungkan dari perkembangan industri pariwisata. Menurut Vickers (2013), pada masa pemerintahan Sukarno, masyarakat Bali masih memiliki daya saing dalam menangkap peluang ekonomi yang muncul dari pariwisata. Namun, dengan semakin meningkatnya jumlah investor luar dan semakin dominannya modal asing, masyarakat lokal hanya mampu terserap dalam sektor-sektor pekerjaan rendahan (Anonim 1999c). Bahkan, tidak semua masyarakat lokal bisa terserap ke dalam industri ini sehingga banyak dari mereka yang justru semakin termarginalkan dan kehilangan sumber penghidupan tradisional mereka.

Selain itu, terjadi perubahan besar dalam cara masyarakat Bali berinteraksi dengan industri pariwisata. Sebelum ekspansi besar-besaran oleh investor luar, yang menjadi objek wisata utama adalah aktivitas budaya dan kehidupan masyarakat Bali itu sendiri, seperti ritual keagamaan, seni tari, dan tradisi lokal.

Namun, setelah masuknya investor luar, fokus utama pariwisata justru bergeser ke arah fasilitas mewah dan pengalaman eksklusif yang disediakan oleh industri pariwisata modern. Akibatnya, masyarakat Bali yang dulunya menjadi subjek dalam pariwisata, kini lebih sering menjadi penonton dalam industri yang berkembang di sekitar mereka (Anonim 1999a).

Soeharto sendiri sangat tertarik dengan industri pariwisata di Bali. Dia menjadikan perkembangan industri pariwisata di Bali sebagai prioritas pembangunan nasional, nomor dua setelah pertanian (Picard 1990). Tommy Soeharto, anaknya, bahkan ikut berbisnis di sektor pariwisata di Bali. Dia terlibat dalam pembangunan proyek Pulau Penyu yang terletak di Pulau Serangan. Daerah ini dipilih sebagai tempat pariwisata karena memiliki Pura Dhang Khayangan dan sebagai tempat penyu bertelur (Darmawan 2020). Sayangnya, pembangunan ini merusak ekosistem di kawasan pesisir. Fenomena serupa terjadi pula di banyak tempat di Bali. Pembangunan hotel, resor, dan fasilitas wisata lainnya dilakukan dengan sedikit atau tanpa mempertimbangkan dampaknya terhadap lingkungan dan sosial (Anonim 1999a). Hal itu pada gilirannya membuat penduduk di Bali terutama nelayan menjadi termarginalkan.

2. Proses Marginalisasi Nelayan Bali

Sebelum adanya invasi sektor pariwisata secara besar-besaran, masyarakat Bali yang tinggal di wilayah pesisir umumnya berprofesi sebagai nelayan. Perairan sekitar Bali yang kaya akan sumber daya laut memberikan

peluang ekonomi yang cukup stabil bagi masyarakat setempat (Anonim 1989). Kondisi ini juga masih berlaku pada 1970-an. Saat itu, beberapa wilayah pesisir Bali, seperti Kuta dan Jimbaran, masih didominasi oleh perkampungan nelayan. Di Kuta, misalnya, sebelum berkembang menjadi pusat pariwisata, kawasan ini dikenal sebagai kampung nelayan yang ramai dengan sampan-sampan tradisional yang bersandar di sepanjang pantai. Begitu pula di Desa Jimbaran, yang sebelum munculnya industri pariwisata masih merupakan komunitas nelayan yang bergantung pada perikanan sebagai mata pencaharian utama (Anonim 1999c).

Namun, dengan berkembangnya industri pariwisata, wilayah-wilayah ini mengalami transformasi sosial dan ekonomi yang sangat drastis. Sebelumnya, tanah kosong di sekitar Jimbaran hanya diisi dengan tempat penampungan ikan sederhana, tetapi setelah pariwisata berkembang pesat, kawasan tersebut berubah menjadi permukiman padat yang terdiri atas rumah pondokan, kios, tempat perdagangan kaki lima, serta berbagai fasilitas wisata lainnya. Alih fungsi lahan ini tidak hanya terjadi di Kuta dan Jimbaran, tetapi juga di berbagai wilayah pesisir lainnya. Lambat laun, profesi sebagai nelayan semakin ditinggalkan oleh penduduk lokal (Anonim 1991c). Selain karena munculnya kesempatan ekonomi baru, hal ini pun disebabkan oleh pembangunan pariwisata yang semakin masif di Bali yang tidak menguntungkan para nelayan. Dengan kata

yang lain, pembangunan pariwisata yang semakin masif membuat nelayan semakin termarginalkan (Warren dan Wardana 2018:1). Bagian berikut merupakan penjelasan tentang tiga kondisi yang membuat nelayan di Bali semakin termarginalkan.

a. Penggusuran Nelayan Bali demi Keeksotisan Industri Pariwisata

Salah satu contoh nyata dari penggusuran nelayan demi pariwisata terjadi di Jimbaran. Pada 1987, pemerintah mengeluarkan instruksi resmi untuk memindahkan penduduk Desa Jimbaran ke lokasi lain. Alasannya, desa ini akan dikembangkan sebagai destinasi wisata utama di Bali. Pemerintah mengeklaim bahwa perubahan ini akan lebih menguntungkan secara ekonomi bagi daerah karena dapat meningkatkan pendapatan dari sektor pariwisata.

Namun, pembangunan tersebut didasari oleh cara pandang elitis dan cenderung mengabaikan kondisi masyarakat di akar rumput. Pemerintah tidak membangun destinasi wisata secara berdampingan dengan perkampungan penduduk, tetapi justru menganggap kehadiran permukiman lokal sebagai penghambat estetika industri pariwisata. Permukiman penduduk dipandang kumuh dan tidak sesuai dengan citra Bali sebagai destinasi wisata kelas dunia. Oleh karena itu, kampung nelayan dianggap sebagai sesuatu yang harus dihilangkan untuk menciptakan lingkungan wisata yang bersih, rapi, dan modern (Anonim 1996d; Basundoro 2023). Kebijakan

ini tidak hanya menghilangkan akses nelayan terhadap sumber daya laut, tetapi juga secara sistematis memisahkan mereka dari ruang sosial dan ekonomi yang telah mereka huni selama bertahun-tahun.

Termarginalnya nelayan karena dipindahkan ke daerah lain yang jauh dari sumber ekonomi mereka juga dialami oleh nelayan di Kedonganan. Sebelum mengalami penggusuran, nelayan di Kedonganan sangat produktif dalam menangkap ikan lemuru, dengan hasil tangkapan mencapai 400 ton per musim. Besarnya hasil tangkapan ini bahkan mendorong didirikannya pabrik pengolahan ikan di sekitar Tempat Penampungan Ikan (TPI) Kedonganan, yang menjadi pusat distribusi hasil perikanan di wilayah tersebut (Raka 1995).

Namun, seiring dengan meningkatnya jumlah wisatawan yang datang ke Bali dan pengembangan infrastruktur pariwisata di sekitar Bandara Ngurah Rai, aktivitas perikanan di Kedonganan mulai dianggap sebagai gangguan bagi industri pariwisata. Bau ikan dari proses perdagangan dan pemrosesan hasil laut di sekitar TPI yang dapat tercium oleh wisatawan yang tiba di Bali melalui bandara, dianggap tidak sesuai dengan citra eksklusif dan bersih yang ingin ditampilkan oleh industri pariwisata Bali. Akibatnya, pemerintah setempat pada 1995 mengeluarkan larangan bagi nelayan untuk melakukan aktivitas perdagangan dan pemrosesan ikan di Kedonganan. Bahkan, nelayan juga tidak diperbolehkan lagi untuk mendaratkan hasil tangkapan mereka di TPI

Kedonganan dan dipaksa untuk memindahkan pusat distribusi mereka ke TPI Pengambangan (Raka 1995). Kebijakan ini meningkatkan biaya operasional nelayan, mengingat mereka kini harus melakukan perjalanan lebih jauh hanya untuk menjual hasil tangkapan mereka.

Tidak hanya itu, pemerintah juga memaksa relokasi nelayan Kedonganan ke wilayah lain yang berjarak lebih dari 100 kilometer dari tempat tinggal mereka sebelumnya. Setelah menggusur nelayan, pemerintah mengubah kawasan Kedonganan menjadi area pariwisata, dengan pembangunan hotel, restoran, dan fasilitas wisata lainnya yang tidak lagi memberi ruang bagi aktivitas ekonomi nelayan lokal (Anonim 1988). Dampak dari kebijakan ini sangat terasa. Banyak nelayan yang terpaksa menjual *perahu selerek* dan jaring mereka karena tidak lagi memiliki tempat untuk beroperasi. Dengan matinya aktivitas perikanan di Kedonganan, ribuan nelayan kehilangan mata pencaharian mereka. Raka di surat kabar *Kompas* (1995) memperkirakan bahwa satu *perahu selerek* dapat menghidupi sekitar 90 nelayan, dan pada 1990-an, jumlah *perahu selerek* di Kedonganan yang dijual mencapai 23 unit. Menurutnya, setidaknya terdapat 2.070 nelayan terdampak langsung oleh penggusuran ini, belum termasuk dampak berantai terhadap pedagang ikan, pekerja pabrik pengolahan ikan, dan sektor ekonomi lokal lainnya yang bergantung pada perikanan.

b. Teritorialisasi Pesisir oleh Para Pemilik Hotel di Sekitar Pantai

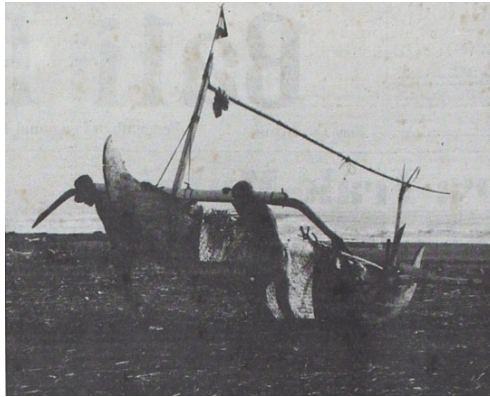
Sebelum masuknya investasi besar-besaran di sektor pariwisata, masyarakat nelayan Bali memiliki pandangan kolektif tentang kepemilikan laut, yaitu bahwa laut adalah milik bersama yang harus dijaga dan dimanfaatkan secara bersama-sama. Tidak ada individu atau kelompok yang memiliki hak eksklusif untuk mengklaim wilayah pesisir sebagai kepemilikan pribadi.

Namun, seiring dengan berkembangnya industri pariwisata, pandangan ini mulai berbenturan dengan konsep kepemilikan privat yang dibawa oleh investor luar. Para investor yang membeli tanah di kawasan pesisir menganggap bahwa hak kepemilikan tanah juga mencakup akses eksklusif terhadap wilayah laut di sekitarnya. Dengan kata lain, mereka berusaha mengontrol tidak hanya daratan tempat hotel mereka berdiri, tetapi juga membatasi akses masyarakat terhadap laut di sekitar properti mereka. Praktik *teritorialisasi* laut ini sudah terjadi sejak tahun 1980-an. Beberapa investor luar telah mulai mengklaim pantai-pantai indah di kawasan tersebut sebagai pantai pribadi yang tidak boleh diakses oleh masyarakat setempat (Anonim 1999a).

Klaim atas daerah pesisir dilakukan oleh pemilik hotel agar dapat menarik wisatawan untuk menginap. Semakin eksklusif akses pantai yang ditawarkan oleh sebuah hotel, semakin tinggi daya tariknya bagi wisatawan asing. Oleh karena itu, klaim atas pantai sebagai

properti privat tidak hanya terjadi di Candidasa, tetapi juga di Sanur, Kuta, dan berbagai wilayah pesisir lainnya. Di Sanur dan Kuta, pemilik hotel bahkan memasang pagar di sepanjang garis pantai yang berhadapan dengan bangunan mereka sehingga menutup akses masyarakat lokal ke wilayah pesisir yang sebelumnya bersifat publik (Anonim 1993a).

Praktik *teritorialisasi* ini tidak hanya menghilangkan ruang publik bagi masyarakat lokal, tetapi juga menghambat aktivitas ekonomi nelayan secara langsung. Pihak hotel menuntut wilayah laut yang berada di sekitar hotel mereka bebas dari keberadaan nelayan maupun masyarakat lokal yang bukan tamu hotel. Oleh karena itu, nelayan yang ingin mencari ikan di wilayah laut yang berdekatan dengan hotel harus berhadapan dengan satpam hotel yang selalu siap untuk mengusir mereka jika dianggap mengganggu kenyamanan wisatawan. Nelayan yang mencoba beradaptasi dengan industri pariwisata dengan menawarkan jasa angkutan sampan untuk wisatawan juga tidak mendapatkan izin dari pihak hotel. Sampan-sampan nelayan yang bersandar di pantai di sekitar hotel bahkan dianggap merusak estetika pemandangan alam yang diharapkan oleh wisatawan sehingga pihak hotel mengusir mereka dari kawasan tersebut (Anonim 1993a). Dengan demikian, nelayan tidak hanya kehilangan akses terhadap sumber daya laut, tetapi juga kesulitan mencari tempat menyandarkan perahunya dan kehilangan peluang ekonomi yang seharusnya dapat mereka manfaatkan dari sektor pariwisata.



Gambar 1. Nelayan Bali yang kesusahan mencari tempat parkir karena dijarah hotel
Sumber: *Bali Post*, Agustus 6, 1990.

c. Kerusakan Ekosistem Laut dan Hilangnya Sumber Daya Perikanan

Ekosistem laut dan populasi ikan di perairan pesisir merupakan sumber utama pendapatan nelayan. Setiap gangguan terhadap keseimbangan ekologi di kawasan pesisir berdampak langsung pada keberlangsungan ekonomi mereka. Namun, perluasan industri pariwisata di Bali dilakukan dengan cara yang tidak memperhitungkan dampak lingkungan perluasan industri tersebut. Pada akhirnya, perluasan industri tersebut mengakibatkan kerusakan ekosistem laut secara besar-besaran.

Salah satu contoh dari kerusakan ekosistem akibat pembangunan infrastruktur pariwisata adalah proyek perluasan landasan pacu Bandara Ngurah Rai pada 1990. Guna memperbesar kapasitas penerbangan untuk menunjang industri pariwisata yang berkembang pesat, pemerintah melakukan pembangunan landasan pacu baru di atas kawasan pesisir yang kaya akan terumbu karang. Proyek ini menghancurkan sebagian besar

terumbu karang di sekitar area bandara, yang sebelumnya menjadi habitat alami berbagai jenis ikan. Terumbu karang memiliki peran ekologis yang sangat penting, tidak hanya sebagai tempat berkembang biak bagi ikan, tetapi juga sebagai pelindung alami pesisir dari abrasi. Dengan hilangnya terumbu karang di sekitar kawasan landasan pacu, populasi ikan di daerah tersebut menurun drastis yang menyebabkan nelayan kesulitan mendapatkan tangkapan di wilayah pesisir yang sebelumnya kaya akan sumber daya perikanan (Dutton 2005).

Selain proyek landasan pacu, berbagai proyek pembangunan hotel, restoran, dan fasilitas penunjang pariwisata lainnya sering kali dilakukan dengan cara merusak ekosistem bakau. Hutan bakau yang berfungsi sebagai benteng alami terhadap erosi pantai banyak yang dibabat untuk memberikan ruang bagi pengembangan properti wisata. Dampak dari penggundulan hutan bakau ini tidak hanya menyebabkan hilangnya habitat berbagai spesies laut, tetapi juga meningkatkan risiko abrasi di sepanjang pantai sehingga nelayan semakin kesulitan untuk menyandarkan perahu mereka. Situasi ini diperparah oleh tindakan pemilik hotel, restoran, dan fasilitas wisata lainnya yang membuang limbah langsung ke laut, yang pada akhirnya menurunkan kualitas air dan mempercepat degradasi lingkungan pesisir (Anonim 1996a, 1996b).

Salah satu bentuk ekstrem dari kerusakan ekosistem laut akibat industri pariwisata adalah pembangunan Bali

Turtle Island Development (BTID) tahun 1995 di Pulau Serangan, yang merupakan proyek ambisius untuk mengubah pulau ini menjadi destinasi wisata eksklusif. Sebelum proyek ini dimulai, Pulau Serangan merupakan kawasan yang kaya akan sumber daya laut, dengan terumbu karang yang sehat, populasi ikan yang melimpah, serta menjadi tempat bertelur bagi penyu hijau. Namun, pembangunan BTID dilakukan dengan cara menghancurkan terumbu karang di sekitar pulau untuk menciptakan ruang bagi pengembangan fasilitas wisata. Selain itu, proyek ini juga melibatkan reklamasi besar-besaran, yang menyebabkan keruhnya perairan di sekitar pulau dan hilangnya habitat alami bagi berbagai spesies laut (Anonim 2000; Suryawan 2015).

Pembangunan BTID secara langsung menghancurkan ekonomi nelayan di Pulau Serangan, yang sebelumnya bisa mendapatkan penghasilan stabil dari hasil tangkapan di sekitar perairan pulau. Seorang nelayan, Nyoman, menggambarkan bagaimana proyek ini mengubah kehidupan nelayan secara drastis. Sebelum reklamasi dilakukan, nelayan bisa memperoleh pendapatan antara 5.000 hingga 10.000 rupiah per hari dari hasil menjaring ikan di pesisir. Namun, setelah reklamasi dan proyek BTID dimulai, perairan di sekitar pulau menjadi terlalu keruh untuk menangkap ikan yang menyebabkan pendapatan nelayan turun drastis (Anonim 1996c). Selain itu, hilangnya rumput laut dan ikan menyebabkan efek berantai terhadap kondisi ekonomi lokal. Para

pedagang ikan dan pengolah hasil laut turut kehilangan mata pencaharian mereka.

3. Hambatan Nelayan dalam Menjangkau Peluang Ekonomi Baru

Dalih Orde Baru dalam melakukan pembangunan pariwisata di Bali adalah agar penduduk semakin sejahtera. Hal ini karena pembangunan pariwisata diperkirakan akan memunculkan peluang-peluang ekonomi baru, seperti terbukanya kesempatan bekerja sebagai penjual makanan, minuman, cinderamata, penyedia jasa transportasi, pegawai hotel, restoran, penjaga pantai, dan bidang-bidang yang lain. Meskipun peluang tersebut tampak menjanjikan di atas kertas, tetapi realitas di lapangan jauh berbeda dari harapan yang dikemukakan oleh pemerintah

Pemerintah Orde Baru mengasumsikan bahwa penduduk Bali secara alami akan mampu beradaptasi dan memasuki sektor ekonomi baru yang muncul akibat pembangunan pariwisata. Namun, asumsi ini mengabaikan fakta bahwa untuk dapat berpartisipasi dalam ekonomi baru, diperlukan dua faktor utama, yaitu modal dan keterampilan. Sayangnya, minimnya kepemilikan terhadap modal dan keterampilan menyebabkan masyarakat lokal, terutama nelayan, kesulitan untuk bersaing dan memanfaatkan peluang ekonomi yang dijanjikan (Anonim 1994).

Bagi nelayan yang selama ini hanya memiliki keahlian di bidang perikanan, beralih ke sektor ekonomi baru bukanlah hal yang mudah. Proses

transisi ini menuntut adanya pelatihan keterampilan baru serta modal usaha yang cukup. Namun, pemerintah tidak menyediakan program transisi yang memungkinkan masyarakat nelayan untuk secara bertahap menyesuaikan diri dengan ekonomi baru yang muncul. Akibatnya, mereka dibiarkan bersaing secara bebas dengan pekerja dari luar daerah yang lebih siap dalam memasuki sektor pariwisata. Hal ini diungkapkan oleh Made Darmida, seorang nelayan yang digusur akibat pembangunan pariwisata di Jimbaran. Ia mengungkapkan bagaimana nelayan yang kehilangan mata pencaharian tidak memiliki alternatif pekerjaan lain karena satu-satunya keahlian yang mereka miliki adalah menangkap ikan. Berikut pernyataan dari Made Darmida, "...kami di sini kebingungan mau kerja apalagi. Keahlian kami cuma jadi nelayan. Apalagi ada rencana memindahkan kami ke Jembrana, yang jauh dari tanah di mana kami lahir dan dibesarkan" (Anonim 1996d).

Pengakuan serupa juga dijelaskan oleh Nyoman Koneng sebagai salah satu nelayan yang terkena efek pembangunan BTID. Koneng merasa tidak adil jika orang lokal dibiarkan bersaing dengan orang luar secara bebas dalam memasuki sektor-sektor baru yang muncul setelah dibangunnya industri pariwisata. "Ya, pasti kami kalah. Pekerjaan saya selama ini hanya jadi nelayan. Tanah, saya tidak punya. Bagaimana saya mampu menyekolahkan anak tinggi-tinggi agar bisa bersaing dengan anaknya orang mampu" (Anonim 1996c).

Kedua pengakuan nelayan tersebut menunjukkan bahwa nelayan butuh perlindungan dan kesempatan untuk melakukan transisi dari nelayan menjadi sosok yang bisa memanfaatkan atau memasuki sektor-sektor strategis di industri pariwisata. Tidak adanya kedua hal itu membuat mereka tidak berhasil memanfaatkan kesempatan baru yang muncul, ditambah lagi mereka tidak punya keterampilan lain dan modal yang cukup.

Selain minimnya modal dan keterampilan, faktor lain yang semakin memperburuk kondisi nelayan adalah kurangnya pelibatan masyarakat lokal dalam perencanaan pembangunan pariwisata. Pemerintah dan investor menjalankan proyek-proyek pembangunan tanpa melibatkan penduduk setempat sehingga masyarakat tiba-tiba dikagetkan dengan hadirnya berbagai macam restoran, hotel, dan fasilitas wisata lainnya (Anonim 1991b).

Proses pembangunan ini mencerminkan pola ekonomi *top-down* yang khas pada era Orde Baru, yang kebijakan ekonominya lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat dan investor tanpa mempertimbangkan dampak sosial dan ekonomi bagi masyarakat setempat (Shaleha, Selviana, dan Muharman 2024). Nelayan yang selama ini hidup dari hasil tangkapan ikan tiba-tiba harus menghadapi kenyataan bahwa ruang ekonomi mereka diambil alih oleh industri pariwisata, tanpa ada solusi yang jelas bagi mereka untuk bertahan hidup dalam sistem ekonomi yang baru.

Meskipun mayoritas nelayan di Bali mengalami marginalisasi akibat ekspansi sektor pariwisata, tidak semua nelayan kehilangan peluang untuk beradaptasi dengan ekonomi baru. Dalam beberapa kasus, ada kelompok nelayan yang berhasil memanfaatkan perkembangan industri pariwisata untuk bertahan, bahkan meningkatkan kesejahteraan mereka. Salah satu contoh dari fenomena ini adalah nelayan di Jimbaran, yang berhasil mengubah kondisi ekonomi mereka dengan beralih profesi menjadi pengusaha kuliner *seafood*. Namun, keberhasilan mereka tidak terjadi begitu saja. Beberapa nelayan Jimbaran berhasil memanfaatkan peluang ekonomi baru karena mendapatkan perlindungan dari pemerintah Kabupaten Badung, yang melarang masuknya investor asing dan tenaga kerja dari luar daerah ke sektor bisnis kuliner di Jimbaran (Anonim 1996d). Kebijakan ini memungkinkan nelayan lokal untuk mengendalikan bisnis mereka sendiri, tanpa harus bersaing langsung dengan pemodal besar dari luar Bali.

Nyoman Bagi, misalnya, salah satu pemilik warung makan yang sukses di Jimbaran, berhasil mempekerjakan 35 tenaga kerja, yang semuanya berasal dari komunitas lokal. Beberapa di antara mereka bahkan merupakan nelayan yang sebelumnya menggantungkan hidupnya dari hasil tangkapan laut. Meskipun model bisnis seperti ini memberikan peluang bagi sebagian nelayan, tetapi tidak semua nelayan dapat beralih ke sektor kuliner dengan

mudah. Salah satu hambatan utama yang mereka hadapi adalah tingkat pendidikan yang rendah, yang menghalangi mereka untuk mendapatkan pekerjaan di sektor formal pariwisata. Nyoman Bagi hanya menerima pekerja yang minimal lulus Sekolah Menengah Atas (SMA), sedangkan banyak nelayan di Bali bahkan tidak menyelesaikan pendidikan dasar mereka (Anonim 1996d). Umumnya orang yang berhasil terserap ke lapangan pekerjaan baru di sektor pariwisata adalah mereka yang masih muda, bukan mantan nelayan yang usianya sudah lanjut dan tidak memiliki latar belakang pendidikan tinggi.

Bagi nelayan yang tidak memiliki akses pendidikan yang cukup baik, modal usaha yang memadai, atau dukungan pemerintah untuk memasuki sektor ekonomi lokal, satu-satunya pilihan yang tersisa adalah melanjutkan profesi mereka sebagai nelayan, meskipun dalam kondisi yang semakin sulit. Salah satu contoh adalah Lepod, seorang nelayan yang tetap melaut meskipun pembangunan proyek Bali Turtle Island Development (BTID) telah merusak ekosistem pesisir di Pulau Serangan. Sebelum proyek ini dimulai pada tahun 1992, Lepod hanya perlu melaut sejauh dua kilometer untuk mendapatkan tangkapan ikan yang cukup. Namun, setelah proyek BTID menghancurkan terumbu karang dan menyebabkan populasi ikan di pesisir menurun drastis, ia terpaksa melaut lebih jauh untuk mencari ikan (Anonim 2004b).

Permasalahan utama yang dihadapi nelayan dalam situasi ini adalah keterbatasan modal. Saat melaut ke tempat yang lebih jauh, nelayan membutuhkan perahu motor yang tidak dapat mereka beli tanpa adanya dukungan keuangan. Ketika beberapa nelayan mencoba mengajukan kredit ke bank, mereka ditolak karena pihak bank menganggap bahwa memberikan kredit kepada nelayan terlalu berisiko (Anonim 1997). Bagi nelayan yang akhirnya berhasil mendapatkan kredit dan membeli perahu motor, mereka tetap menghadapi himpitan besar lainnya, seperti perompakan, penangkapan ilegal, dan biaya operasional yang besar (Anonim 1991a; 1993; 1999b). Beberapa hal tersebut membuat keuntungan nelayan semakin mengecil, tidak seperti sebelum rusaknya ekosistem di kawasan pesisir karena masifnya industri pariwisata (Bailey 1988; Eddy dan Wahyuni 2019; Pujo Semedi 2006; Suryawan 2015). Dengan pendapatan yang semakin kecil, nelayan tidak memiliki cukup uang untuk membuka usaha baru atau berinvestasi dalam pendidikan anak-anak mereka. Dalam jangka panjang, situasi ini menciptakan lingkaran kemiskinan struktural di kalangan keluarga nelayan, yang menempatkan generasi berikutnya tetap terjebak dalam keterbatasan ekonomi yang sama.

Tekanan ekonomi yang semakin besar memaksa beberapa nelayan untuk mengambil tindakan yang merusak lingkungan. Salah satu contoh kasus yang terjadi adalah nelayan di Candidasa yang terpaksa menambang terumbu karang untuk bertahan hidup. Sebelum industri pariwisata berkembang pesat, nelayan di daerah ini

masih dapat memperoleh penghasilan yang layak dari hasil tangkapan ikan di sekitar pesisir. Namun, setelah ekosistem laut rusak akibat reklamasi dan pembangunan pariwisata yang tidak terkendali, mereka kehilangan sumber pendapatan utama mereka. Dalam kondisi ini, banyak nelayan yang akhirnya beralih ke aktivitas destruktif, seperti menambang terumbu karang untuk dijual sebagai bahan bangunan atau suvenir wisata. Meskipun tindakan ini ilegal dan dapat merusak lingkungan dalam jangka panjang, mereka tidak memiliki pilihan lain untuk menyambung hidup (Anonim 1990a).

4. Otonomi Daerah dan Berlanjutnya Marginalisasi Nelayan Bali

Runtuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 diikuti oleh perubahan paradigma dalam tata kelola pemerintahan. Salah satu tuntutan utama dalam reformasi 1998 adalah desentralisasi kekuasaan, yang bertujuan untuk memberikan lebih banyak kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya mereka sendiri. Menanggapi tuntutan ini, pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, yang secara resmi memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya pesisir dan laut (Kusnadi 2003).

Adanya kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya pesisir diharapkan akan memunculkan

kebijakan-kebijakan yang lebih memperhatikan kondisi nelayan karena para pemimpin daerah yang dipilih secara langsung dianggap memiliki kedekatan emosional dengan masyarakat setempat. Selain itu, pemberlakuan otonomi tersebut diharapkan dapat mempercepat arus birokrasi pelayanan masyarakat sehingga aspirasi masyarakat dapat lebih mudah tersampaikan. Inti dari kebijakan desentralisasi ini adalah agar masyarakat, terutama komunitas yang terdampak oleh pembangunan pariwisata, dapat lebih terlibat dalam perencanaan dan pengambilan keputusan terkait proyek-proyek pembangunan (Kusnadi 2003).

Namun, meskipun reformasi dan desentralisasi politik membuka ruang bagi munculnya pemimpin lokal yang lebih bersimpati terhadap masyarakat setempat, hal tersebut tidak serta-merta membuat elite lama tersingkir. Di Bali, para elite politik yang sebelumnya berkuasa pada era Orde Baru tetap berhasil mempertahankan dominasi mereka dengan menggunakan koneksi politik, modal ekonomi, dan jaringan sosial untuk memastikan posisi mereka tetap kuat dalam pemerintahan daerah. Salah satu alat yang digunakan oleh elite lama untuk mempertahankan kekuasaannya adalah organisasi kemasyarakatan (ormas). Pada masa Orde Baru, ormas lebih banyak digunakan sebagai alat kontrol sosial tanpa memiliki peran langsung dalam kebijakan politik. Namun, setelah reformasi, banyak anggota ormas mulai mengambil posisi strategis dalam pemerintahan daerah. Mereka tidak

hanya menjadi wakil rakyat di DPRD, tetapi juga menempati posisi penting dalam ranah eksekutif daerah, seperti bupati. Dengan demikian, struktur kekuasaan tetap tidak terputus dari kepentingan elite lama, meskipun di permukaan tampak bermunculan aktor-aktor politik baru (Azhar 2020; Firdiyansyah 2024).

Menurut Azhar (2020), para aktor politik baru ini pada dasarnya tidak berbeda jauh dari elite lama. Dalam konteks pembangunan pariwisata, mereka tetap menerapkan kebijakan pembangunan pariwisata yang berorientasi pada kepentingan ekonomi mereka sendiri. Hal ini tercermin dalam tata kelola pemerintahan daerah di Bali, yang tetap mendukung ekspansi industri pariwisata secara besar-besaran, tanpa memberikan perlindungan kepada masyarakat pesisir, khususnya nelayan yang semakin kehilangan akses terhadap sumber daya laut. Pemerintah daerah di Bali, terutama di tingkat kabupaten, berlomba-lomba meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui sektor pariwisata. Oleh sebab itu, mereka tetap membuka ruang seluas-luasnya bagi investor luar Bali, tanpa terlalu mempertimbangkan dampak ekonomi dan ekologi bagi masyarakat lokal (Anonim 2001). Dalam beberapa kasus, kemudahan yang diberikan kepada investor luar tidak hanya sekadar kebijakan ekonomi, tetapi juga disertai dengan tekanan terhadap masyarakat lokal yang menolak proyek-proyek pariwisata berskala besar. Contohnya terjadi di Klungkung, pemerintah daerah memaksa masyarakat menerima

investasi yang dilakukan oleh PT Bali Tourism Development Corporation (BTDC) dan PT Puriloka Asri (Sigap 2000).

Meskipun pemerintah daerah mengeklaim bahwa industri pariwisata dapat meningkatkan PAD, dalam realitasnya pertumbuhan pendapatan tersebut tidak mencerminkan peningkatan kesejahteraan bagi nelayan. Mereka yang tidak memiliki akses ke sektor ekonomi baru, tetap berada dalam kondisi sulit, terutama ketika ekosistem pesisir yang menjadi tumpuan ekonomi mereka tidak dipulihkan. Salah satu contohnya adalah Lepod, seorang nelayan di Serangan yang ekonominya hancur akibat reklamasi. Sebelum proyek reklamasi dilakukan, Lepod memperoleh pemasukan yang cukup dari menjual ikan hias dan rumput laut. Namun pada 2004, setelah reklamasi, ekosistem laut di sekitar Serangan berubah total yang menyebabkan hilangnya ikan hias dan matinya rumput laut. Akibatnya, Lepod kehilangan sumber pendapatannya secara permanen (Anonim 2004b).

Nelayan Bali yang masih bisa bertahan di atas gempuran pembangunan pariwisata adalah mereka yang berhasil mengembalikan ekosistem pesisir setelah Orde Baru runtuh dan mengembangkan wisata berbasis kelestarian lingkungan. Penduduk di Pemuteran, misalnya, pada awalnya mengalami kesulitan untuk menangkap ikan karena kehancuran karang di kawasan pesisir. Setelah penduduk desa melakukan pelestarian terumbu karang

pada 1999, jumlah ikan menjadi pulih kembali. Penduduk tidak lagi kesulitan untuk mencari ikan di kawasan pesisir. Konsep pariwisata Desa Pemuteran berbeda dengan konsep pariwisata umum di kota-kota besar Bali lainnya. Di Desa Pemuteran, masyarakat setempat dilibatkan, aktivitas ekonomi perikanannya tidak dihalangi, dan kelestarian ekosistem pesisirnya dijaga dengan baik (Anonim 2004a).

Kasus Pemuteran menunjukkan bahwa tidak semua model pariwisata di Bali bersifat eksploitatif. Jika dikelola dengan baik dan melibatkan masyarakat lokal, industri pariwisata dapat berjalan berdampingan dengan sektor ekonomi tradisional seperti perikanan. Namun, dalam banyak kasus, pariwisata di Bali masih lebih menguntungkan investor besar dibandingkan masyarakat lokal, terutama karena dominasi elite lama yang tetap mengontrol kebijakan daerah.

D. SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa pembangunan pariwisata di Bali pada masa Orde Baru hingga Reformasi (1970–2004) tidak selalu memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat lokal, khususnya bagi komunitas nelayan. Sebaliknya, nelayan Bali mengalami marginalisasi dalam berbagai bentuk, mulai dari penggusuran, pembatasan akses terhadap sumber daya pesisir, hingga degradasi lingkungan akibat proyek-proyek wisata. Pembangunan pariwisata yang dikendalikan oleh pemodal besar, dengan dukungan kebijakan peme-

rintah, lebih mengutamakan akumulasi kapital dibandingkan peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat. Selain kehilangan sumber pendapatan tradisional, nelayan juga menghadapi kesulitan dalam beradaptasi dengan sektor ekonomi baru yang muncul dari industri pariwisata.

Minimnya modal, keterampilan, dan dukungan dari pemerintah, membuat mereka tidak mampu bersaing dengan tenaga kerja dari luar daerah. Meskipun ada beberapa contoh keberhasilan beradaptasi, seperti nelayan Jimbaran yang beralih ke bisnis kuliner, hal tersebut hanya terjadi ketika pemerintah lokal melindungi bisnis mereka dari penetrasi modal luar.

Reformasi 1998 dan kebijakan otonomi daerah tidak serta-merta menghentikan proses marginalisasi. Dominasi elite lama dalam pemerintahan daerah membuat pola pembangunan pariwisata yang eksploitatif tetap berlanjut. Namun, terdapat inisiatif masyarakat lokal yang berhasil menciptakan model pariwisata yang lebih inklusif dan berbasis keberlanjutan, seperti di Pemuteran. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan pariwisata yang adil hanya dapat terjadi jika masyarakat lokal dilibatkan dalam perencanaan dan pelaksanaannya, serta diberikan perlindungan menghadapi ekspansi industri massal yang dapat merusak sumber daya pesisir. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan yang lebih berpihak pada masyarakat pesisir agar mereka dapat memperoleh manfaat dari perkembangan industri pariwisata, tanpa kehilangan hak atas ruang ekonomi dan ekologisnya

E. UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) atas beasiswa yang telah diberikan, yang sangat mendukung proses penelitian dan perjalanan akademik selama menempuh studi magister.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Dr. Abdul Wahid, yang melalui mata kuliah *Kapitalisme dan Perubahan Sosial Masyarakat Pedesaan* telah menginspirasi penulis untuk mengangkat topik marginalisasi nelayan Bali. Materi dan pembelajaran yang beliau sampaikan berperan penting dalam membentuk pemahaman penulis terhadap isu ini.

DAFTAR SUMBER

- Anonim. 1988. "Permukiman Nelayan akan Dijadikan Daerah Wisata." *Kompas*, Agustus, 13.
- Anonim. 1989. "Nelayan Desa Lebih Sanggup Melunasi Kreditnya di BRI." *Bali Post*, Desember, 1.
- Anonim. 1990a. "Banyak Nelayan di Bali Beralih Fungsi." *Bali Post*, November, 6.
- Anonim. 1990b. *Bali Post*, Agustus, 6.
- Anonim. 1991a. "Kondisi Sosek Nelayan 1: Antara Hutang dan Harga Ikan." *Kompas*, Agustus, 5.
- Anonim. 1991b. "Dari Konferensi Tahunan ke-40 PATA: Alam, Manusia, dan Pariwisata." *Kompas*.

- Anonim. 1991c. "Kondisi Sosek Nelayan 3: Tak Semendung Petani Gurem." *Kompas*, Agustus, 7.
- Anonim. 1993. "Kapal Asing Menguras Laut Kita." *Kompas*, Januari, 31.
- Anonim. 1994. "Pariwisata, Instrumen Pengentas Kemiskinan yang Disia-siakan." *Kompas*, Februari, 18.
- Anonim. 1996a. "Kedai Minum Gerogoti Lahan Pasir Pantai Kuta." *Kompas*, April, 4.
- Anonim. 1996b. "Konflik Penggunaan Sumber Daya Pesisir dan Laut." *Kompas*, September, 15.
- Anonim. 1996c. "Pulau Serangan Memadukan Pariwisata dan Tenga Kerja." *Kompas*, November, 17.
- Anonim. 1996d. "Ramai-ramai Makan di Jimbaran." *Kompas*, November, 7.
- Anonim. 1997. "Perbankan Tidak Tertarik." *Kompas*, Desember, 15.
- Anonim. 1999a. "Ke Mana Arah Pariwisata Bali." *Kompas*, Juli, 2.
- Anonim. 1999b. "Nelayan Bali Mengeluh Sering Dirompak." *Kompas*, Februari, 4.
- Anonim. 1999c. "Prof Manuaba: Pariwisata Bali Cenderung Hanya Mengejar Devisa." *Kompas*, April, 1.
- Anonim. 2000. "Pantai Direklamasi, Penyu Tak Lagi Mendarat." *Kompas*, Mei, 4.
- Anonim. 2001. "Jarum Jatuh di Bali, Dunia pun Mendengar." *Kompas*, Agustus, 21.
- Anonim. 2004a. "Lestarikan Pantai, Komitmen Menjaga Kehidupan." *Kompas*, September, 2.
- Anonim. 2004b. "Serangan, Miniatur Pulau Bali." *Kompas*, Agustus, 7.
- Aritama, Anak Agung Ngurah dan I Dewa Gede Agung Diasana Putra. 2021. "Tourism Activities in the Traditional Balinese House: The Challenges of Designing a Homestay in Gianyar Bali." *Journal of Social and Political Sciences* 4(1):64-72.
- Azhar, Muhamad Ali. 2020. "The Transitional Democracy Trap: Democracy, Complexity, and Local Oligarchy in Bali." (A. Robinson, Penerjemah). Hlm. 155-75 dalam *Security, Democracy, and Society in Bali: Trouble with Protection*, disunting oleh A. Vandenberg dan N. Zuryani. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Bailey, Conner. 1988. "The Political Economy of Marine Fisheries Development in Indonesia." *Indonesia* (46):25-38.
- Basundoro, Purnawan. 2023. *Pengantar Kajian Sejarah Ekonomi Perkotaan Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Croes, Robertico, Jeong-Yeol Park, dan Jorge Bonilla. 2024. "Tourism and Resident Well-Being: Balancing Economic Gains, Social Dynamics,

- and Environmental Challenges Across Urban and Rural Divides.” *Tourism and Hospitality* 5(4):1217-35.
- Darmawan, I Gede Surya. 2020. “Identification of Image Area Concept of Tsunami Disaster Response in Coastal Spatial Case Study: Serangan Island, Denpasar, Bali.” *Journal of Architectural Research and Education* 2(2):176-89.
- Dibotlhale, Gaofengwe, dan Naomi Moswete. 2024. “Socio-Economic Benefits of Involvement of Local People in Community-Based Tourism Development at Goo-Moremi Gorge, Botswana.” *Tourism Cases*.
- Doyon, Sabrina. 2002. “The Structural Marginalization of Artisanal Fishing Communities: The Case of La Boquita.” *Anthropologica* 44(1):83-98.
- Dutton, Ian M. 2005. “If Only Fish Could Vote: The Enduring Challenges of Coastal and Marine Resources Management in Post-Reformasi Indonesia.” Hlm. 162-78 dalam *The Politics and Economics of Indonesian's Natural Resources*, disunting oleh B.P. Resosudarmo. Singapore: ISEAS Publishing.
- Eddy, I Wayan Tagel dan Anak Agung Ayu Rai Wahyuni. 2019. “Revolusi Biru dan Human Security Nelayan di Kusamba Klungkung.” *Pustaka: Jurnal Ilmu-Ilmu Budaya* 19(1):51-5.
- Firdiyansyah, Mohammad Masrudin. 2024. “Konflik Agraria dalam Dua Era: Resistensi Masyarakat Lokal Kelurahan Singosari, Gresik, terhadap Perusahaan Listrik Negara pada Periode Orde Baru dan Reformasi, 1992-2006.” *Historiography: Journal of Indonesian History and Education* 4(4):478-94.
- Hakim, Luchman, Jae-Eun Kim dan Sun-Kee Hong. 2009. “Cultural Landscape and Ecotourism in Bali Island, Indonesia.” *Journal of Ecology and Environment* 32(1):1-8.
- Holtzappel, Coen J. G. 2009. “Introduction: The Regional Governance Reform in Indonesia, 1999-2004.” Hlm. 1-58 dalam *Decentralization and Regional Autonomy in Indonesia: Implementation and Challenges*, disunting oleh C.J.G Holtzappel dan M. Ramstedt. Singapore: ISEAS Publishing.
- Kanbur, Revi. 2008. “Conceptualizing Economic Marginalization.” Working Paper, Departement of Applied Economics and Management, Cornell University, Ithaca, New York.
- Kerr, Thor dan Agung Wardana. 2020. “Utopian Resort Living: Islands of Reclamation and Environmental Resistance in Bali and Western Australia.” *Journal of Tourism and Cultural Change* 18(6):629-42.
- Krisnadi, Leonardus dan Septiana Maharani. 2021. “How Over-

- tourism in Bali Destroy Balinese Women's Livelihood." Prosiding The 1st International Seminar on Teacher Training and Education, EAI, Purwokerto.
- Kuntowijoyo. 2013. *Pengantar Ilmu Sejarah*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Kusnadi. 2003. *Akar Kemiskinan Nelayan*. Yogyakarta: LKiS.
- Mahmud, Amir, Arif Satria, dan Rilus A. Kinseng. 2016. "Teritorialisasi dan Konflik Nelayan di Taman Nasional Bali Barat." *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan* 11(1):45-54.
- Ou, Zuan dan Guoqing Ma. 2017. "Marginalisation of the Dan Fishing Community and Relocation of Sanya Fishing Port, Hainan Island, China." *Island Studies Journal* 12(2):143-58.
- Picard, Michel. 1990. "Cultural Tourism in Bali: Cultural Performances as Tourist Attraction." *Indonesia* 49:37-74.
- Pujo Semedi. 2005. "Depletion of The Java SEA'S Fish Stock 1860's-1990's." *Humaniora* 17(1):1-16.
- Putra, I Nyoman Darma dan Syamsul Alam Paturasi. 2017. "Pengantar Editor: Kajian-Kajian Mikro Metamorfosis Pariwisata Bali." Hlm. v-xviii dalam *Metamorfosis Pariwisata Bali: Tantangan Membangun Pariwisata Bali*, disunting oleh I.N.D Putra dan S.A. Paturusi. Denpasar: Pustaka Larasan.
- Raka, Santeri. 1995. "Pantai Kuta, antara Turis dan Lemuru." *Kompas*, Januari, 23.
- Sendra, I Made. 2016. "Paradigma Kepariwisata Bali Tahun 1930-an: Studi Genealogi Kepariwisata Budaya." *Jurnal Kajian Bali (Journal of Bali Studies)* 6(2):97-124.
- Shaleha, Puspa Unsya, Anita Selviana, dan Indra Muharman. 2024. "Sejarah Perkembangan Kebijakan Ekonomi pada Masa Orde Baru dan Pengaruh Krisis Moneter terhadap Perekonomian Indonesia." *Analisis Sejarah: Mencari Jalan Sejarah* 14(2):41-46.
- Sigap, Bambang. 2000. "Pembangunan Nusa Ceningan." *Kompas*, Desember, 8.
- Simandjuntak, Djisman S., Alvin Desfiandi, Erica Novianti Lukas, Isti Setiawati, Nakita Sabrina dan Stanley Makalew. 2019. "Exploring the Transition to Eudaimonic Tourism: A Case Study of Bali." *Journal of STI Policy and Management* 4(2):77-99.
- Suryawan, Nyoman. 2015. "Alih Fungsi Pesisir Pascareklamsi dan Implikasinya terhadap Marginalisasi Nelayan di Pulau Serangan, Denpasar." *Jurnal Kajian Bali* 05(01):57-80.
- Vickers, Adrian. 2012. *Bali: A Paradise Created*. Singapore: Tuttle Publishing.

- _____. 2013. "Bali Membangun Kembali Industri Pariwisata: 1950-an." *Jurnal Kajian Bali* 03(02):1-38.
- Warren, Carol dan Agung Wardana. 2018. "Sustaining the Unsustainable? Environmental Impact Assessment and Overdevelopment in Bali." *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 21(2):101-25.
- Weinstein, Franklin B. 1971. "The Indonesian Elite's View of the World and the Foreign Policy of Development." *Indonesia* 12:97-131.
- Yu, Alan James. 2015. "On Moral Imagination and Indigenous Wisdom: How Leaders Approach Moral-Ethical Tension in Post-Modern Bali." Disertasi, University of San Diego, California.