

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki panjang garis 81.000 km² melingkari 17.504 pulau yang membentang dan menyebar di 32 Provinsi serta 339 Kabupaten/Kota yang memiliki wilayah pesisir¹. Mengingat luas wilayah laut Indonesia lebih luas dari wilayah daratan, menjadikan sumber daya pesisir dan lautan memiliki potensi yang sangat penting, karena di wilayah pesisir dan lautan menyediakan berbagai sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati yang bernilai ekonomis dan ekologis yang tinggi. Wilayah pesisir memiliki nilai ekonomi tinggi, namun terancam keberlanjutannya. Dengan potensi yang unik dan bernilai ekonomi tadi maka wilayah pesisir dihadapkan pada ancaman yang tinggi pula, maka hendaknya wilayah pesisir ditangani secara khusus agar wilayah ini dapat dikelola secara berkelanjutan.

Pada era globalisasi sekarang ini, kebutuhan atau permintaan terhadap area lahan (tanah) semakin bertambah, dimana semakin bertambahnya penduduk menjadi salah satu faktor pemicu semakin banyaknya lahan (tanah) yang diperlukan, baik untuk keperluan tempat tinggal maupun untuk tempat kegiatan usaha. Permintaan kebutuhan akan lahan tidak seimbang dengan lahan atau tanah yang tersedia, sehingga persediaan lahan atau tanah semakin sempit dan bahkan semakin berkurang. Semakin banyaknya permintaan area atau lahan

¹ Irwandi Idris, *Model Penyusunan Materi Muatan Peraturan daerah Propinsi Dan Kabupaten/Kota Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir*, Departemen Kelautan Dan Perikanan Direktorat Jendral Kelautan Pesisir Dan Pulau-pulau Kecil, 2006, hlm i.

tanah tersebut mendorong negara melalui pemerintah untuk bekerjasama dengan pihak swasta membuka lahan baru dalam rangka memenuhi permintaan akan kebutuhan tanah. Sebagai contoh upaya yang pernah dilakukan pemerintah untuk mengatasi pemenuhan kebutuhan tempat tinggal adalah dengan cara menciptakan konsep pembangunan rumah secara vertikal, yaitu dengan membangun rumah susun (kodominium) dan pembangunan apartemen di wilayah pemukiman padat penduduk.² Selain dengan pembangunan rumah secara vertikal dan apartemen, upaya yang dapat dilakukan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah adalah dengan mengubah wilayah pantai menjadi daratan baru yang dikenal dengan kegiatan Reklamasi Pantai.

Pengembangan kawasan baru dengan mereklamasi pantai dan lepas pantai atau offshore gencar dilakukan di sejumlah kota besar di Indonesia yang laju pertumbuhan dan kebutuhan lahannya yang begitu meningkat pesat, tak terkecuali di Kota Manado dengan reklamasi pesisir utara dan selatan.³ Reklamasi merupakan pekerjaan atau usaha dalam pemanfaatan suatu kawasan atau lahan yang tidak berguna dan berair untuk dijadikan lahan yang berguna dengan cara dikeringkan atau ditimbun. Tempat yang biasa menjadi kawasan reklamasi adalah pantai, lepas pantai, danau, rawa-rawa, ataupun sungai.

Penataan pertanahan dewasa ini masih berorientasi pada peraturan dan pelayanan di wilayah daratan, belum terkonsentrasi di wilayah pulau-pulau

² Irawan Soerojo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Aras Tanah (HPL)*, Yogyakarta, Laksbang Mediatama, 2014, hlm. 115.

³ Flora Pricila Kalalo, *Hukum Lingkungan Dan Kebijakan Pertanahan di Wilayah Pesisir*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2016, hlm. 48.

kecil, sementara disisi lain dalam rangka pembangunan perekonomian, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut mempunyai peran yang besar.⁴ Dalam rangka melaksanakan pengaturan dan penataan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang berkaitan dengan kegiatan reklamasi perlu mendapat perhatian khusus menyangkut aspek status dan kepemilikan tanahnya yang sangat mungkin berpotensi sumber konflik kepentingan terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya, maka untuk menjamin kepastian hukum ditinjau dari aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sesuai hukum pertanahan nasional yang berkaitan dengan tanah hasil reklamasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Sebagai negara kepulauan yang dikelilingi oleh laut dan garis pantai yang panjang, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang menjadi sebagian objek kegiatan pengaturan dan penataan memiliki kerawanan atau berpotensi menjadi sumber konflik, eksistensinya perlu dipertahankan karena merupakan wujud dari Kedaulatan Negara Republik Indonesia.

Sumber daya alam memang sangat penting peranannya dalam kehidupan manusia. Kelangsungan hidup manusia sepenuhnya tergantung pada kelestarian sumber daya alam secara memadai. Dalam hal ini terlihat jelas keterkaitan sumber daya alam dengan manusia dalam perspektif Hak Asasi Manusia. Berkaitan dengan Hak Sumber Daya Alam dalam pengertian ini dapat dikatakan bahwa dalam batas yurisdiksi teritorial suatu negara yang berdaulat maka hak ini milik masyarakatnya, yaitu rakyat yang pada negara tersebut berhak untuk

⁴ *Ibid*, hlm 27

mengolah sumber daya alam yang terkandung dinegaranya, namun hak yang dimaksud ini mempunyai batas yuridis, artinya harus dimanfaatkan secara bertanggung jawab.⁵ Berkaitan dengan hal ini, maka pembangunan dan pengembangan daerah pantai harus dilakukan secara bertanggung jawab, artinya harus memerhatikan sebesar-besarnya kemakmuran dan kepentingan masyarakat dimaksudkan bahwa pembangunan dan pengembangan wilayah pantai harus menguntungkan dari sudut ekonomis, bermanfaat untuk masyarakat sekitar dan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan.

Guna menjamin keberlanjutan dari sumber daya tersebut, pengelolaannya harus dilakukan secara terencana dan terpadu serta memberikan manfaat yang besar kepada semua stakeholders terutama masyarakat pesisir. Saat ini terdapat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, dimana dalam Pasal 1 angka 2 UU tersebut mendefinisikan wilayah pesisir sebagai daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Pasal 2 menyebutkan bahwa ruang lingkup pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut di ukur dari garis pantai. Dengan demikian ruang lingkup Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007

⁵ *Ibid*, hlm. 38.

tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi daerah pertemuan antara pengaruh perairan dan daratan, ke arah daratan mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah perairan laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Hutan bakau Kapuk direklamasi untuk kawasan permukiman mewah yang sekarang dikenal dengan sebutan Pantai Indah Kapuk. Tahun 1995, menyusul reklamasi yang digunakan untuk industri, yakni Kawasan Berikat Marunda. Kemudian keluar Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta dan Perda Nomor 8 Tahun 1995. Rencananya akan dilakukan reklamasi seluas 2.700 hektar. Namun, kebijakan tersebut bertentangan dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Jakarta 1985-2005. Dokumen RUTR tersebut tidak mencatumkan rencana reklamasi. Selain itu, reklamasi yang dilakukan di pantai utara tersebut mengambil pasir dari pulau-pulau di perairan Kepulauan Seribu. Akibatnya disinyalir sejumlah pulau di perairan Kepulauan Seribu menjadi tenggelam.⁶

Pihak yang menyetujui reklamasi menyatakan, reklamasi memberikan banyak keuntungan diantaranya:

1. Mendukung upaya mengurangi banjir di Jakarta karena akan memperlancar aliran air ke laut;
2. Menjadi persediaan air bersih di Jakarta Utara;
3. Memecah gelombang dan dapat mengurangi abrasi;
4. Sebagai penghalang Jakarta agar tidak tenggelam karena sebagai bendungan untuk menahan kenaikan permukaan air laut;
5. Memberikan manfaat ekonomi bagi Jakarta;

⁶ <https://bangazul.com/pro-dan-kontra-reklamasi/>, diakses 16 November 2018, pukul 14.41 WIB.

6. Menyerap lapangan kerja;
7. Menyediakan kebutuhan primer yaitu papan bagi masyarakat Jakarta.

Sedangkan pihak yang menolak reklamasi menyatakan:

1. Reklamasi mengganggu kehidupan lebih dari 18 ribu nelayan;
2. Merusak ekosistem laut seperti terumbu karang, bentos dan hutan Mangrove;
3. Dapat memperparah banjir karena memperpanjang muara aliran sungai;
4. Terjadi sedimentasi atau pendangkalan sungai sehingga berpotensi untuk merusak ekosistem sungai, mengurangi fungsi sungai sebagai pengurai limbah, dan memperkecil daya tampung air ketika musim hujan;
5. Menjadikan muara sungai sebagai tempat penimbunan sampah raksasa;
6. Dapat menyebabkan polusi bau di pesisir;
7. Penggunaan tanah hasil pengerukan sungai membahayakan karena sudah tercemar berat terutama senyawa Cd, Zn, dan Fosfor;
8. Berpotensi mengganggu kehidupan nelayan.⁷

Secara faktual kegiatan reklamasi pantai menyebabkan kehancuran ekosistem berupa hilangnya keanekaragaman hayati, seperti mangrove, ikan, kerang, kepiting, dan burung. Kegiatan reklamasi pantai juga telah mengubah bentang alam (geomorfologi) dan aliran air (hidrologi) di kawasan reklamasi. Perubahan tersebut antara lain berupa tingkat kelandaian, komposisi sedimen sungai, pola pasang surut, pola arus laut sepanjang pantai, dan kerusakan kawasan tata air. Selain itu, potensi banjir akibat reklamasi semakin meningkat terkait terjadinya kenaikan muka air laut (rob) dan dampak perubahan iklim.⁸

Salah satu kegiatan reklamasi yang pernah dilakukan antara lain Teluk Lampung pada awal tahun 1980-an. Dampak negatif dari reklamasi tersebut masih dirasakan hingga saat ini, terutama bagi nelayan. Reklamasi tersebut menyebabkan hilangnya beberapa jenis ikan tangkapan nelayan seperti rebun,

⁷ <https://bangazul.com/pro-dan-kontra-reklamasi/>, diakses 16 November 2018, pukul 14.45 WIB

⁸ Retno Hastuti, *Ensiklopedia Geografi: Lingkungan Hidup*, Klaten, Cempaka Putih, 2014, hlm. 39

teri, dan kerap. Dengan demikian, kegiatan reklamasi pantai dapat menyebabkan nelayan tradisional tergusur dari sumber-sumber kehidupannya. Dampak lainnya, wilayah tangkapan ikan semakin jauh, terumbu karang tersedimentasi oleh lumpur, dan usaha menangkap ikan dengan bubu tidak dapat dilakukan.⁹

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Kesesuaian Kebijakan Pemberian Izin Reklamasi Teluk Jakarta?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui Kesesuaian Kebijakan Pemberian Izin Reklamasi Teluk Jakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya dalam Kesesuaian Kebijakan Pemberian Izin Reklamasi Teluk Jakarta.

⁹ Loc.Cit, hlm. 39.

2. Manfaat praktis

a. Bagi mahasiswa

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan referensi dan menambah wawasan mengenai Kesesuaian Kebijakan Pemberian Izin Reklamasi Teluk Jakarta.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan mampu dijadikan masukan dan bahan pertimbangan pemerintah dalam memutuskan suatu kebijakan di masa yang akan datang, serta sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan kebijakan.

c. Bagi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember

Hasil dari penelitian ini akan dipergunakan sebagai dokumentasi di UM JEMBER dalam bentuk teks dokumen dan untuk menambah wawasan keilmuan.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Menurut Peter Mahmud dalam buku penelitian hukum, secara a contrario menjelaskan bahwa dalam pendekatan ini peraturan perundang-undangan dijadikan referensi dalam memecahkan isu hukum yang akan dibahas¹⁰ dengan memperhatikan hierarki serta asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum Edisi Revisi, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005), hlm 136.

1.5.2 Jenis Penelitian

Penulisan hukum merupakan salah satu kegiatan penelitian yang objeknya berupa norma, oleh karenanya penulisan hukum adalah penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif, dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek atau objek dalam penelitian dapat berupa orang, lembaga, masyarakat dan lainnya yang pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau apa adanya.

1.5.3 Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan Bahan Hukum yang terdiri dari:¹¹

1. Bahan hukum primer, bahan-bahan hukum yang mengikat.¹² Bahan-bahan hukum primer terdiri dari atas perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang mengikat dalam penelitian ini adalah :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹ *Ibid*, hlm. 184.

¹² Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2008, hlm. 118.

- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- 6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2012 Tentang Reklamasi Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil;
- 7) Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008 Tentang Penataan Ruang Kawasan Jabodetabekpunjur;
- 8) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1994 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (Repelita VI) 1994/95 - 1998/99;
- 9) Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 Tentang Reklamasi Pantai Jakarta;
- 10) Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 28/Permen-Kp/2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 17/Permen-Kp/2013 Tentang Perizinan Reklamasi Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil;
- 11) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030;
- 12) Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 6 Tahun 1999 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta;

- 13) Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 121 Tahun 2012 Tentang Penataan Ruang Kawasan Reklamasi Pantai Utara Jakarta;
 - 14) Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2238 Tahun 2014 Tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau G Kepada PT Muara Wisesa Samudra
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,¹³ seperti : semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia dan media massa serta pencarian melalui browsing.¹⁴

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengambilan Bahan Hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka. Studi pustaka (*library research*) adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan penulis dengan maksud untuk memperoleh data sekunder dengan cara membaca, mencatat, mengutip dari

¹³ *Ibid*, hlm.196

¹⁴ *Ibid*, hlm. 119.

berbagai literatur, peraturan, buku-buku, media masa dan bahan hukum tertulis lainnya yang ada hubungannya dengan penelitian yang dilakukan.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan yang disebut dengan data sekunder. Berarti membuat klasifikasi bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan analisis. Terhadap data sekunder yang diperoleh berupa data sekunder, baik berupa peraturan perundang-undangan, keputusan, putusan hakim, akta-akta maupun dokumen-dokumen lain, bahkan doktrin kemudian dilakukan dokumentasi atau pencatatan menyangkut isinya yang berkaitan dengan kajian penulisan hukum yang dilakukan.