BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Provinsi DKI Jakarta memiliki kondisi geografis lautan yang lebih luas dari daratan sehingga memiliki potensi sumber daya laut yang cukup besar, yakni berupa sumber daya mineral dan hasil laut. Sumber daya mineral yang dihasilkan, tepatnya di Pulau Pabelokan, Kepulauan Seribu, berupa minyak bumi dan gas mulai dieksploitasi sejak tahun 2000 dengan rata-rata kapasitas produksi sekitar 4 juta barel per tahun. Kekayaan laut yang dapat dieksploitasi berupa ikan konsumsi dan ikan hias. Selama lima tahun terakhir, tiap tahunnya rata-rata produksi ikan konsumsi mencapai 123 ribu ton dan produksi ikan hias mencapai 59,86 juta ekor.[1]

Pantai Utara Jakarta atau yang biasa dikenal dengan Teluk Jakarta adalah sebuah kawasan perairan yang kaya berbagai macam hasil laut seperti laut-laut umumnya di Indonesia. Tidak bisa dipungkiri perairan teluk jakarta ini menjadi pemasok kebutuhan ikan bagi masyarakat Jakarta, selain itu banyak sekali masyarakat yang tinggal di pesisir Teluk Jakarta berprofesi sebagai nelayan yang menggantungkan hidupnya di Teluk Jakarta tersebut.[2] Reklamasi Pantai Utara Jakarta tidak lepas dari adanya kontroversi yang telah menarik perhatian masyarakat secara luas. Pelaksanaan Pembangunan ekonomi masyarakat termasuk kegiatan reklamasi pantai tidak lepas dari peran serta kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah.

---

[1]https://jakarta.go.id/artikel/konten/79/sumber-kekayaan-alam-jakarta, diakses pada 12 januari 2019, pukul 19.00 wib.

[2] https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e40eb03edfa5/teluk-jakarta-layak-jadi-cagar-alam, diakses pada 12 januari 2019, pukul 19.10

Proyek reklamasi Teluk Jakarta sejak awal perencanaanya telah mendapati penolakan dari masyarakat dan nelayan karena dampaknya terhadap pemburukan lingkungan pesisir maupun penggusuran ruang hidup dan penghidupan nelayan di Teluk Jakarta. Berbagai kajian akademik maupun pengalaman warga terhadap dampak buruk proyek reklamasi tidak cukup menghentikan proyek tersebut, walaupun sudah beberapa kali berganti kepemimpinan satu dengan kepemimpinan lainnya tetap saja kegiatan reklamasi semakin agresif dengan rencana pembangunan 17 pulau baru di depan Teluk Jakarta.

Izin reklamasi kawasan Pantai Utara Jakarta telah dilakukan Gubernur Tjokropranolo ketika memimpin Pemerintahan DKI Jakarta sejak tahun 1977-1982. Pada saat itu, PT Harapan Indah memperoleh izin untuk mereklamasi kawasan Pantai Pluit selebar 400 meter untuk permukiman mewah yang dikenal dengan Pantai Mutiara, selain itu pada tahun 1981 PT Pembangunan Jaya memperoleh izin untuk kegiatan reklamasi kawasan Ancol pada sisi utara untuk kawasan industri dan rekreasi.

Pada tahun 1980-1990-an, Gubernur DKI Jakarta yang pada saat itu dijabat oleh Soeprapto, telah merancang, merumuskan serta memutuskan Rencana Umum Tata Ruang DKI Jakarta 1985-2005, yang didalamnya telah menempatkan Reklamasi sebagai Rencana Bangunan Wilayah Kota. Saat itu, reklamasi berskala kecil sudah mulai dilaksanakan di daerah seperti Penjaringan, Pademangan, Ancol, dan Pluit.

Pada tahun 1994 Presiden Soeharto, mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 1994 Tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (REPELITA

VI) 1994/1995 sampai 1998/1999, sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 1994 tentang Repelita Enam, Kawasan Pantai Utara adalah wilayah yang termasuk dalam kategori Kawasan Andalan, yaitu kawasan yang mempunyai nilai strategis dipandang dari sudut ekonomi dan perkembangan kota. Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 1994 menjadi dasar bagi keluarnya Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta, yang didalamnya menegaskan bahwa untuk mewujudkan fungsi Kawasan Pantai Utara Jakarta sebagai Kawasan Andalan, diperlukan upaya penataan dan pengembangan Kawasan Pantai Utara melalui reklamasi pantai utara dan sekaligus menata ruang daratan pantai yang ada secara terarah dan terpadu.

Pasal 4 Kepres No. 52 Tahun 1995, menegaskan bahwa wewenang dan tanggung jawab atas Reklamasi Pantura berada pada Gubernur selaku Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pasal 4 inilah yang telah menjadi dasar bagi Gubernur untuk melaksanakan kegiatan reklamasi di wilayah Pantai Utara Jakarta.

Setelah keluarnya Kepres tersebut, selanjutnya pemeritah DKI Jakarta membuat Perda tentang Reklamasi, yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Peyelenggaraan Reklamasi Dan Rencana Tata Ruang Kawasan Pantura Jakarta, didalam konsideran dan pertimbangannya yang tertulis pada point (b) menegaskan bahwa berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1995, Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta diberi wewenang dan tanggung jawab atas penyelenggaraan reklamasi Kawasan Pantai Utara Jakarta. Artinya bahwa aturan tersebut telah memberikan kewenangan penuh kepada gubernur DKI Jakarta.

Atas dasar kewenangan yang penuh itulah Gubernur Sutiyoso membuat Peraturan Daerah juga mengeluarkan Peraturan Gubernur sebagai instrumen hukum yang mengatur hal-hal yang bersifat teknis, melalui Peraturan Gubernur Nomor 973 Tahun 1995 tentang Pembentukan Badan Pelaksana Reklamasi Pantai Utara Jakarta jo Peraturan Gubernur Nomor 220 Tahun 1998 tentang Penyempurnaan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Reklamasi Pantai Utara Jakarta serta Keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 138 tahun 2000 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Reklamasi Pantai Utara Jakarta.

Pada tahun 1999, Pemerintah DKI Jakarta menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) DKI Jakarta 2010 yang dijadikan sebagai panduan dalam pelaksanaan reklamasi Pantura Jakarta. Namun, proyek reklamasi saat itu tidak dapat berjalan dengan mulus karena terhambat krisis moneter yang tengah melanda Indonesia pada tahun 1998-1999 dan terjadinya gerakan reformasi yang telah merubah tatanan kehidupan bangsa. Karena ada krisis moneter dan krisis politik tahun 1999 tersebut maka proyek reklamasi itu terhenti.

Ditahun 2003, Menteri Lingkungan Hidup mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 14 Tahun 2003 Tentang Ketidak Layakan Rencana Kegiatan Reklamasi dan Revitalisasi Pantai Utara Jakarta oleh Badan Pelaksana Reklamasi Pantai Utara Jakarta di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Dengan dikeluarkannya SK Menteri Lingkungan Hidup tersebut, para pengembang melakukan gugatan kepada pihak Pengadilan Tata Usaha Negara. Pasalnya, para penggugat telah melakukan kontrak untuk melakukan reklamasi

dengan Pemerintah DKI Jakarta sebelum adanya SK Menteri ini. Sehingga dengan adanya SK tersebut, penggugat merasa dirugikan. Hal inilah yang menjadi legal standing para penggugat membawa SK Menteri ke PTUN. Namun, pada pengadilan tingkat pertama gugatan para penggugat dinyatakan oleh hakim tidak dapat diterima, begitu juga ditingkat banding dan kasasi. Tetapi dalam persidangan peninjauan kembali, Mahkamah Agung justru memutus sebaliknya. Hakim yang memeriksa dan mengadili perkara tersebut justru mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya, yaitu menyatakan SK Menteri tidak sah dan meminta Menteri Lingkungan Hidup untuk mencabut SK tersebut. Dampak dari putusan ini, maka kegiatan Reklamasi Pantai utara Jakarta dapat dilanjutkan.

Pada tahun 2007 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, yang kemudian di rubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014. Permasalahan pertama terdapat pada pengaturan terkait definisi reklamasi. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, mendefinisikan reklamasi sebagai kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeringan lahan atau drainase. Reklamasi didefinisikan hanya sebatas kegiatan untuk meningkatkan manfaat sumber daya alam. Padahal, di kawasan pesisir di negara lain reklamasi dilakukan untuk pemulihan dan adaptasi lingkungan hidup atau pencegahan erosi.

Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tidak memberi kepastian soal partisipasi masyarakat. Partisipasi publik tidak menjadi syarat prosedural

pelaksanaan reklamasi. Partisipasi publik dalam proyek reklamasi ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terkait dengan proses penyusunan Analisa Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Padahal, perencanaan dan pelaksanaan reklamasi sangat penting untuk dilakukan secara partisipatif dan transparan. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil, yang telah dikeluarkan pemerintah ini dinilai belum mampu untuk memberikan kewenangan dan tanggung jawab negara secara memadai atas pengelolaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil, sehingga persoalan Reklamasi Pantai khususnya yang terjadi di wilayah DKI Jakarta, telah menimbulkan polemik yang belum berkelanjutan, yang hingga saat ini belum juga dapat di selesaikan. Para Gubernur DKI Jakarta tidak pernah menjadikan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 ini sebagai landasan dasar atas berbagai kebijakan maupun peraturan yang menyangkut kegiatan Reklamasi Pantai Utara Jakarta, terutama terkait kewenangan Perizinan reklamasi. Gubernur DKI Jakarta sejak era Sutiyoso sampai Basuki Cahya Purnama (Ahok), telah menetapkan bahwa dasar hukum pelaksanaan Reklamasi Pantai utara Jakarta tetap mengacu pada Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995. Padahal, Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008 Tentang Penataan Ruang Kawasan Jabodetabekpunjur yang dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, dalam pasal 72 huruf (c) menyatakan bahwa Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta, sepanjang yang terkait dengan penataan ruang dinyatakan tidak berlaku. Sementara terkait kewenangan dan perizinan Reklamasi Pantai utara Jakarta itu tidak dicabut.

Pada saat rencana reklamasi digantung oleh berbagai aturan yang menghadangnya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012.

Tahun 2012, Pemprov DKI di bawah kepemimpinan Gubernur Fauzi Bowo kembali mengukuhkan rencana reklamasi. Regulasi soal reklamasi ini diperbarui lagi dengan disahkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030. Gubernur Fauzi Bowo memberikan izin persetujuan prinsip reklamasi untuk 12 pulau kepada tujuh pengembang. Melanjutkan dikeluarkannya Izin Prinsip dan Peraturan Gubernur di masa Fauzi Bowo itulah, Gubernur Basuki Cahya Purnama pada periode 2014-2015 menandatangani Izin Pelaksanaan Reklamasi. Mengiringi izin tersebut, pada tanggal 25 November 2015 Gubernur Basuki Cahya Purnama menyerahkan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Pantai Utara Jakarta kepada DPRD DKI Jakarta. Di Raperda inilah, Gubernur Basuki Cahya Purnama menambahkan klausul untuk meminta tambahan kontribusi dari pihak pengembang sebesar 15 persen dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) total lahan yang dapat dijual. Klausul inilah yang kemudian menjadi pangkal skandal suap reklamasi Teluk Jakarta.

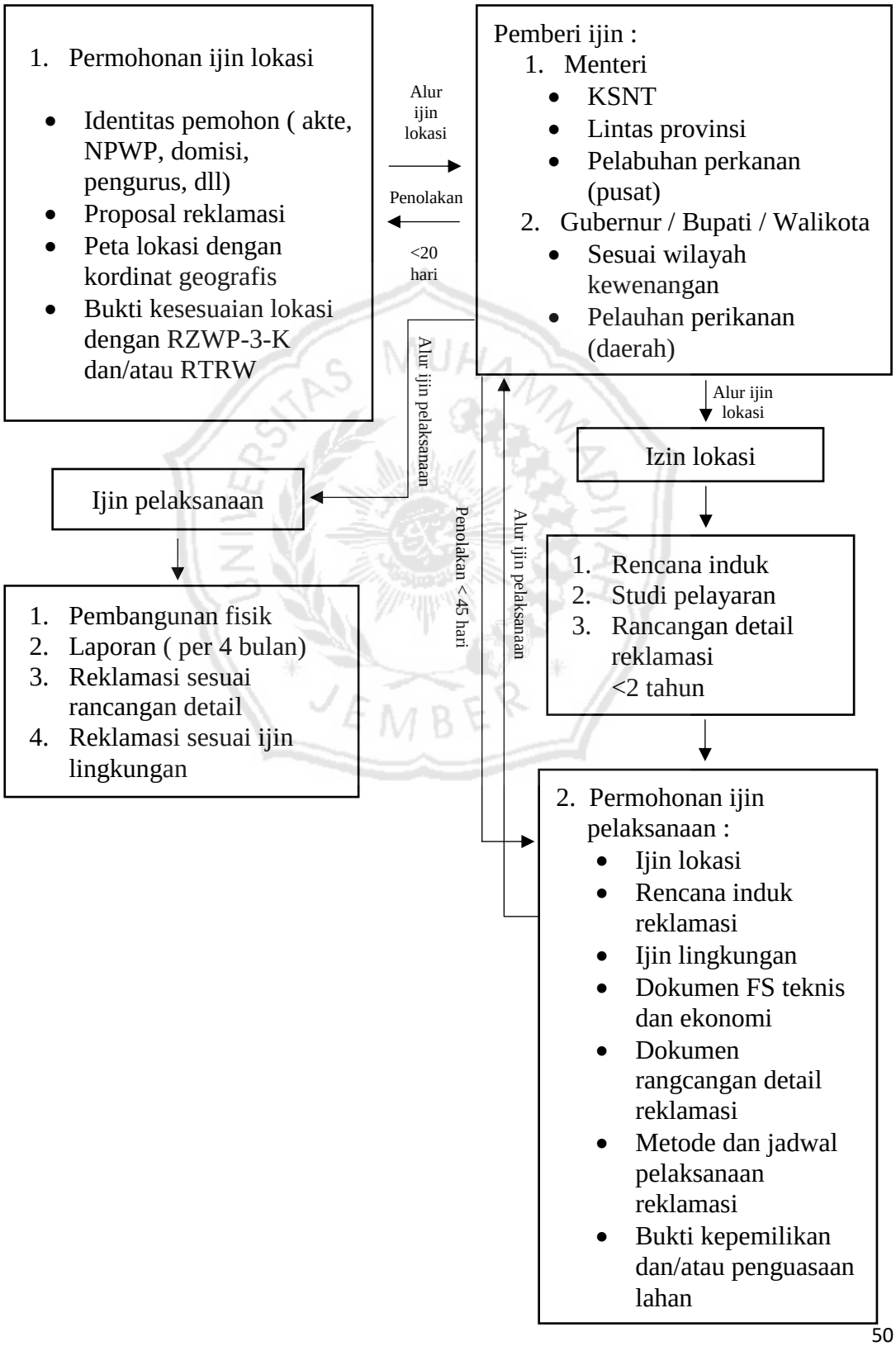
Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota/Kabupaten yang sudah memiliki peraturan walikota/ peraturan bupati yang mengatur tentang reklamasi pantai di Kota/Kabupaten, maka Pemerintah Kota/Kabupaten tersebut memiliki dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan perizinan reklamasi, yaitu dengan dibuatnya Peraturan Walikota Kota/ Peraturan Bupati yang mengatur tentang Rencana Zonasi

Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil untuk Kota/Kabupaten. Semenjak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 27, kewenangan untuk memberikan izin kegiatan reklamasi pantai tidak lagi pada kewenangan Pemerintah Kota/Kabupaten, melainkan kewenangannya ada pada Pemerintah Daerah Provinsi.

Keputusan Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi haruslah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, hal ini dapat dilihat baik dari sisi kewenangan, prosedur maupun substansi, dimana syarat sah Keputusan Pemerintahan harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan aspek wewenang merupakan Keputusan yang tidak sah, sedangkan Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan aspek prosedur dan substansi merupakan Keputusan yang batal atau dapat dibatalkan.

Secara prosedural jenis Perizinan Reklamasi pantai di atur dalam Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan setiap orang yang akan melaksanakan reklamasi wajib memiliki izin lokasi dan izin pelaksanaan reklamasi. Izin lokasi menurut Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan 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 dibagi menjadi dua bagian, Izin Lokasi Reklamasi dan Izin Lokasi Sumber Material reklamasi.

Berikut ini adalah bagan prosedur perizinan reklamasi yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 Tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil :



Sebelum izin lokasi dikeluarkan maka terlebih dahulu para investor atau para pengembang mendapatkan rekomendasi pemanfaatan ruang atau izin prinsip dari Pemerintah Kota/Kabupaten dan memenuhi segala persyaratan yang ada di dalamnya. Izin prinsip merupakan persetujuan pendahuluan yang digunakan sebagai persyaratan teknis permohonan izin lokasi dengan berdasar pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Hal ini diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 37 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang. Dalam Pasal 35 menyebutkan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Sedangkan Pasal 37 Ayat (1) disebutkan bahwa ketentuan perizinan sebagaimana Daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setelah izin prinsip terpenuhi maka pemerintah akan mengeluarkan izin lokasi.

Banyak kalangan menilai bahwa keberadaan izin reklamasi pantai utara Jakarta dapat dinilai cacat secara hukum. Selain masalah kewenangan yang masih menuai polemik, terkait prosedur keluarnya izin reklamasipun dinilai sumir. Selama ini perizinan yang diberikan dianggap ringkas karena tidak didasari peraturan daerah tentang zonasi dan tata ruang pesisir yang seharusnya jadi payung hukum penataan kawasan Pantai Utara Jakarta.

Pada 17 Maret 2016, peraturan daerah yang sedianya mengatur zonasi wilayah perairan dan pulau-pulau kecil lagi-lagi tak bisa disahkan dalam Rapat paripurna

DPRD DKI.[3] Karenanya, perda turunan yang mengatur tata ruangnya pun tak bisa dibahas. Perda tak jadi disahkan karena sidang tak memenuhi syarat kuorum sebesar 2/3 dari 106 anggota DPRD. Legislator ibukota yang hadir saat itu hanya 50 orang.

Perda ini memuat perkara penataan zona reklamasi sehingga dianggap akan memuluskan pengurukan laut. Meski pengesahaan raperda batal, Gubernur Basuki Cahya Purnama bersikukuh melanjutkan kebijakannya. Bagi Gubernur Basuki perda tak akan mempengaruhi proses reklamasi yang sedang berlangsung. Sejak awal, Gubernur Basuki memang berpendirian bahwa reklamasi sudah dilandasi fondasi hukum yang kuat, yakni Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 yang diputuskan oleh Presiden Soeharto. Ini juga pokok yang kemudian jadi bahan sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Koalisi Selamatkan Teluk Jakarta yang terdiri dari KNTI, Solidaritas Perempuan, LBH Jakarta, YLBHI, KPI, ICEL, Kiara, WALHI, dan IHCS, menggugat Pemerintah Provinsi karena menerbitkan izin sedangkan peraturan daerah yang mengaturnya tidak ada.

Para penggugat menegaskan bahwa, Presiden SBY pernah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008, yang menyatakan Keppres era Presiden Soeharto sebagai landasan hukum bagi Gubernur Basuki mengeluarkan izin reklamasi sudah tidak berlaku. Para penggugat menilai Gubernur Basuki tidak memiliki dasar hukum menerbitkan pelaksanaan izin reklamasi pada tahun 2014,

[3] https://tirto.id/reklamasi-jakarta-kisruh-panjang-pulau-buatan-osi, diakses pada hari Selasa, 19 Februari 2019, Pukul 18.39 WIB.

yang sebelumnya dikeluarkan Gubernur DKI sebelumnya, Fauzi Bowo pada tahun 2012.

Pengabaian terhadap Regulasi tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menjadikan Perizinan Reklamasi Pantai Utara Jakarta menjadi bertentangan dengan hukum. Ditambah lagi bahwa dalam Pasal 7, pasal 9 dan Pasal 10 UU No 27 tahun 2007 sebagaimana diubah dengan UU No. 1 Tahun 2014 mewajibkan setiap Pemerintah Daerah menyusun Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K) serta menetapkannya dengan Perda. Artinya, Perda RZWP-3-K dibuat terlebih dahulu baru kemudian Izin Reklamasi.

Peraturan Daerah Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K) merupakan mandat dari Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisirdan Pulau-Pulau Kecil yang mewajibkan setiap Pemerintah Daerah menyusun Rencana Zonasi serta menetapkannya dengan Perda.

Rencana Zonasi menjadi alat kontrol untuk keseimbangan pemanfaatan, perlindungan, pelestarian, dan kesejahteraan masyarakat sekaligus berfungsi memberikan kepastian dan perlindungan hukum dalam pemanfaatan perairan pesisir. Rencana Zonasi memungkinkan untuk menata perairan wilayah pesisir agar tidak terjadi konflik dalam penggunaannya, dimana semua ruang dialokasikan pemanfaatannya secara transparandan ilmiah sesuai dengan kelayakan dan kompatibilitas. Rencana zonasi juga memastikan adanya perlindungan, pelestarian,

pemanfaatan, perbaikandan pengkayaan sumber daya pesisir beserta ekosistemnya secara berkelanjutan.

Pemprov DKI Jakarta tidak dapat membuktikan tentang adanya Peraturan Daerah Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil (RZWP-3-K) sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Dengan demikian Perizinan Reklamasi pantai Utara Jakarta bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), yaitu:

a. Asas Kecermatan, yaitu asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
b. Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.