

KEPASTIAN HUKUM PENGATURAN REKLAMASI DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN

Sri Herowanti*

Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Email : sri.herowanti@yahoo.com

Naskah diterima : 06/07/2021, revisi : 30/07/2021, disetujui 30/08/2021

ABSTRAK

Upaya pemanfaatan wilayah laut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menegaskan kewenangan daerah dalam mengelola wilayah lautnya perlu ditinjau ulang terkait dengan kepentingan reklamasi dari berbagai bidang. Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) antara lain; eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kelautan, termasuk reklamasi didalamnya belum sepenuhnya mengintegrasikan berbagai kepentingan sehingga sering terbentur tumpang tindih kewenangan antar instansi. Agar otonomi daerah berdampak positif bagi pengelolaan wilayah pesisir / laut, perlu adanya komitmen dari pemerintah daerah bersama masyarakat untuk mengelola kelautan di wilayah kekuasaannya guna memperoleh nilai tambah atau peran strategis secara berkelanjutan. Aspek lainnya yang lebih penting adalah perlu adanya kepastian hukum dalam pengaturan reklamasi secara nasional agar mampu menekan dampak negatif reklamasi sekaligus mengintegrasikan berbagai kepentingan untuk mewujudkan tujuan Negara hukum kesejahteraan.

Kata kunci : Reklamasi, Kepastian Hukum, Otonomi Daerah

ABSTRACT

Efforts to utilize marine areas in accordance with Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government which emphasizes regional authorities in managing their marine areas need to be reviewed related to the interests of reclamation from various fields. The authorities as referred to in Article 18 paragraph (1) include, among others; marine exploration, exploitation, conservation and management, including reclamation, have not yet fully integrated various interests so that there are often overlaps of authority between agencies. In order for regional autonomy to have a positive impact on the management of coastal/marine areas, it is necessary to have a commitment from the local government together with the community to manage the marine environment in its territory in order to obtain added value or a strategic role in a sustainable manner. Another aspect that is more important is the need for legal certainty in national reclamation arrangements in order to be able to suppress the

negative impacts of reclamation while integrating various interests to realize the goals of the welfare state law.

Key Words : Reclamation, Legal Certainty, Local Outonomy

A. PENDAHULUAN

Indonesia yang mempunyai wilayah garis pantai sepanjang kurang lebih 95.000 km, selain mengandung sumber daya alam yang melimpah, wilayah pesisir Indonesia memiliki berbagai fungsi seperti transportasi dan pelabuhan, kawasan industri dan agroindustri, jasa lingkungan, rekreasi dan pariwisata serta kawasan pemukiman.¹ Kota-kota besar di Indonesia merupakan kota-kota pantai dengan jumlah penduduk yang besar dan kegiatan perekonomian yang pesat, tetapi seringkali lahan yang tersedia tidak mendukung pertumbuhan dan perkembangan wilayah kota tersebut. Lahan menjadi terasa sangat sempit untuk memenuhi kebutuhan kota untuk perkantoran, pemukiman, lokasi perindustrian, pelabuhan dan fasilitas sosial lainnya seperti pusat perdagangan, hiburan dan wisata. Sebagian besar daerah kabupaten/kota di Indonesia terletak di kawasan pesisir.²

Daerah yang memiliki wilayah pesisir di Indonesia sampai tahun 2001 tercatat terdapat 283 kabupaten/kota. Berdasarkan wilayah kecamatan, dari 4.028 kecamatan yang ada terdapat 1.129 kecamatan yang dari segi topografi terletak di wilayah pesisir, dan dari 62.472 desa yang ada sekitar 5.479 desa merupakan desa-desa pesisir³. Wilayah pesisir yang berada di bawah kewenangan pengelolaan daerah seringkali mendorong Pemerintah Daerah untuk mewujudkan ruang baru sebagai tempat untuk berbagai aktifitas.

Pemekaran kota menjadi alasan utama reklamasi sehingga alternatif reklamasi pantai dilakukan karena berbagai alasan: Pertama, peningkatan jumlah penduduk akibat pertambahan penduduk alami maupun migrasi. Kedua, kesejahteraan penduduk yang miskin mendorong mereka yang semula tinggal ditengah kota memilih ke daerah pinggiran atau tempat baru untuk memulai usaha demi meningkatkan kesejahteraannya⁴. Ketiga, penyebaran keramaian kota, semula semua kegiatan terpusat di kota sehingga dibutuhkan ruang baru untuk menampung semua kegiatan yang tidak bisa difasilitasi dalam kota. Realita tersebut mendorong wilayah yang ada di pinggir pantai untuk terus mencari alternatif baru sebagai tempat menampung kegiatan perkotaan.

¹ <https://reklamasi-pantura.com/mengenal-reklamasi-lebih-mendalam> tanggal 20 April 2017

² *Ibid*, hlm 2

³ Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), *Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat*. DitJend. Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Jakarta, 2001

⁴ Wisnu Suharto, *Reklamasi Pantai Dalam Perspektif Tata Air*, UNIKA Soegyopermanto, Semarang, 1966, hlm.6.

Reklamasi merupakan proses membuat daratan baru di pantai, lautan, sungai atau suatu badan yang menampung air. Proses reklamasi ini dilakukan dengan menimbun tanah / pasir / batuan dalam jumlah banyak di suatu tempat yang menampung air hingga terbentuk daratan baru. Umumnya reklamasi dilakukan pada daerah pantai untuk memperluas daratan namun dapat dilakukan juga di laut, sungai dan di danau. Reklamasi tentu memiliki banyak keuntungan bagi masyarakat, namun perlu juga dipertimbangkan kekurangan dan dampak negatifnya. Kekurangan reklamasi salah satunya adalah waktu dan biaya yang diperlukan untuk melakukan proses ini, biaya dan material yang dibutuhkan tentu bernilai cukup besar. Proses reklamasi ini juga mengubah ekosistem suatu lingkungan karena penimbunan di pantai/di laut sehingga menjadi daratan baru dan terdapat pula tanah/pasir yang diambil untuk proses reklamasi⁵.

Pembangunan Reklamasi di beberapa daerah di Indonesia, dalam pelaksanaan perizinannya mengacu pada peraturan daerah masing-masing. Sehingga perhitungan memperkecil dampak-dampak negative masih gamang, masih belum ada peraturan norma hukum yang bersifat nasional sebagai dasar pelaksanaan reklamasi, sehingga belum dapat diwujudkan kepastian hukum reklamasi. Dalam rangka mencari tatanan norma hukum yang tepat diharapkan dengan adanya penelitian ini, dapat terwujud betapa pentingnya mewujudkan norma hukum reklamasi yang bersifat nasional dalam rangka menghindari disharmonisasi kewenangan antar instansi terkait dan menekan dampak-dampak negative yang ditimbulkannya sehingga tidak mencederai lingkungan bagi generasi yang akan datang.

Dalam pelaksanaannya, reklamasi diatur dalam peraturan yang berbeda-beda antara satu wilayah dengan wilayah lainnya⁶. Selain itu juga terjadi tumpang tindih kewenangan antara instansi yang terkait, sehingga peneliti menemukan bahwa belum adanya kepastian hukum bagi pelaksana pembangunan reklamasi di Indonesia, terutama di Jakarta Utara. Reklamasi di perairan Utara Jakarta adalah rencana Pemerintah Daerah yang bertujuan untuk memperluas areal perkotaan akibat pertambahan penduduk yang begitu cepat dan juga untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang dilaksanakan di Jakarta⁷. Sebagai contoh, ada beberapa ketentuan mengenai Reklamasi yang diatur dalam penggalan perundang-undangan, yaitu⁸:

1. UU No. 27 Tahun 2007 Pasal 34, Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
2. Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

⁵ *Ibid* hlm 2

⁶ Secara hukum terbitnya Perpres No. 51 th 2014 telah mengubah Kawasan Perairan Teluk Benoa menjadi kawasan Budi Daya (tidak lagi menjadi kawasan konservasi perairan). Akibat hukumnya kawasan tsb dibenarkan utk reklamasi karena Perpres No. 122/2012 tentang reklamasi di wilayah pesisir dan pulau pulau kecil hanya melarang tegas reklamasi di kawasan konservasi dan alur laut.

⁷ Badan Pelaksana Reklamasi Pantura Jakarta; Pemda DKI Jakarta, *Analisis Dampak Lingkungan Regional; Reklamasi dan Revitalisasi Pantura Jakarta*, September 2001, Tabel 3.2 Rencana Jumlah dan Kepadatan Penduduk di Kawasan Pantura Jakarta Tahun 2010 hlm III-12

⁸ Panjaitan Hince, “, *Kajian Mengenai reklamasi Pantai Utara Jakarta*”, Jakarta, 2015

3. Peraturan Daerah Propinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030; dan
4. Peraturan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 121 Tahun 2012 Tentang Penataan Ruang Kawasan Reklamasi Pantai Utara Jakarta.

Untuk melaksanakan gagasan tersebut telah diterbitkan Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2008 tentang Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Jabodetabek-Punjur, sebagai pengganti Keputusan Presiden No. 52 tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta yang memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk menyelenggarakan Reklamasi Kawasan Pantai Utara Jakarta.⁹

Kota Semarang juga menggunakan mekanisme kegiatan Reklamasi Pantai di Kota Semarang yang selama ini berjalan dengan menggunakan dengan bertumpu pada kebijakan dari Walikota Semarang berupa:¹⁰

1. Izin Prinsip Walikota dan Keputusan Walikota dalam bentuk Persetujuan Pemanfaatan Lahan Perairan dan Pelaksanaan Reklamasi di Kawasan Pantai Marina No. 590/04310 tanggal 31 Agustus 2004 (reklamasi seluas 200 Ha di Pantai Marina Kelurahan Tambakharjo Kecamatan Semarang)
2. Pelaksanaan Reklamasi di Kawasan Perairan Pantai, Pentahapan pelaksanaan Reklamasi sesuai dengan Pedoman /Petunjuk Teknis (Perda No. 8/2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah /RTRW kota Semarang);
3. Petunjuk Pelaksanaan dan peraturan Perundangan yang berlaku serta ketentuan dengan kegiatan pembangunan lainnya.

Selain itu reklamasi juga dilakukan di pulau Bali. Reklamasi di Pulau Bena, Bali, perizinan reklamasi dengan Perpres yang telah diperbaharui, yaitu Prepres Nomor 51 Tahun 2014. Sebelum keluar Perpres Nomor 51 Tahun 2014, Gubernur Bali, Made Mangku Pastika telah mengeluarkan SK Nomor 2138/02-C/HK/2012 tentang pengelolaan wilayah perairan Teluk Bena seluas 838 Ha.

Dalam hal tersebut diatas, didalam hukum administrasi negara, menurut Soehardjo¹¹, pemerintah mempunyai fungsi, penugasan, kewenangan dan kewajiban masing-masing departemen pemerintahan untuk meneliti ketentuan-ketentuan dan mengatur cara apa tindakan aparat pemerintah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Namun demikian dengan banyaknya peraturan yang mengatur reklamasi ternyata di lapangan saling bertentangan satu sama lain, Misalnya, putusan Mahkamah Agung nomor 12/PK/TUN/2011 bertentangan dengan putusan Mahkamah Agung nomor 227 K/TUN/2020, Keputusan Gubernur Nomor 1409 Tahun 2018 bertentangan dengan Keputusan Gubernur (Kepgub) Nomor 237 Tahun 2020 sehingga mengabaikan persoalan kepastian hukum terkait reklamasi di Teluk Jakarta. Guna menata persoalan reklamasi di teluk utara Jakarta maka dalam hal ini perlu dikesampingkan 'politisasi' dari pelaksanaan reklamasi yang justru terbukti

⁹ Keppres 52/199 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta menjadi Keppres No. 54/2008 tentang Tata Ruang Jabodetabek Punjur (yang diganti hanya mengenai Tata Ruang Reklamasi Pantura Jakarta saja).

¹⁰ Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Profil Kota Semarang, 2007

¹¹ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2018, hlm 31

menciptakan ketidakpastian hukum. Kelayakan reklamasi perlu diputuskan dan ditata melalui kebijakan tata ruang jangka panjang yang matang, demikian juga kebijakan tata ruang terkait reklamasi tersebut tentu mengakomodir kajian lingkungan sehingga kebijakan tata ruang yang tepat dapat menjadi pedoman bagi penyusunan payung hukum terkait pelaksanaan reklamasi atau pemberhentian dari reklamasi itu sendiri. Tata ruang dan kepastian hukum menjadi fondasi penting untuk mengakhiri polemik terkait reklamasi itu sendiri. Kebijakan tata ruang yang tepat akan menemukan kompromi antara prokonservasi dan pro-utilitarianis yang selama ini ditarik dalam dua ekstrem dan dipertentangkan politik yang justru merugikan masyarakat banyak. Kebijakan tataruang terkait kebijakan reklamasi perlu mengacu pada hasil rekomendasi Badan Pengelolaan Pantai Utara (BKP-Pantura) dan dibarengi dengan adanya Perda Tata Ruang Kawasan Strategis (RTRKS) Pantai Utara Jakarta dan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dengan kebijakan tataruang yang tepat maka, orientasi dan kelayakan kegiatan reklamasi juga dapat ditentukan secara tepat. Demikian juga penting dengan adanya kepastian hukum terhadap kegiatan reklamasi itu sendiri.¹²

Penelitian ini mengungkapkan tidak adanya peraturan hukum baku berlaku nasional tentang reklamasi di pantai maupun di laut, mengingat bahwa sudah ada beberapa daerah di Indonesia¹³ yang melaksanakan reklamasi di pantai daerah masing-masing, contoh selain di Jakarta, reklamasi sudah dilakukan di Semarang, Bengkulu, Manado, Makasar, Bali. Adapun dasar hukum yang dipakai masih sebatas peraturan daerah yang mana reklamasi di pantai atau di laut mempunyai dampak terhadap daerah sekitarnya, yang boleh jadi daerah tersebut dibawah koordinasi provinsi lainnya. Ini membuktikan adanya kekosongan hukum dalam pelaksanaan pembangunan reklamasi, dibuktikan dengan belum adanya kepastian hukum berlaku nasional dalam bentuk peraturan-peraturan yang berisi berbagai prasyarat dari instansi terkait pelaksanaan reklamasi. Selain untuk mewujudkan kepastian hukum, juga menghindari dampak negatif¹⁴ reklamasi dimasa yang akan datang, mengingat reklamasi adalah suatu kegiatan yang mengubah ekosistem menjadi suatu lingkungan baru¹⁵ karena adanya penimbunan tanah di pantai atau di laut, sehingga tercipta suatu daratan dan lingkungan baru. Sehingga menurut peneliti, sudah selayaknya dibuat peraturan baru yang berisi semua kepentingan-kepentingan instansi terkait reklamasi, walaupun sementara ini peraturan daerah masing-masing yang dipergunakan, tanpa memperhatikan bahwa reklamasi di pantai atau di laut mempunyai efek/imbis terhadap lingkungan disekitarnya apakah masih disekitar wilayah daerah masing-masing atau di provinsi lainnya.

Peneliti melihat bahwa reklamasi dapat disebut suatu reformasi pengadaan tanah, karena reklamasi adalah usaha atau suatu kegiatan pengadaan tanah/lahan dengan

¹² *Ibid*, hlm 2

¹³ [Id.wikipedia.org/wiki/reklamasi_daratan](https://id.wikipedia.org/wiki/reklamasi_daratan) tanggal 9 April 2020

¹⁴ Soehoed, A.R., *Proyek Pantura, Transformasi dari Ibukota Propinsi ke Ibukota Negara*, Penerbit Jambatan, Jakarta, 2004

¹⁵ Badan Pelaksana Reklamasi Pantura Jakarta, Pemda DKI Jakarta, *Analisis Dampak Lingkungan Regional Reklamasi dan Revitalisasi Pantura Jakarta*, September 2001

cara melalui pengurangan dipantai atau dilaut¹⁶. Menurut peneliti tentunya reklamasi tersebut juga berkaitan dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara No. 22/2012, Tambahan Lembaran Negara No. 5280). Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 berisi pengadaan tanah melalui tanah yang sudah ada, sedangkan Reklamasi pengadaan tanah melalui pengurangan laut. (reklamasi dapat disebut juga suatu metode/cara baru/ pembaharuan/reformasi) dalam hal kegiatan/upaya pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Dalam perjalanannya, Menteri Kelautan dan Perikanan RI mengeluarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 17/PERMEN-KP/2013¹⁷ tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Menurut penulis ada ketidakharmonisan antara sektor yang terkait dengan reklamasi. Dengan dikeluarkannya Permen No. 17/PERMEN-KP/2013 tentu ada dampak hukum terhadap izin yang sudah diberikan Gubernur DKI Jakarta kepada para pengembang reklamasi.¹⁸ Dengan adanya tumpang tindih kewenangan antar instansi terkait pada pelaksanaan reklamasi, maka hal ini membuktikan bahwa dalam upaya pengadaan tanah melalui reklamasi belum ada kepastian hukum dalam arti belum adanya peraturan-peraturan dalam pelaksanaan reklamasi yang bersifat nasional. Dengan adanya hal ini terlihat adanya disharmonisasi kewenangan vertical antara instansi terkait reklamasi yang perlu segera diatasi dengan pengaturan norma hukum nasional. Oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti tentang Bagaimana Kepastian Hukum Pengaturan Reklamasi dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan ini menggunakan Jenis penelitian Yuridis-Normatif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menelaah asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, dan sinkronisasi hukum.¹⁹ Soerjono Soekanto mengemukakan “Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Ronny Hanitijo mengemukakan “Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder.²⁰

Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan Pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti.²¹ Melalui pendekatan tersebut, penulis

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid*, hlm 6

¹⁸ Panjaitan, Hinca, “Buku Putih” Ayo Selamatkan Ibukota Negara Jakarta: Studi Analisis Secara Teknis Hukum Atas Peraturan Presiden No. 122 tahun 2012 tentang Reklamasi di wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Dalam Kaitannya Dengan UU No. 27/2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dalam kaitannya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 17/Permen-KP/2013 tentang Perizinan reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil erta UU No. 34/1999 tentang Pem Propinsi DKI Jakarta 2015

¹⁹ Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1981, hlm. 50.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Op.Cit.*, hlm. 15

²¹ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hlm. 13-14.

menelaah hal-hal yang bersifat teoritis yang berkaitan dengan norma atau kaidah dasar, asas-asas dan teori hukum, doktrin, dan mengkaji sejarah pengaturan hukuman mati dalam peraturan perundang-undangan yang mencakup materi, substansi, kekuatan mengikat dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara horisontal maupun vertikal.

Data sekunder adalah data yang digunakan dalam penelitian ini. Yang dimaksud dari data sekunder adalah data-data yang diperoleh dari bahan pustaka.²², terdiri dari:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah data yang berasal dengan melakukan studi literatur atau bahan pustaka dengan cara menelaah dari peraturan Perundang-Undangan serta peraturan-peraturan yang berkaitan dengan materi penelitian

b. Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti makalah: buku, hasil lokakarya, seminar, simposium, diskusi, dan hasil-hasil penelitian, tesis dan disertasi, serta tulisan-tulisan ilmiah lainnya yang ada hubungannya dengan obyek penelitian ini. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan lebih lanjut seperti penelitian dan hasil karya yang dilakukan dari kalangan pakar hukum.²³

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, ensiklopedia, artikel-artikel pada majalah/Koran/internet dan sebagainya

Bahan hukum primer, sekunder dan tersier tersebut dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan, kemudian dikaji secara komprehensif.²⁴ Dalam rangka mengumpulkan data penelitian, untuk data sekunder peneliti langsung mengumpulkannya dari sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dogmatika Hukum bersifat teoretis-rasional sehingga pengungkapannya terikat pada metode yang didasarkannya pada persyaratan logika deduktif.²⁵

C. PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Reklamasi pantai sebagai alternatif pemenuhan kebutuhan lahan perkotaan menjadi kemutlakan karena semakin sempitnya wilayah daratan. Kebutuhan dan manfaat reklamasi dapat dilihat dari aspek tata guna lahan, aspek pengelolaan pantai dan ekonomi. Tata ruang suatu wilayah tertentu kadang membutuhkan untuk direklamasi agar dapat berdaya dan hasil guna. Untuk pantai yang diorientasikan bagi pelabuhan, industri, wisata atau pemukiman yang perairan pantainya dangkal wajib untuk direklamasi agar bisa dimanfaatkan. Terlebih kalau di area pelabuhan, reklamasi menjadi kebutuhan mutlak untuk pengembangan fasilitas pelabuhan, tempat

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, hlm.12

²³ *Ibid*, hlm. 15.

²⁴ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2012., hlm.282.

²⁵ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif, Op.Cit.*, hlm. 3

bersandar kapal, pelabuhan peti-peti kontainer, pergudangan dan sebagainya. Dalam perkembangannya pelabuhan ekspor-impor saat ini menjadi area yang sangat luas dan berkembangnya industri karena pabrik, moda angkutan, pergudangan yang memiliki pangsa ekspor-impor lebih memilih tempat yang berada di lokasi pelabuhan karena sangat ekonomis dan mampu memotong biaya transportasi. Aspek perekonomian adalah kebutuhan lahan akan pemukiman, semakin mahal daratan dan menipisnya daya dukung lingkungan di darat menjadikan reklamasi sebagai pilihan bagi negara maju atau kota metropolitan dalam memperluas lahannya guna memenuhi kebutuhan akan pemukiman. Fungsi lain adalah mengurangi kepadatan yang menumpuk dikota dan menciptakan wilayah yang bebas dari penggusuran karena berada di wilayah yang sudah disediakan oleh pemerintah.

Akhir-akhir ini kegiatan reklamasi tidak lagi melulu ditujukan untuk pembangunan yang bersifat produktif seperti memperbaiki kembali kerusakan pantai dan mengembalikan fungsi pantai pada keadaannya semula; perluasan dermaga atau pelabuhan atau untuk perluasan industri, melainkan reklamasi dilaksanakan lebih kearah pembagunan untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat konsumtif berupa pengembangan pemukiman dan sarana rekreasi termasuk sarana olah raga. Secara ekonomis pengembangan wilayah pemukiman di areal pesisir pantai lebih mendatangkan keuntungan bagi penanam modalnya dibandingkan dengan pengembangan wilayah pantai untuk keperluan industri. Kenyataan ini mengakibatkan semakin banyaknya kegiatan reklamasi yang dilakukan oleh pengembang untuk mewujudkan proyek-proyek pembangunan pemukiman yang dikaitkan dengan potensi wilayah setempat secara besar-besaran antara lain Taman Impian Jaya Ancol, Pantai Mutiara dan yang paling luas adalah Pantai Indah Kapuk serta lokasi lokasi lainnya didaerah pantai Utara Jakarta.²⁶

Dari berbagai kegiatan reklamasi yang dilaksanakan pada beberapa wilayah di Indonesia ternyata dasar hukum pelaksanaan reklamasi diatur dalam peraturan yang terpisah. Reklamasi pantai Utara Jakarta sebagai contoh, diatur dalam peraturan yang berlainan dengan reklamasi pantai wilayah Kapuk Naga,²⁷ demikian juga dengan pelaksanaan reklamasi lainnya di wilayah Semarang maupun Bali. Dengan demikian terlihat bahwa pelaksanaan reklamasi di wilayah Republik Indonesia diatur secara parsial. Sekilas reklamasi merupakan suatu kegiatan pengadaan tanah. Namun demikian kedua keputusan Presiden yang merupakan dasar hukum pelaksanaan reklamasi Pantai Utara Jakarta dan Pantai Kapuk Naga tidak merujuk pada ketentuan-ketentuan perundang-undangan pertanahan apapun termasuk Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria atau lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Ironisnya kedua keputusan Presiden tersebut telah memberi kewenangan kepada pemerintah daerah setempat untuk menguasai lahan hasil reklamasi tersebut dengan hak pengelolaan yang aturan dasarnya dimuat dalam

²⁶ Harian Suara Pembaharuan, 22 April 2007

²⁷ Diatur dalam Keppres No. 52 th 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta. yang telah diperbaharui dengan Peraturan Presiden No. 54 th 2008, tentang Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional Jabodetabek-Punjur, sementara untuk wilayah kapuk naga diatur Diatur dalam Keppres Nomor 73 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Kapuk Naga, Tangerang, tanggal 16 Oktober 1995

Undang-Undang Pokok Agraria.

Dalam pelaksanaannya, reklamasi diatur dalam peraturan yang berbeda-beda antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Selain itu juga terjadi tumpang tindih kewenangan antara instansi yang terkait, sehingga belum adanya kepastian hukum bagi pembangunan reklamasi. Tumpang tindih kewenangan pengaturan reklamasi terjadi di Pantai Utara Jakarta, ketika sudah ada Peraturan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 121 Tahun 2012 Tentang Penataan Ruang Kawasan Reklamasi Pantai Utara Jakarta, akan tetapi dalam perjalanannya, Menteri Kelautan dan Perikanan RI mengeluarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 17/PERMEN-KP/2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Disinilah menurut penulis adanya ketidakharmonisan antara sector terkait mengenai reklamasi. Dengan dikeluarkannya Permen No. 17/Permen-KP/2013 tentunya ada dampak hukum terhadap ijin yang sudah diberikan Gubernur DKI Jakarta kepada para pengembang reklamasi.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan kewenangan daerah dalam mengelola wilayah lautnya. Hal tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan:

Pertama, wilayah yang memiliki wilayah laut diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.

Kedua, Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dan / atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menyatakan:

- (a) Wilayah yang memiliki wilayah laut diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.
- (b) Daerah menerima bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam di bawah dan / atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (c) Kewenangan daerah dalam pengelolaan sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) meliputi:
Sebuah. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan laut; b Pengaturan administrasi; c Penataan ruang;
- (d) Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah;
- (e) Berpartisipasi dalam pemeliharaan keamanan;
- (f) Berpartisipasi dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Ketiga, kewenangan pengelolaan sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18 ayat (3) paling banyak 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai menuju laut lepas dan / atau menuju perairan pulau-pulau untuk provinsi dan 1/3 (satu pertiga) dari wilayah provinsi. yurisdiksi untuk kabupaten / kota.:

- (a) Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan pengelolaan sumber daya di wilayah laut dibagi rata atau

- diukur sesuai dengan prinsip garis tengah wilayah antara 2 (dua) provinsi dan untuk kabupaten / kota memperoleh 1/3 (satu per tiga) dari wilayah kewenangan provinsi yang bersangkutan.
- (b) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku bagi penangkapan ikan oleh nelayan kecil.
 - (c) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di atas, merupakan landasan yang kuat bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan wilayah laut mulai dari aspek perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian.
 - (d) Implikasi langsung dari ketentuan perundang-undangan adalah pengalihan kewenangan dalam penetapan kebijakan pengelolaan dan pembangunan di daerah.

Dengan demikian, kewenangan daerah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah bertambah sehingga memberikan harapan yang prospektif dan menjadi peluang bagi daerah untuk mengatur sendiri urusannya. Selain itu, daerah memiliki kewenangan khusus dalam hal memperoleh nilai tambah dari sumber daya alam hayati dan nonhayati, sumber energi kelautan, serta sumber daya pesisir yang sangat memungkinkan untuk diekstraksi, dioptimalkan, dan dimanfaatkan termasuk program reklamasi didalamnya.

Pengadaan Tanah melalui reklamasi tidak dapat lepas dari perencanaan Tata Ruang Wilayah Daerah, contoh untuk DKI Jakarta adanya Peraturan Daerah No. 1/2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030. Peraturan-Peraturan dan Perizinan pelaksanaan pembangunan reklamasi tidak dapat hanya mendapat perizinan dari satu daerah saja, karena reklamasi berdampak pada daerah sekitarnya yang boleh jadi bukan wilayah daerah tersebut. Jadi dalam hal ini Hukum Administrasi Negara dalam mewujudkan persyaratan dari berbagai instansi terkait guna menciptakan suatu kepastian hukum, dapat menghindarkan tumpang tindih tanggung jawab dari semua instansi terkait, termasuk juga pelaksana reklamasi.

Oleh karena dampak dari kegiatan reklamasi begitu luas, sebaiknya ketentuan reklamasi mengatur secara tegas tentang syarat pelaksanaan analisis mengenai dampak lingkungan yang harus dipenuhi oleh pelaksana reklamasi. Dengan perkataan lain, ketentuan yang tercantum dalam UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 34 ayat (1) mengatur bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan wajib menyusun Amdal (KA-Andal, Andal, RKL/RPL). Pasal 35 ayat (1) mengatur bahwa usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib dilengkapi UKL(Usaha Pengelolaan Lingkungan) – UPL(Usaha Pemantauan Lingkungan), wajib membuat surat pernyataan kesanggupan pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup (SPPL=Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan Hidup) SPPL ini selain merupakan komitmen dari penanggung jawab pengusaha pelaksana proyek.

Peraturan pelaksanaan penyusunan Amdal tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 27/2012 tentang Izin Lingkungan dan Tatacara Penyusunan Dokumen Amdal (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) yang terdiri dari 3 dokumen yaitu KA-Andal (Kerangka Acuan - Andal), Andal dan RKL (Rencana Pengelolaan/Kelola Lingkungan Hidup / RPL (Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup), dilanjutkan dengan Peraturan Menteri No. 16/2012 tentang Penyusunan dokumen Amdal yang berisi peraturan Permen LH No. 8/2006 tentang Pedoman Penyusunan Amdal dan Permen LH No. 13/2010 tentang UKL(Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup) - UPL (Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup) dan SPPL harus menjadi bagian dari ketentuan reklamasi. Pembuatan analisa mengenai dampak lingkungan dalam rangka kegiatan reklamasi amat penting untuk menjadi keseimbangan tatanan lingkungan hidup kawasan pantai maupun lokasi asal material timbunan, agar tujuan reklamasi dapat tercapai tanpa menimbulkan bencana bagi penduduknya.

Pada Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum tidak ada satupun klausula yang menyinggung mengenai pengadaan tanah melalui pantai/laut yaitu dengan cara reklamasi, maka dapat dilakukan perbaikan/tambahan dengan merevisi UU no. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan menambahkan suatu klausula pengadaan tanah melalui reklamasi (dapat ditambahkan pada Pasal 1 butir 4), kemudian sebagai pelaksanaan lebih lanjut diterbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih rinci mengenai tata cara pelaksanaan reklamasi tersebut. (sudah ada Peraturan Menteri PU No. 40/PRT/M/2007 Tentang Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi) namun pedoman ini cakupannya terlalu luas belum ada Tata Cara Pedoman Pelaksanaan Reklamasi Tahap Awal.

Otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam ketentuan perundang-undangan merupakan landasan yang kuat bagi pemerintah daerah untuk mengimplementasikan pembangunan wilayah laut mulai dari aspek perencanaan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian. Implikasi langsung dari ketentuan undang-undang adalah beralihnya kewenangan dalam penentuan kebijakan pengelolaan dan pengembangan di daerah. Secara umum pengaturan penataan ruang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UUPR). Pasal 1 UUPR yang menyatakan bahwa ruang terbagi ke dalam beberapa kategori, yang diantaranya ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara.²⁸

Jika berpedoman dengan konsep otonomi daerah maka sudah sewajarnya reklamasi merupakan kewenangan daerah dalam mempersiapkan dan mengelola reklamasi yang ada diwilayahnya. Namun kondisi yang berbeda pada tiap wilayah yang melaksanakan reklamasi akan membawa dampak yang berbeda-beda pula terutama jika yang muncul adalah dampak negatif dari reklamasi tersebut. Oleh karena itu pemerintah perlu menerbitkan Undang-Undang khusus tentang reklamasi secara umum yang bersifat nasional yang berisi/menampung semua persyaratan dan

²⁸ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13

kepentingan- kepentingan instansi terkait dalam pelaksanaan reklamasi demi mewujudkan kepastian hukum dalam bidang pembangunan reklamasi.

D. Kesimpulan dan Saran

Agar tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan terkait yang lebih tinggi kedudukannya, ketentuan yang mengatur reklamasi harus pula mengacu pada perundangan-undangan dibidang kehutanan, maupun dibidang kelautan, karena dalam beberapa kasus reklamasi pantai bersentuhan dengan masalah kehutanan, termasuk mengenai tantangan lingkungan hidup di laut, karena reklamasi tidak hanya berdampak positif tetapi dapat pula berdampak negatif terhadap masalah-masalah tersebut. Oleh karena menyangkut beberapa aspek, maka ketentuan reklamasi harus memuat Undang Undang Pokok Agraria, Undang Undang Pokok Kehutanan dan Undang Undang Lingkungan Hidup dalam konsideransnya.

Diperlukan upaya pembuatan hukum nasional yang mengatur tentang reklamasi sebagai upaya khusus pengadaan tanah bagi pembangunan. Melalui pembuatan Undang-Undang yang secara khusus mengatur reklamasi diharapkan dapat mengharmoniskan berbagai kepentingan antar wilayah yang bersinggungan dengan wilayah reklamasi maupun persinggungan wilayah kewenangan antar instansi dalam pengaturan reklamasi pada suatu wilayah.

E. Ucapan Terimakasih

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan jurnal yang berjudul "Tinjauan Yuridis Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Hibah yang Batal Demi Hukum". Dalam penulisan ini, penulis menyadari sepenuhnya masih terdapat banyak kekurangan baik dari segi materi, susunan bahasa maupun cara penyajian maupun penulisannya. Dalam menyusun jurnal ini, penulis menyadari bahwa dalam proses penulisan jurnal ini tidak akan berjalan dengan baik apabila tiada bantuan penuh dari berbagai pihak terutama kepada redaksi Jurnal Palar, sehingga sampai diterbitkannya Jurnal Palar ini.

F. Biodata Penulis

Sri Herowanti Susilo SE, SH, MH, lahir di Jakarta 29 Mei 1954, anak ketiga dari Bapak Soekanto dan Ibu Soebiyarti Soekanto. Tahun 1976 menikah dengan Ir. Leo J. Susilo SH, MSi (alm.) mempunyai 2 (dua) anak bernama Sri Imanda Alfa Susilo dan Yudha Herprasetyo Susilo.

Pendidikan SD hingga SMA diselesaikan di Jakarta dan pada tahun 1975 menamatkan program D3 pada Akademi Perhotelan LPLIP Jakarta. Pada tahun 1983 menamatkan pendidikan di Secretary Indonesian College, Jakarta. Tahun 1981-1983 bekerja di EKONID (Ekonomi Indonesia-Jerman), kemudian di tahun 1983-1995 bekerja di DETECON (Deutsche Telepost Consulting GmbH) Jakarta. Sejak 1995 hingga 2010

bekerja pada Badan Pelaksana Reklamasi Pantai Utara Jakarta (non structural Bappeda DKI).

Pada tahun 2001 menamatkan pendidikan S1 Ekonomi di Universitas Wirasawata Indonesia, Jakarta. Tahun 2007 menamatkan Pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Tujuhbelas Agustus 1945, Jakarta. Tahun 2016 Lulus sebagai Advokat Peradi dan setahun kemudian pada tahun 2017 menamatkan program Magister Hukum di Universitas Tujuhbelas Agustus 1945, Jakarta. Tahun 2019-2020 mendirikan kantor hukum bersama teman-teman. kantor hukum bernama Sri Herowanti Susilo & Rekan.

DAFTAR PUSTAKA

- A.R., Soehoed, *Proyek Pantura, Transformasi dari Ibukota Propinsi ke Ibukota Negara*, Jambatan, Jakarta, 2004
- Hinca, Panjaitan, “, *Kajian Mengenai reklamasi Pantai Utara Jakarta*”, Jakarta, 2015
- Hinca, Panjaitan, “Buku Putih” *Ayo Selamatkan Ibukota Negara Jakarta*, Pemprov DKI Jakarta, 2015
- HR, Ridwan, , *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2018
- Ibrahim, Jhonny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2012
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1981
- Suharto, Wisnu, *Reklamasi Pantai Dalam Perspektif Tata Air*, UNIKA Soegyopermanto, Semarang, 1966