

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Perubahan merupakan suatu proses menuju peningkatan taraf hidup manusia tidak terlepas dari aktivitas pemanfaatan sumber daya alam, pembangunan merupakan salah satu proses menuju perubahan tersebut. Seiring dengan pembangunan yang terus berlangsung, terlebih di Indonesia dengan jumlah penduduk mencapai lebih dari 200 juta jiwa ini membawa dampak yang sangat kompleks terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakatnya. Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara. Segala yang termasuk ruang di dalam bumi maupun sebagai sumber daya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang sesuai dengan amanat yang terkandung di dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup>

Kebutuhan akan ruang baik oleh pemerintah, perusahaan maupun masyarakat pada umumnya terus bertambah dari tahun ke tahun, yang disebabkan oleh beberapa aspek yakni dengan bertambahnya jumlah penduduk yang memerlukan

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Penataan Ruang*, Airlangga University Press, Surabaya, 2012. h. 1

ruang untuk beraktivitas serta meningkatnya pembangunan baik oleh pemerintah maupun perusahaan yang membutuhkan ruang.<sup>2</sup>

Ketersediaan lahan tersebut tidak sejalan dengan pembangunan yang terus dilakukan oleh pemerintah, baik pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah di beberapa wilayah Indonesia. Ketidakseimbangan antara pembangunan yang terus dilakukan dengan luas tanah yang tersedia serta kebutuhan penggunaan yang semakin meningkat mengakibatkan tanah memiliki arti yang sangat penting bagi masyarakat Indonesia, campur tangan pemerintah merupakan suatu hal yang mutlak. Pemerintah sendiri sudah menemukan salah satu solusi alternatif dari pemecahan masalah tersebut, yakni salah satu solusi tersebut dengan melakukan reklamasi.

Reklamasi merupakan suatu pekerjaan atau usaha memanfaatkan kawasan atau lahan yang relatif tidak berguna atau masih kosong dan berair menjadi lahan yang berguna dengan cara dikeringkan.<sup>3</sup> Pengertian reklamasi menurut Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil, yakni:

“Kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeriangan lahan atau drainase.”

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Antik Bintari dan Talolo Muara, ‘Manajemen Konflik Penyelesaian Kasus Reklamasi Pulau G Pantai Utara Jakarta’, *Jurnal Ilmu Pemerintah*, Vol 4, No 1, 2018, h. 119.

Reklamasi sendiri diyakini dapat menjawab keterbatasan lahan di beberapa wilayah di Indonesia. Dalam pembangunannya reklamasi mengalami berbagai macam pro dan kontra, serta dampak positif dan negatif dari berbagai aspek yang ditimbulkan dari adanya reklamasi ini. Sumber daya alam merupakan salah satu modal dasar dalam pembangunan nasional, oleh karena itu harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat dengan memperhatikan kelestarian hidup sekitar.<sup>4</sup> Manfaat dari reklamasi sendiri untuk mengatasi kendala keterbatasan lahan di negara dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, nantinya dapat dimanfaatkan menjadi lahan pemukiman, memberdayakan kawasan pesisir pantai atau kawasan berair yang rusak menjadi objek wisata dengan pemanfaatan wilayah tersebut, mencegah terjadinya erosi berkelanjutan serta mencegah terjadinya banjir. Beberapa dampak positif yang ditimbulkan dari reklamasi sendiri mencakup aspek ekonomi yakni dapat menjadi kawasan perindustrian dan kawasan bisnis sehingga dapat membuka lapangan kerja baru yang lebih beragam. Dengan adanya tambahan daratan buatan ini, berbagai macam kebutuhan yang khususnya bagi peningkatan keterbatasan lahan pada akhirnya dapat bermanfaat dalam perkembangan ekonomi daerah tersebut, peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitarnya serta pengentasan kemiskinan dan lain sebagainya.<sup>5</sup>

Dari aspek lingkungannya yang kerap kali menimbulkan berbagai perdebatan, reklamasi juga dapat memberikan dampak positif bagi satwa liar dan

---

<sup>4</sup> Erwin, *Hukum Lingkungan*, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 47.

<sup>5</sup> Antik Bintari dan Talolo Muara, *Op.cit.*, h. 139.

bisa mengantisipasi perubahan iklim serta habitat. Disamping itu, untuk pemanfaatan area reklamasi sendiri dapat digunakan sebagai area konservasi flora dan fauna serta dapat dijadikan daerah rekreasi. Pada dasarnya, daerah yang dilakukan reklamasi umumnya bisa menjadi lebih aman terhadap erosi. Hal ini dikarenakan pada konstruksi pengamanan sekitar reklamasi tersebut sudah disiapkan untuk dapat menahan gempuran ombak laut. Manfaat lainnya untuk menghindari perluasan daerah kumuh yang semakin tidak tertata dari sebuah kawasan serta perubahan kebudayaan dan menghindari terjadinya konflik masyarakat. Proyek reklamasi sendiri juga menimbulkan beberapa dampak negatif yakni pencemaran laut akibat kegiatan di area reklamasi yang dapat menyebabkan menurunnya keanekaragaman hayati perarian sehingga penghasilan para nelayan yang turun serta tercemarnya air laut di area reklamasi, kemudian akibat peninggian muka air laut maka daerah pantai lainnya rawan tenggelam atau setidaknya air laut naik ke daratan. Selain itu beberapa hutan mangrove yang berada disekitar pesisir pantai dapat mengalami degradasi.<sup>6</sup>

Berdasarkan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan tanah, dinyatakan bahwa tanah yang berasal tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah-wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 dinyatakan bahwa tanah timbul adalah daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, h. 140.

sungai, danau, pantai dan pulau timbul, serta penguasaannya dikuasai oleh Negara. Untuk mendapatkan hak atas tanah, pelaku usaha ataupun pengembang mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Hak atas tanah yang dapat diajukan oleh pelaku usaha ataupun pengembang tersebut adalah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Reklamasi merupakan proyek besar pengembangan perkotaan, kegiatan reklamasi ini dapat dilaksanakan apabila manfaat sosial dan ekonomi yang diperoleh dari pembangunan reklamasi tersebut lebih besar dari aspek sosial dan aspek ekonominya. Beberapa wilayah di Indonesia sendiri sudah melaksanakan proyek reklamasi, contohnya seperti Reklamasi Teluk Benoa, Reklamasi di Kepulauan Riau serta Reklamasi Teluk Jakarta. Beberapa proyek reklamasi yang dilakukan di Indonesia kerap kali mengalami berbagai macam permasalahan, mulai dalam proses pembangunannya yang tidak sesuai dengan prosedur hingga kasus suap kepada para pejabat daerah tersebut terhadap penerbitan izin reklamasi.

Proyek reklamasi yang beberapa tahun terakhir kerap kali disorot media karena pembangunannya sampai saat ini masih menjadi perdebatan yakni proyek pembangunan Reklamasi Teluk Jakarta. Izin Pulau Reklamasi Teluk Jakarta sendiri telah diterbitkan pada tahun 1995 oleh Presiden Soeharto dengan menetapkan Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta. Pembangunan proyek Reklamasi Teluk Jakarta ini tidak kunjung usai, walaupun dalam pembangunannya setidaknya telah dibangun 4 pulau reklamasi dari 17 pulau yang direncanakan. Dalam proyek ini permasalahan perizinan yang menjadi masalah

dalam proses pembangunannya. Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan resmi mencabut semua izin terkait reklamasi teluk Jakarta, pencabutan dilakukan setelah Badan Koordinasi Pengelolaan Reklamasi Pantai Utara Jakarta melakukan verifikasi terkait semua izin di 13 pulau buatan itu.<sup>7</sup> Anies Baswedan selaku Gubernur DKI Jakarta mencabut 13 izin pulau reklamasi dari 17 pulau, 3 pulau yang dicabut izinnya tersebut dituangkan dalam Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 1409 Tahun 2018 tentang Pencabutan Beberapa Keputusan Gubernur Tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi. Dalam Keputusan Gubernur tersebut dijelaskan 3 pulau reklamasi yang izinnya dicabut, yakni izin reklamasi Pulau F yakni milik PT. Jakarta Propertindo, Pulau H milik PT. Taman Harapan Indah dan Pulau I milik PT. Jaladri Kertika Pakci. Alasan pencabutan izin 3 pulau reklamasi tersebut telah habis masa berlaku izin pelaksanaan reklamasi yang sampai saat ini tidak menghasilkan pulau. Izin 3 pulau reklamasi tersebut telah dikeluarkan oleh Gubernur DKI Jakarta sebelumnya yakni, Basuki Tjahaja Purnama melalui Keputusan Gubernur Nomor 2268 Tahun 2015 tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau F Kepada PT. Jakarta Propertindo, Keputusan Gubernur Nomor 2637 Tahun 2015 tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau H Kepada PT. Taman Harapan Indah dan Keputusan Gubernur Nomor 2269 Tahun tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau I Kepada PT. Jaladri Kertika Pakci.

---

<sup>7</sup> “Anies Baswedan Resmi Cabut Izin Reklamasi Teluk Jakarta”, <https://metro.tempo.co/read/1130345/anies-baswedan-resmi-cabut-izin-reklamasi-teluk-jakarta/full&view=ok>, 26 September 2018, dikunjungi pada 14 Oktober 2019.

Dari permasalahan yang terjadi terkait pencabutan izin reklamasi yang dilakukan oleh Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan tentunya menjadi sesuatu hal yang menarik untuk dibahas lebih lanjut terhadap keabsahan dari pencabutan izin reklamasi tersebut, serta perlindungan hukum yang dapat dilakukan oleh para pelaku usaha ataupun pengembang terhadap pencabutan izin tersebut.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam penulisan skripsi ini. Adalah sebagai berikut:

1. Keabsahan Pemerintah Daerah dalam pencabutan izin reklamasi.
2. Upaya perlindungan hukum yang dapat dilakukan oleh pengembang atau pelaku usaha terhadap pencabutan izin reklamasi.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui keabsahan dari pencabutan izin reklamasi tersebut.
- b. Untuk mengetahui upaya perlindungan hukum yang dapat dilakukan pengembang atau pelaku usaha terhadap pencabutan izin reklamasi.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat dari penelitian ini untuk mengaplikasikan ilmu yang telah diperoleh selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

- b. Untuk memperluas wawasan dan pandangan mahasiswa terhadap upaya perlindungan hukum dalam pencabutan izin reklamasi.

## **1.5. Metode Penelitian**

### **1.5.1. Tipe Penelitian**

Untuk menyelesaikan isu hukum dalam penelitian ini, skripsi ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang diajukan.<sup>8</sup> Penelitian hukum dalam skripsi ini ditujukan untuk memberikan penjelasan secara sistematis terkait perlindungan hukum dalam pencabutan izin Reklamasi Teluk Jakarta.

### **1.5.2. Pendekatan Masalah**

Penelitian ini menggunakan beberapa jenis pendekatan. Pertama yaitu, pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus.<sup>9</sup> Pendekatan ini dilaksanakan dengan cara mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.

Pendekatan yang kedua yaitu pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hokum.<sup>10</sup> Dengan mempelajari pandangan-

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 130.

<sup>9</sup> *Ibid*, h.137.

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 177.

pandangan dan doktrin-doktrin tersebut akan diperoleh pemahaman dan dapat ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum, sehingga akan menjadi sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang ditangani.<sup>11</sup> Doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan yang berkembang berkaitan dengan perlindungan hukum dalam pencabutan izin Reklamasi Teluk Jakarta untuk menemukan ide-ide yang akan melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dikemukakan.

Pendekatan yang ketiga yakni pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang telah dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap.<sup>12</sup> Pendekatan kasus pada skripsi ini dilakukan dengan menelaah kasus mengenai pencabutan izin Reklamasi Teluk Jakarta.

### **1.5.3. Sumber Bahan Hukum**

Untuk memecahkan suatu isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya, di perlukan sumber-sumber hukum. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) sumber hukum, yakni sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Sumber bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas, yang maksudnya adalah bahan-bahan tersebut secara hukum

---

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 178.

<sup>12</sup> *Ibid*, h. 134.

mengikat dan merupakan literature yang resmi dari pemerintah seperti perundang-undangan, yurisprudensi, ataupun dokumen-dokumen resmi.<sup>13</sup> Sumber hukum primer yang berkaitan dalam penulisan ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009;
4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
8. Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
9. Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta;

---

<sup>13</sup> Ibid, h. 181.

10. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi;
11. Keputusan Gubernur Nomor 2268 Tahun 2015 tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau F Kepada PT. Jakarta Propertindo;
12. Keputusan Gubernur Nomor 2637 Tahun 2015 tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau H Kepada PT. Taman Harapan Indah;
13. Keputusan Gubernur Nomor 2269 Tahun tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi Pulau I Kepada PT. Jaladri Kertika Pakci;
14. Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1409 Tahun 2018 tentang Pencabutan Beberapa Keputusan Gubernur Tentang Pemberian Izin Pelaksanaan Reklamasi;
15. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Disamping itu juga, kamus-kamus hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>14</sup> Sumber bahan hukum sekunder biasanya berupa pendapat hukum, doktrin serta teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun website yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum sekunder pada dasarnya digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan

---

<sup>14</sup> *Ibid*, h. 195.

adanya, bahan hukum sekunder maka peneliti akan terbantu untuk menganalisis bahan hukum primer dan secara hukum tidak mengikat.

#### **1.6. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan**

Penulisan ini dapat dibaca dan dipahami dengan mudah dan jelas, maka materi penelitian yang ada didalamnya dijabarkan dengan sistematika sebagai berikut:

Dalam Bab I diuraikan mengenai pendahuluan dari penelitian ini, yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat dari penelitian ini, metode penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika.

Dalam Bab II akan diuraikan mengenai pembahasan pada rumusan masalah yang pertama yakni mengenai keabsahan pencabutan izin reklamasi.

Dalam Bab III akan diuraikan mengenai pembahasan dari rumusan masalah yang kedua yakni perlindungan hukum yang dapat dilakukan oleh para pengembang atau pelaku usaha terhadap pencabutan izin reklamasi.

Dalam Bab IV, merupakan bagian penutup dan akhir keseluruhan pembahasan yang berisi kesimpulan dan saran dari penulisan ini. Dari pembahasan mengenai rumusan masalah yang diangkat dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang telah dibahas, dan saran merupakan sumbangsih pemikiran dari penulis untuk memberi solusi kedepannya terhadap isu yang diangkat ataupun permasalahan tersebut.