

**“ MENUJU KEBERLANJUTAN PENGELOLAAN PESISIR DAN LAUT  
DEMI KETAHANAN DAN KESEJAHTERAAN BANGSA ”**



**PENGELOLAAN SUMBERDAYA PESISIR DAN LAUTAN  
MANADO - SULAWESI UTARA  
26 - 29 AGUSTUS 2008**



DEPARTEMEN KELAUTAN DAN PERIKANAN



PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI UTARA



UNIVERSITAS SAM RATULANGI

- ✓ 84. Kebijakan Reklamasi Pantai Dan Laut Serta Implikasinya Pada Status Hukum Tanah Dan Hak Masyarakat Pesisir / **F. Kalalo (1093)**
85. Dampak Penerapan Co-Management Dalam Pengelolaan Sumberdaya Pesisir  
Case study : East Lombok Regency, West Nusa Tenggara Province, Indonesia /  
**Aris Kabul Pranoto (1105)**
86. Investigasi jenis ikan dan Feeding Behaviour ikan pada Hutan Mangrove di  
Bahoi, Kabupaten Minahasa Utara – SULUT / **Wilhelmina. Patty, Adrie.  
Tarumingkeng & Ivor Labaro (1115)**
87. Hak Pengusahaan Perairan Pesisir Sebuah Instrumen Pemanfaatan  
Sumberdaya Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil / **Feriyanto H. Djais, Sapta Putra,  
Sigit P. Raharjo, Arif Widiyanto (1120)**
88. Integrasi Penyusunan Rencana Zonasi Dan Rencana Tata Ruang Wilayah /  
**Reflus, Sapta Putra dan Yusuf Eko Buditomo (1128)**
89. Hak Pengusahaan Perairan Pesisir dalam Perspektif Antropologi Hukum /  
**Sudirman Saad (1139)**
90. Meretas Tantangan Baru: Studi Komparatif Desentralisasi Pengelolaan Pesisir Di  
Indonesia Timur / **Hendra Yusran Siry (1146)**
91. Muatan UU No 27 Tahun 2007 Dan Perkembangan Perda Di Lokasi MCRMP /  
**Sapta Putra dan Feby Miranti (1159)**
92. Penamaan Pulau Di Indonesia / **Didi Sadili Muhammad Yusuf (1170)**
93. Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar Di Kabupaten Kepulauan Aru,  
Provinsi Maluku / **Alexander Soselisa, A.S.W. Retraubun dan Dicky Sahetapy  
(1185)**
94. Mitigasi Bencana melalui Kepemerintahan di Kawasan Pesisir / **Abimanyu Takdir  
Alamsyah (1197)**
95. Analisis Kepatuhan Nelayan Terhadap Kawasan Konservasi Pulau Kecil Terluar  
(P.Enu) Kabupaten Kepulauan Aru / **Romelus Far-Far Dan Fernando D.W.  
Dangeubun (1212)**
96. Peranan Monitoring, Evaluation Dan Feedback (Me&F) Dalam Proyek Coremap-II  
/ **M.J.Sitepu (1123)**
97. Manivestasi Kearifan Lokal Dalam Pengelolaan Sumberdaya Perikanan / **Toni  
Ruchimat, M. Eko Rudianto, Andi Nurjaya dan Kun Praseno (1236)**
98. Peluang Dan Tantangan Perjalanan Coremap II Kabupaten Buton / **Muh.  
Guntur Dahlan, Abd. Rahim, Ma'ruf Kasim (1247)**
99. Pengelolaan Sumberdaya Kelautan Untuk Mencapai Kemakmuran Rakyat /  
**Berty Mendur (1255)**
100. Pengembangan Sistem Informasi untuk Analisis Kesesuaian Budidaya Pesisir  
/ **Gatot H. Pramono (1289)**
101. Strategi Penataan Ruang Dan Rencana Zonasi Pulau-Pulau Kecil Sebagai  
Dasar Perencanaan Pengembangan Pulau-Pulau Kecil **Sapta Putra, Muhamad  
Saefudin, Moch. Yusuf E. Buditomo, dan Deenisa (1271)**
102. Tata Ruang Kawasan Perbatasan Dan Pengelolaan Pulau Berhala Kabupaten  
Serdang Bedagai / **Reflus, Sapta Putra, Ramlan Matondang Dan Syarifudin  
Hasibuan (1283)**
103. Nisbah Kelamin, Kematangan Gonad Dan Fekunditas Kerang Pantai Berlumpur  
Tropis (*Anodontia Edentula*, Linnaeus, 1758) Di Teluk Ambon Bagian Dalam /  
**Yuliana Natan (1293)**

## **KEBIJAKAN REKLAMASI PANTAI DAN LAUT SERTA IMPLIKASINYA PADA STATUS HUKUM TANAH DAN HAK MASYARAKAT PESISIR**

**Penulis: F. Kalalo**

### **ABSTRAK**

Reklamasi pantai dan laut merupakan kebijakan negara-negara pantai yang dilaksanakan dalam upaya mengatasi kebutuhan akan lahan. Fenomena ini terus menguat terutama di negara-negara pantai yang ketersediaan tanah menjadi kebutuhan utama dalam program pembangunan kawasan. Di Indonesia kebijakan reklamasi sudah dilakukan di beberapa daerah, dengan tujuan memenuhi kebutuhan akan tanah dan sampai saat ini kebijakan reklamasi ini terus berkembang bersamaan dengan perkembangan kehidupan masyarakat terutama berkaitan dengan kegiatan pembangunan yang semakin membutuhkan tanah.

Kenyataannya kebijakan reklamasi pantai dan laut selalu disertai dengan berbagai permasalahan terutama menyangkut hukum tanah dan hak masyarakat pesisir, sering terjadi benturan antara kebijakan pemerintah dan kepentingan publik, contohnya kebijakan reklamasi pantai yang oleh pemerintah merupakan kebijakan publik namun oleh publik dipandang bertentangan dengan kepentingan publik. Dilema seperti ini sering terjadi akibat benturan kepentingan yang dipicu oleh perbedaan pemahaman, di satu pihak kebijakan reklamasi pantai oleh pemerintah merupakan salah satu upaya menyelesaikan kebutuhan tanah untuk rakyat, dalam upaya pemberian manfaat atas tanah yang sebesar-besarnya bagi pembangunan nasional dan kemakmuran rakyat serta dalam rangka peningkatan pemerataan, partisipasi masyarakat dan penanggulangan kemiskinan, namun oleh sebagian masyarakat merasa terabaikan hak-haknya atas wilayah pesisir dan laut akibat reklamasi pantai.

Selain persoalan pertanahan dan pengabaian hak-hak masyarakat pesisir yang terus terjadi sejalan dengan kebijakan pembangunan di wilayah pesisir pantai, timbul juga persoalan lingkungan hidup, terlebih mengingat ruas-ruas pantai, laut dan ekosistem perairan memang merupakan kawasan yang rawan terhadap dampak kegiatan pembangunan. Sekalipun melalui program pembinaan daerah pantai telah dikembangkan pola tata ruang pantai dan tata guna sumber alam laut dan pantai, konservasi laut dan zonasi di kawasan pesisir dan laut serta pembinaan daerah pantai yang ditujukan untuk meningkatkan pelestarian fungsi ekosistem pantai dan lautan, untuk mengendalikan kerusakan lingkungan pesisir, serta pembentukan daerah perlindungan laut berbasis masyarakat dalam rangka meningkatkan kemampuan masyarakat pantai dalam pengelolaan pantai dan lautan namun pemanfaatan kawasan pesisir dan pengelolaan sumber daya alam laut belum dapat lebih sesuai dengan peruntukannya.

## **I. PENDAHULUAN**

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

Reklamasi pantai dan laut merupakan kebijakan negara-negara pantai yang dilaksanakan dalam upaya mengatasi kebutuhan akan lahan. Fenomena ini menguat terutama di negara-negara pantai yang ketersediaan tanah menjadi kebutuhan utama dalam program pembangunan kawasan. Di Indonesia kebijakan reklamasi sudah dilakukan di beberapa daerah, dengan tujuan memenuhi kebutuhan akan tanah dan sampai saat ini kebijakan reklamasi ini terus berkembang bersamaan dengan perkembangan kehidupan masyarakat terutama berkaitan dengan kegiatan pembangunan yang semakin membutuhkan tanah.

Di dalam proses Pembangunan nasional yang berkelanjutan, kebutuhan manusia akan lahan semakin meningkat, sementara luas daratan semakin berkurang, maka kebijakan reklamasi pantai dan laut dengan memanfaatkan wilayah pesisir menjadi alternatif dalam melengkapi ketersediaan lahan untuk berbagai kepentingan manusia, baik sebagai tempat mencari nafkah, tempat pemukiman, pusat bisnis dan perekonomian, kawasan industri, bandara, pelabuhan, tempat rekreasi maupun lahan untuk mengatasi erosi dan sedimentasi kawasan pantai, sehingga kebijakan reklamasi saat ini bukan sekedar alternatif, tapi menjadi pilihan yang tidak bisa ditolak. Untuk alasan itu, maka di beberapa kota pantai di dunia termasuk Indonesia melakukan kebijakan reklamasi pantai yang merupakan kebijakan pemerintah yang dimulai dengan menata ruang pesisir dan melakukan kegiatan pembangunan untuk diperoleh tanah baru hasil reklamasi. Secara teknis, reklamasi dapat merubah konfigurasi pantai dan menutup sebahagian wilayah laut sehingga sulit dibuktikan bahwa kegiatan tersebut tidak membawa dampak negatif terhadap lingkungan laut termasuk mempengaruhi keragaman hayati secara negatif, mengganggu karakter fisik, aktivitas dan interaksi dari organisme-organisme dalam suatu lingkungan fisik wilayah laut terkait, namun kebijakan reklamasi pantai terus dilakukan di wilayah pesisir pantai dan laut.

Di Indonesia ada beberapa kota pantai yang melakukan kebijakan reklamasi pantai, antara lain reklamasi pantai Reklamasi Pantai Ambon, Maluku; Reklamasi Pantai Timur Ternate, Maluku Utara; Reklamasi Pantai Manado, Sulawesi Utara; Reklamasi Pantai Apo Jayapura, Irian Jaya; Reklamasi Pantai Thunburuny, Kabupaten Fakfak; Reklamasi Pantai Losari, Makassar; Reklamasi Pantai Timur, Surabaya; Reklamasi Pantai Noreh Sampang, Jawa Timur; Reklamasi Pantai Marina Semarang, Jawa Tengah; Reklamasi Pantai Mutiara Pluit Jakarta; Reklamasi Pantai Utara, Jakarta; Reklamasi Pantai Kapuknaga, Tangerang; Reklamasi Pantai Kamali Bau-Bau, Sulawesi Tenggara; dan Reklamasi Pantai di Pulau Serangan Denpasar Bali; akan di teliti dalam penelitian ini.

Persoalannya menjadi sulit karena dalam kebijakan reklamasi ini muncul berbagai masalah antara lain masalah pertanahan yang sering menimbulkan benturan antara kebijakan pemerintah dan kepentingan publik, contohnya dalam kebijakan reklamasi pantai ini, oleh pemerintah merupakan kebijakan publik namun oleh publik dipandang bertentangan dengan kepentingan publik. Dilema seperti ini sering terjadi akibat benturan kepentingan dan pemahaman, disatu pihak kebijakan reklamasi pantai oleh pemerintah merupakan salah satu upaya menyelesaikan kebutuhan akan tanah untuk rakyat, dalam upaya pemberian manfaat atas tanah yang sebesar-besarnya bagi pembangunan nasional dan kemakmuran rakyat serta dalam rangka peningkatan pemerataan, partisipasi masyarakat dan penanggulangan kemiskinan namun oleh sebagian masyarakat merasa terabaikan hak-haknya atas wilayah pesisir dan laut akibat reklamasi pantai.

Pengabaian hak-hak masyarakat pesisir ini memang terus meningkat sejalan dengan

kebijakan pembangunan di wilayah pesisir pantai. Ruas-ruas pantai dan ekosistem perairan memang merupakan kawasan yang rawan terhadap dampak kegiatan pembangunan. Sekalipun melalui program pembinaan daerah pantai telah dikembangkan pola tata ruang pantai dan tata guna sumber alam laut dan pantai, konservasi laut dan zonasi di kawasan pesisir dan laut serta pembinaan daerah pantai yang ditujukan untuk meningkatkan pelestarian fungsi ekosistem pantai dan lautan, untuk mengendalikan kerusakan lingkungan pesisir, serta pembentukan daerah perlindungan laut berbasis masyarakat dalam rangka meningkatkan kemampuan masyarakat pantai dalam pengelolaan pantai dan lautan namun pemanfaatan kawasan pesisir dan pengelolaan sumber daya alam laut belum dapat lebih sesuai dengan peruntukannya.

Mencari jawaban dan penyelesaian dari berbagai persoalan ini sangat membutuhkan kearifan dari pemerintah dan kepatuhan dari rakyatnya. Hal ini yang melatarbelakangi ide Penulis untuk mendapat jawaban sekaligus penyelesaian masalah terhadap berbagai persoalan menyangkut kebijakan reklamasi pantai dan implikasi hukumnya. Berkaitan dengan itu, Penulis meneliti tentang aspek hukum dalam kebijakan reklamasi dan implikasinya terhadap status hukum tanah dan pengakuan serta perlindungan hukum hak-hak masyarakat pesisir yang mengalami langsung kebijakan reklamasi pantai di Indonesia.

## 1.2. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini mengandalkan bahan kepustakaan sebagai sumber utama, dengan demikian penelitian ini disebut penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Objek kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka yang dalam penelitiannya dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau yang diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu, serta norma dan kaedah hukum yang berkaitan dengan hukum lingkungan, sumberdaya alam, pengelolaan pesisir dan laut, hak-hak masyarakat pesisir dan hukum pertanahan, sebagai implikasi dari kebijakan reklamasi pantai.

## 1.3. Landasan Teori

Di dalam menganalisis permasalahan, mencari jawaban dan bahkan untuk penemuan hukum pada penelitian ini perlu menggunakan teori hukum untuk memperkuat argumentasi Penulis dalam upaya memberikan gambaran yang jelas tentang Kebijakan Reklamasi Pantai dan Implikasinya terhadap Status Hukum Tanah dan Hak Masyarakat Pesisir Pantai guna temuan hukum yang akan dicapai. Untuk itu landasan berpikir yang digunakan dalam penelitian ini disajikan dalam tiga tataran teori, yaitu pada tataran *grand theory* ditampilkan Teori Positivisme Hukum; pada tataran *middle-range theory* dipilih Teori Hukum *Utilitarianisme* Jeremy Bentham dan pada tataran *applied theory* dipilih *Sociological Jurisprudence* Roscoe Pound. Teori-teori ini akan dipakai untuk menganalisis permasalahan tentang kebijakan reklamasi pantai dan laut, status hukum tanah hasil reklamasi pantai dan hak-hak masyarakat pesisir.

## 1.4. Kerangka Konsep

### 1.4.1. Konsep Kebijakan Publik

Machiavelli (1469-1527) dan Francis Bacon (1561-1626) telah tampil sebagai filsuf kebijakan. Machiavelli tertarik dengan kekuasaan dan akibat-akibatnya serta pemanfaatan kebijakan untuk meraih tujuan yang dikejar-kejar oleh pemegang kekuasaan, maka ia menulis *The Prince* sebagai nasihat untuk penguasa. Francis Bacon sebagai murid dari

Machiaveli, mengatakan pengetahuan adalah kekuasaan, kebijakan adalah penggunaan pengetahuan untuk tujuan pemerintah. Bacon dapat dikatakan telah menciptakan benih gagasan kebijakan modern sebagai produk dari pertimbangan rasional dan ilmu pengetahuan.<sup>11</sup> Dalam *Black's Law Dictionary*, *policy* dirumuskan sebagai asas-asas umum yang menjadi pedoman bagi suatu pemerintah dalam pengelolaannya atas masalah-masalah publik.<sup>12</sup> Lasswell<sup>13</sup> dan Kaplan merumuskan *policy* sebagai *a projected program of goals, values and practices*, yaitu suatu program yang diproyeksikan pada sasaran, nilai dan praktek. Sementara Wayne Parson<sup>14</sup> mengatakan Kebijakan (*policy*) sebagai kecerdikan (*craftiness*).

#### 1.4.2. Konsep Reklamasi Pantai

Reklamasi (Ingg.: *reclamation*) dari sudut arti kata adalah "*the process of reclaiming something from loss or from a less useful condition*,"<sup>15</sup> (proses memperoleh kembali dari kehilangan atau suatu keadaan kurang bermanfaat). *Cambridge Advanced Learner's Dictionary* diberikan keterangan, yaitu: percobaan untuk membuat tanah layak untuk bangunan atau pertanian dan pengolahan bahan-bahan sisa untuk memperoleh bahan-bahan berguna darinya. Reklamasi secara awam diartikan menciptakan daratan baru di lahan yang sebelumnya terdiri dari air. reklamasi merupakan lahan hasil rekayasa (*engineering*). Tanah hasil reklamasi pantai merupakan lahan hasil dari cara pengurugan, pengeringan atau drainase di daerah pantai dan laut.

#### 1.4.3. Konsep Hukum Tanah

Hukum tanah mempunyai ciri khusus, berkenaan dengan sifatnya yang merupakan perwujudan budaya hukum suatu bangsa, sehingga tidak dapat dengan mudah disesuaikan dengan prinsip-prinsip hukum tanah yang berlaku di negara lain, terlebih apabila sistem hukumnya berbeda.<sup>16</sup>

Dalam *Black's Law Dictionary*, istilah *agrarian* diartikan sebagai bertalian dengan tanah, penguasaan tanah, atau suatu bagian dari kepemilikan tanah,<sup>17</sup> sedangkan *agrarian law* diartikan sebagai keseluruhan peraturan yang mengatur kepemilikan, penggunaan, dan distribusi tanah pedesaan. Tanah sebagai hak dasar setiap orang di Indonesia keberadaannya dijamin dalam UUD 1945 dan dalam UUPA. Berkenaan dengan kebijakan reklamasi pantai, dalam Hukum Tanah Indonesia bahwa lahan atau tanah hasil reklamasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil status tanahnya adalah tanah yang dikuasai langsung

<sup>11</sup> Parsons Wayne, 2006. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, Ltd. Dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan. Kencana Prenada Media Group. Jakarta, hlm. 43.

<sup>12</sup> Bryan A. Garner (ed.), 1999. *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, eighth edition, St. Paul, Min, hlm. 1196: "*the general principles by which a government is guided in its management of public affairs*".

<sup>13</sup> Lasswell, Harold. Dalam artikelnya *The Emerging Conception of the Policy Sciences*. Dia memperkenalkan ilmu kebijakan pada tahun 1970 dalam edisi pertama jurnal *Policy Sciences*. Dia memperkenalkan ide tentang pengetahuan proses kebijakan dan dia menyatakan bahwa pandangan ilmu kebijakan mengandung ciri yang khas, yakni berorientasi pada persoalan (*problem-oriented*). Parson Wayne, op cit, hlm. 20

<sup>14</sup> Parson Wayne, op cit, hlm. 16.

<sup>15</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/Reclamation> kunjungan tanggal 2 Pebruari 2008.

<sup>16</sup> Maria Samardjono, 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Penerbit Bukum Kompas. Jakarta. Hlm. 22

<sup>17</sup> Bryan A. Garner (ed.), *Op.Cit.*, hlm. 73: "... relating to land, land tenure, or a division of landed property".

oleh negara sesuai PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan tanah pasal 12 yang menyatakan bahwa "Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara " dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN tanggal 09-05-1996 No: 110-1293 perihal Penerbitan Status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi point 2 menyatakan: "Tanah-tanah reklamasi dinyatakan sebagai tanah yang dikuasai oleh Negara yang pengaturannya dilaksanakan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pihak yang melakukan reklamasi dapat diberikan prioritas pertama untuk mengajukan permohonan hak atas tanah reklamasi tersebut."

#### 1.4.4. Konsep Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia merupakan hak yang melekat pada manusia, karena kodratnya sebagai manusia. Gagasan dasar hak asasi berangkat dari keyakinan adanya hukum yang tidak berubah, yaitu berasal dari Tuhan, dimana ada suatu tata tertib alami, dimana manusia mempunyai kodrat yang telah ditentukan yang di dalamnya dipahami ada hak yang melekat pada diri manusia yang berasal dari Tuhan yang derajatnya lebih tinggi dari hukum yang dikeluarkan oleh penguasa duniawi. Artinya manusia berhak atas kehidupannya yang baik, wajar dan bermakna. Konsep hak-hak asasi manusia mempunyai dua pengertian dasar, Arti pertama, bahwa hak-hak yang tidak dapat dipisahkan dan dicabut adalah hak asasi manusia. Hak-hak ini adalah *hak-hak moral* yang berasal dari nilai kemanusiaan dari setiap insan dan hak-hak itu bertujuan untuk menjamin martabat setiap manusia. Arti kedua dari hak-hak asasi manusia adalah *hak-hak menurut hukum*, yang dibuat sesuai proses pembentukan hukum dari masyarakat itu sendiri, baik secara nasional maupun secara internasional. Dasar dari hak ini adalah persetujuan dari yang diperintah, yaitu persetujuan dari para warga yang tunduk kepada hak-hak itu dan tidak hanya tata tertib alamiah yang merupakan dasar dari arti yang pertama tadi.<sup>18</sup>

#### 1.4.5. Konsep Masyarakat di Pesisir Pantai

Masyarakat pesisir adalah masyarakat yang bermukim di wilayah pesisir. Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, pengertian masyarakat pesisir memiliki pengertian yang khusus, karenanya, kata "masyarakat" yang digunakan dalam Undang-Undang ini, menurut Pasal 1 butir 32 adalah "masyarakat yang terdiri dari Masyarakat Adat dan Masyarakat Lokal yang bermukim di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil."

#### 1.4.6. Konsep Hukum Lingkungan

Menurut Danusaputro, hukum lingkungan dalam pengertiannya yang paling sederhana dapat diterangkan sebagai hukum yang mengatur tatanan lingkungan (lingkungan hidup).<sup>19</sup> Menurut Siahaan, hukum lingkungan merupakan salah satu cabang hukum yang mengatur segala hal yang berhubungan dengan lingkungan hidup. dan hukum lingkungan menjadi sarana penting untuk mengatur perilaku-prilaku manusia terhadap lingkungan serta segala aspeknya supaya tidak terjadi kerusakan, gangguan dan kemerosotan nilai-nilai lingkungan itu. Pembangunan dan lingkungan dapat dipadukan supaya dari keduanya

<sup>18</sup> Levin, L. *Hak-Hak Asasi Manusia*. Pradnya Paramita, Jakarta. 1987. Hlm. 3.

<sup>19</sup> St. Munadjat Danusaputro, 1980. *Hukum Lingkungan. Buku I: Umum*. Binacipta, Jakarta, hlm. 67.

tercapai keserasian dan tidak saling bertentangan.<sup>20</sup>

## II. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 2.1. ASPEK HUKUM KEBIJAKAN REKLAMASI PANTAI

#### 2.1.1. Landasan Konstitusional dan Pedoman Reklamasi Pantai dan Laut

Pada tanggal 17 Juli 2007 telah disahkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, tentang reklamasi diatur pada Pasal 34, reklamasi pantai telah memiliki dasar hukum, walaupun aspek perencanaan dan pelaksanaan reklamasi, masih akan diatur dengan Peraturan Presiden, setidaknya secara filosofi, reklamasi telah mendapat bingkai hukum dalam pelaksanaannya. Namun sebelum Undang-Undang ini, untuk kebijakan reklamasi pantai di Indonesia berpedoman pada keputusan Direktur Jenderal pesisir dan Pulau-Pulau Kecil No. SK.64D/P3K/IX/2004 tentang Pedoman Reklamasi di Wilayah Pesisir, kemudian Surat Edaran Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan tanah dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 09-05-1996 No: 110-1293 perihal Penerbitan Status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi. Selain itu terdapat juga beberapa peraturan yang melandasi kebijakan reklamasi di masing-masing daerah di Indonesia, antara lain Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta dan Keputusan Presiden Nomor 73 Tahun 1995 tentang Reklamasi Kapuknaga Tangerang serta beberapa peraturan daerah dan Surat Keputusan Gubernur/Walikota di beberapa kota di Indonesia.

#### 2.1.2. Kebijakan Pokok Tata Ruang Reklamasi Pantai

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tidak disebut tentang tanah hasil reklamasi, tetapi dalam beberapa peraturan di bawah Undang-Undang yang dibuat di masa berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang tidak berlaku lagi ada pengaturan mengenai reklamasi berkenaan dengan tata ruang, sekalipun tidak secara khusus mengatur tentang reklamasi pantai. Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, juga mengatur tentang reklamasi. Hal ini dapat dilihat pada pada Penjelasan Pasal 12 PP No. 16 Tahun 2004, bahwa reklamasi adalah pengurukan wilayah perairan guna memperluas ruang daratan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah.

#### 2.1.3. Pengembangan Sarana, Prasarana Ruang Pantai dan Laut

Pengaturan yang diinginkan diwujudkan dalam bentuk tata-laksana pengelola kelautan (*ocean governance*) sebagai instrumen kebijakan kelautan (*ocean policy*).<sup>21</sup> Pengaturan tata ruang sesuai peruntukan merupakan tantangan pada masa yang akan datang yang harus dihadapi untuk mengatasi krisis tata ruang yang telah terjadi. Untuk itu diperlukan penataan ruang yang baik dan berada dalam satu sistem yang menjamin konsistensi antara perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang. Penataan ruang yang baik diperlukan bagi arahan lokasi kegiatan, batasan kemampuan lahan,

<sup>20</sup> Siahaan, N.H.T. *Hukum Lingkungan*. Pancuran Alam. Jakarta, hlm.36-37

<sup>21</sup> Abdul Alim Salam. *Kata pengantar Ketua Tim Penyusun/Sekretaris Bidang Wilayah Dalam Laporan Akhir Perumusan Kebijakan Tata Pemerintahan di Laut*. Departemen kelautan dan Perikanan Sekretariat Jendral. Jakarta. 2006, hlm. i

termasuk daya dukung lingkungan dan kerentanan bencana alam, efisiensi dan sinkronisasi pemanfaatan ruang dalam rangka penyelenggaraan berbagai kegiatan. Penataan ruang yang baik juga harus didukung dengan regulasi tata ruang yang searah, dalam arti tidak saling bertabrakan antarsektor, dengan tetap memerhatikan keberlanjutan dan daya dukung lingkungan, serta kerentanan wilayah terhadap terjadinya bencana.

Pembangunan di Wilayah Pesisir sebagai bagian dari pengelolaan wilayah pesisir sering menimbulkan konflik kepentingan dan dampak sosial lingkungan dari eksploitasi pulau-pulau kecil. Konflik kepentingan dalam pengelolaan ini harus *dieliminasi* melalui penerapan kebijakan yang terpadu dan menyeluruh (*integrated and comprehensive policy*), baik dalam bentuk Tata Ruang Kelautan maupun Kebijakan Sumberdaya Agraria secara Nasional. Disamping kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan keputusan pemerintah tersebut ini, masih banyak lagi peraturan pelaksana lainnya yang mengatur pengelolaan wilayah pesisir termasuk masing-masing daerah juga mengeluarkan kebijakan dan Perda-perda yang pengelolaan wilayah pesisir yang berorientasi kepada kepentingan ekonomi dan isu-isu lingkungan.

Berkaitan dengan pembangunan di wilayah pesisir, kebijakan reklamasi pantai merupakan bagian dari pembangunan di wilayah pesisir. Dengan menggunakan metode penelitian normatif, Penulis mendapatkan data melalui studi kepustakaan tentang pelaksanaan kegiatan reklamasi pantai di Indonesia. Sekalipun peraturan perundang-undangan tentang reklamasi pantai di Indonesia baru diterbitkan pada tahun 2007, namun kegiatan reklamasi pantai di Indonesia telah berlangsung lama sejak 1979 dan terus berlangsung sampai tahun 2008 ini. Studi kepustakaan yang Penulis lakukan selama penelitian ini mendapatkan beberapa kota pantai di Indonesia yang sudah dan sedang melakukan kegiatan reklamasi, yaitu: Reklamasi Pantai Ambon, Maluku; Reklamasi Pantai Timur Ternate, Maluku Utara; Reklamasi Pantai Manado, Sulawesi Utara; Reklamasi Pantai Apo Jayapura, Irian Jaya; Reklamasi Pantai Thumberuny, Kabupaten Fakfak; Reklamasi Pantai Losari, Makassar; Reklamasi Pantai Timur, Surabaya; Reklamasi Pantai Noreh Sampang, Jawa Timur; Reklamasi Pantai Pesisir Selatan Sampang, Madura; Reklamasi Pantai Sangkapura Pulau Bawean, Gresik; Reklamasi Pantai Marina Semarang, Jawa Tengah; Reklamasi Pantai Mutiara, Pluit Jakarta, Reklamasi Pantai Utara, Jakarta; Reklamasi Pantai Kapuknaga, Tangerang; Reklamasi Pantai Teluk Lampung, Bandar Lampung; Reklamasi Pantai Banggai, Sulawesi Tengah; Reklamasi Pantai Kolonodale, Morowali, SulTeng; Reklamasi Pantai Kamali Bau-Bau, Sulawesi Tenggara; Reklamasi Pantai di Pulau Serangan Denpasar Bali.

## **2.2. STATUS HUKUM TANAH HASIL REKLAMASI SERTA PENGELOLAAN DAN PEMANFAATANNYA DI INDONESIA**

### **2.2.1. Pembaruan Hukum Pertanahan Nasional**

Setelah Indonesia merdeka dan berdaulat, maka Hukum Agraria Kolonial yang mempunyai sifat dualisme tidak sesuai lagi dengan keadaan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, bangsa dan negara yang sedang membangun, sehingga perlu diganti dengan Hukum Agraria Nasional, maka politik Hukum Agraria Nasional harus ditujukan kepada kebahagiaan dan kemakmuran rakyat Indonesia berdasarkan falsafah bangsa, yaitu Pancasila dimana politik Hukum Agraria Nasional diwujudkan dalam sebuah aturan undang-undang untuk dijadikan dasar hukum bagi pelaksanaan politik agraria tersebut. Pembaruan Agraria (*Landreform*) dimaksud bukan hanya perombakan terhadap struktur penguasaan pertanahan, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan

manusia dengan manusia berkenaan dengan tanah guna meningkatkan penghasilan petani. Pada prinsipnya, Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) merupakan upaya bersama seluruh komponen bangsa untuk menata kembali struktur pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan prinsip tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat.

### 2.2.2. Perolehan dan Status Hukum Tanah Reklamasi

Pengadaan tanah melalui proses reklamasi terus meningkat dan mengalami berbagai perkembangan juga pengaturan hukumnya. Di Indonesia pengaturan tentang tanah lebih banyak bersinggungan dengan kebijakan pemerintah karena di Indonesia tanah di kuasai oleh Negara dan dapat dilakukan perhunan untuk hak pengelolaan, selanjutnya hak guna bangunan dan hak milik. Di Indonesia untuk mendapatkan hak atas tanah, melalui prosedur dan aturan sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang. Mengenai permohonan dan Pemberian Hak atas Tanah Reklamasi Pantai dan Laut di Indonesia mempunyai karakteristik hukum yang sangat spesifik. Berdasarkan hasil penelitian normatif yang dilakukan oleh penulis ditemukan keragaman bentuk permohonan dan pemberian hak atas tanah hasil reklamasi, sehingga status hukum tanah hasil reklamasi terus menjadi polemik baik dikalangan pemerintah, penegak hukum maupun pengembang selaku investor, hal ini disebabkan belum ada peraturan perundang-undangan nasional yang secara khusus mengatur tentang hal ini. Rujukan utama tentunya pada perolehan tanah yang diatur oleh UUPA yang dijabarkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

### 2.3. PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT PESISIR DAN LAUT ATAS LINGKUNGAN DI WILAYAH REKLAMASI PANTAI

Hak asasi universal bukan hanya merupakan pandangan moral mengenai cara memperlakukan tiap orang dengan adil, namun lebih dari itu hak asasi universal merupakan bagian dari hukum internasional yang didasarkan pada perjanjian antar negara dan pada prinsip hukum yang dianut oleh negara-negara. Idealnya, undang-undang dan hukum-hukum lainnya dalam suatu negara mencakup perlindungan terhadap hak asasi manusia dan dalam semua kebijakan pemerintah harus sejalan dengan hukum hak asasi manusia, artinya masyarakat harus memiliki akses yang adil dan memadai sesuai sistem hukum yang adil.

Implementasi dari hak asasi universal ini menempatkan hak masyarakat pesisir harus mendapat perlindungan seadil-adilnya, karena berdasarkan perjanjian hak asasi, misalnya dalam kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, ditegaskan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab akhir untuk menjamin agar masyarakatnya memiliki kesempatan untuk menikmati keuntungan dari hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tersebut. Berkaitan dengan tuntutan hak masyarakat mengarah pada keinginan mendapatkan keadilan simak pemikiran Aristoteles<sup>22</sup> yang mengajak "kita harus memikirkan bukan saja bentuk pemerintahan apa yang terbaik namun juga apa yang mungkin dan paling mudah dicapai oleh semua" Lebih khusus, dalam *Nicomachean Ethics*, Aristoteles sepenuhnya merujuk nilai-nilai keadilan mesti dianggap sebagai inti dari filsafat

---

<sup>22</sup> Hendry J. Schmandt. A. *History of Political Philosophy*. The Bruce Publishing Company Made In The United of America. Diterjemahkan Ahmad Baidlowi dan Imam Bahehaqi. Filsafat Politik. Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Jaman Modern. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2005. Hlm. 83

hukumnya, karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan.<sup>23</sup> Hal ini sejalan dengan pendapat Rawls, bahwa keadilan sebagai *fairness* dimulai dengan salah satu pilihan yang paling umum yang bisa dibuat orang bersama-sama, yakni dengan pilihan prinsip pertama dari konsepsi keadilan yang mengatur kritik lebih lanjut serta reformasi institusi. Maka, setelah memilih konsepsi keadilan, kita dapat menganggap bahwa mereka memilih suatu konstitusi dan undang-undang untuk menegakkan hukum, kesemuanya sesuai dengan prinsip keadilan yang sebelumnya disepakati, dan ketika tujuan hukum dipersepsikan sebagai cita hukum, maka hukum adalah keadilan yang termanifestasikan dalam doktrin alam dan agama dan keadilan adalah tujuan hukum yang berlaku mutlak ditengah-tengah masyarakat yang terus berkembang bersama dengan perkembangan peradaban manusia.<sup>24</sup>

### 2.3.1. Pelibatan dan Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Pantai Dalam Kebijakan Reklamasi Pantai

Pemahaman tentang pelibatan dan pemberdayaan masyarakat, memberikan penegasan bahwa dalam pengelolaan lingkungan harus menempatkan masyarakat sebagai pengelola sumberdaya alam dan jasa lingkungan yang harus didukung oleh pemerintah dan dunia usaha, namun kenyataannya masyarakat justru sering tidak dilibatkan dalam kebijakan pembangunan lingkungannya, padahal penting peranan masyarakat dalam proses pembangunan, terlebih transformasi sosial, hanya dapat berhasil apabila masyarakat itu sendiri menyadari hak dan kewajibannya serta mempunyai kapasitas untuk melaksanakannya dan masyarakat bertindak sebagai pelaku atau subjek dalam perencanaan pelaksanaan pembangunan dan mempunyai kewenangan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan. Mengenai hal ini dapat menjadi rujukan teori hukum *Sociological Jurisprudence* yang dikonsepsikan oleh Roscoe Pound dipandang tepat untuk membantu masyarakat mempertahankan hak dalam kehidupan sosialnya. Pound dengan pernyataannya yang terkenal, yaitu *law as a tool of social engineering* menegaskan hukum dapat dipakai untuk mengatasi masalah sosial yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, karena dalam praktek di masyarakat masalah terpenting adalah terciptanya keseimbangan antara kepentingan sosial masyarakat, hukum positif dan hukum yang hidup di masyarakat yang keseimbangan dan harus memberi kepastian hukum.

Kebijakan reklamasi pantai yang secara teoritis bertujuan untuk memperluas daratan ataupun memenuhi kebutuhan akan tanah, namun pada perkembangannya, kebijakan reklamasi pantai ini kemudian menjadi proyek pemerintah yang lebih mengarah pada pengembangan perekonomian dan mulai mengabaikan hak-hak masyarakat pesisir. Untuk itu pemerintah sebagai pengambil kebijakan harus menyadari bahwa perlindungan hukum terhadap hak masyarakat pesisir tidak dapat diabaikan dengan alasan apapun. Perlindungan tersebut masih menjadi pembahasan di Indonesia karena perlindungan yang dimaksud masih tetap perlu diperjuangkan. Pelindungan diarahkan pada hak masyarakat pesisir atas tanah hasil reklamasi, juga diarahkan pada hak masyarakat atas akses pantai dan laut dan hak untuk menikmati sumber daya alam. Inti dari masalah-masalah mendasar ini, yaitu masih terjadinya eksploitasi SDA, baik legal maupun ilegal, melebihi daripada apa yang seharusnya. Keadaan ini, secara umum merugikan hak-hak masyarakat, terlebih jika

<sup>23</sup> Carl Joachim Friedrich. *The Philosophy of law in Historical Perspective*. The University of Chicago Press. Diterjemahkan oleh Raisul Muttagien Filsafat Hukum, Perspektif Historis. Penerbit Nusamedia, Bandung, 2008. Hlm.25

<sup>24</sup> John Rawls, A. *Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta, hlm. 11

eksploitasi SDA itu telah merampas hak-hak masyarakat dan kegiatan reklamasi pantai dapat dipandang sebagai perampasan hak masyarakat pesisir atas tanah karena masyarakat pesisir tidak memiliki hak atas tanah reklamasi. Kepastian hak atas tanah, untuk tanah reklamasi walaupun ada diperuntukan kepada sebagian anggota masyarakat yang mendapat hak berdasarkan hak pengelolaan yang dialihkan kepada pihak-pihak tertentu tetapi bukan kepada masyarakat pesisir, sekalipun berdasarkan ketentuan yang berlaku, namun tidak kepastian hukum dalam pemberian hak atas tanah hasil reklamasi tidak mencerminkan keadilan. Keadaan tersebut memiliki kemungkinan akan terus menimpa masyarakat pesisir sehubungan dengan dilakukan reklamasi pantai, walaupun hal ini masih perlu dikaji secara lebih khusus dalam hukum positif namun kebijakan reklamasi pantai apapun alasannya tidak bisa mengabaikan hak-hak masyarakat.

Berkaitan dengan ini penting pemikiran Bentham yang menerapkan prinsip-prinsip umum dari pendekatan utilitarian ke dalam kawasan hukum. Dalilnya adalah, bahwa manusia itu akan berbuat dengan cara sedemikian rupa sehingga ia mendapatkan kenikmatan yang sebesar-besarnya dan menekan serendah-rendahnya penderitaan. Standar penilaian etis yang dipakai disini adalah apakah suatu tindakan itu menghasilkan kebahagiaan.<sup>25</sup> Menurut Bentham hukum bertujuan untuk mewujudkan apa yang berfadhah atau yang sesuai dengan kepentingan orang banyak, pernyataannya yang terkenal adalah *The Greatest Happiness For The Greatest Number*, artinya kebahagiaan yang terbesar untuk jumlah yang terbanyak.

### 2.3.2. Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Pesisir Atas Lingkungan di Wilayah Reklamasi Pantai

Sebagai negara maritim, yang luas lautnya lebih besar dari luas daratan seharusnya sektor kelautan dapat menyumbangkan pendapatan nasional terbesar, namun jasa kelautan ini, potensi dan sumber dayanya masih belum tergarap secara optimal. Kebijakan pembangunan nasional selama ini cenderung terlalu berorientasi ke wilayah daratan, sehingga alokasi sumber daya tidak dilakukan secara seimbang dalam mendukung pembangunan antara wilayah darat dan laut. Pengabaian ini menyebabkan pembangunan di wilayah pesisir lebih berorientasi pada pembangunan fisik dibanding pengelolaan sumber daya alamnya. Keadaan ini menyebabkan akses masyarakat untuk sekedar mencukupi kebutuhan hidupnya tidak terpenuhi demikian pula hak masyarakat terhadap lingkungan tidak mendapat perlindungan yang maksimal. Hal ini bisa terlihat pada hak masyarakat atas lingkungan di wilayah reklamasi pantai, disini hak untuk menikmati kekayaan pesisir dan laut mulai terabaikan bahkan akses publik terhadap laut mulai ditutup. Padahal kebijakan reklamasi pantai yang digagas oleh pemerintah ini sekalipun dibingkai oleh aturan hukum, namun tujuannya tidak mampu untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang berada di daerah pesisir, terutama masyarakat yang lingkungan hidupnya direklamasi dalam rangka pembangunan untuk ketersediaan lahan.

Seharusnya kebijakan yang dibuat dapat bermanfaat bagi masyarakat banyak. Bentham dengan prinsip-prinsip umum dari pendekatan utilitarian ke dalam kawasan hukum, mengatakan bahwa manusia itu akan berbuat dengan cara sedemikian rupa sehingga ia mendapatkan kenikmatan yang sebesar-besarnya dan menekan serendah-rendahnya penderitaan. Standar penilaian etis yang dipakai disini adalah apakah suatu tindakan itu menghasilkan kebahagiaan. Kenyataan kebijakan reklamasi pantai di beberapa kota di

<sup>25</sup> Edwin M. Schur, *Law and Society, A Sociological View*, New York: Random House, 1968: 33 dalam Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, h. 269

Indonesia, banyak mengabaikan hak-hak masyarakat pesisir yang mendiami kawasan tersebut, padahal menurut Bentham hukum bertujuan untuk mewujudkan apa yang berfadaah atau yang sesuai dengan kepentingan orang banyak, pernyataannya yang terkenal adalah *The Greatest Happiness For The Greatest Number*, artinya kebahagiaan yang terbesar untuk jumlah yang terbanyak artinya setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus memperhatikan kepentingan masyarakat pesisir, bukan hanya kepentingan investor.

### III. KESIMPULAN

- 3.1. Reklamasi pantai telah berlangsung cukup lama di Indonesia, namun landasan hukumnya baru ada dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 itupun masih memiliki kelemahan-kelemahan karena pengaturan reklamasi hanya dicantumkan pada Pasal 34.
- 3.2. Status hukum tanah hasil reklamasi pantai di Indonesia pertama-tama adalah sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang selanjutnya diserahkan kepada pihak lain dengan hak tertentu dengan memberikan hak pengelolaan untuk selanjutnya diberikan hak guna bangunan dan hak milik.
- 3.2. Perlindungan terhadap hak-hak masyarakat pesisir dalam kebijakan reklamasi sangat rendah, terbukti dengan kurangnya melibatkan masyarakat pesisir dalam proses pengambilan keputusan oleh pemerintah.

### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Alim Salam. 2006. *Kata pengantar Ketua Tim Penyusun/Sekretaris Bidang Wilayah Dalam Laporan Akhir Perumusan Kebijakan Tata Pemerintahan di Laut*. DKP. Sekretariat Jendral. Jakarta.
- Bryan A. Garner (ed.), 1999. *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, eighth edition, St. Paul, Min, hlm. 1196: "the general principles by which a government is guided in its management of public affairs".
- Carl Joachim Friedrich. 2008. *The Philosophy of law in Historical Perspective*. The University of Chicago Press. Diterjemahkan Raisul Muttagiien Filsafat Hukum, Perspektif Historis. Penerbit Nusamedia, Bandung.
- Danusaputro M., 1980. *Hukum Lingkungan*. Binacipta, Jakarta.
- Edwin M. Schur, *Law and Society, A Sociological View*, New York: Random House, 1968, dalam Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH, *Ilmu Hukum*, 2000. Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Hendry J. Schmandt. 2005. *A. History of Political Philosophy*. The Bruce Publishing Company Made In The United of America. Diterjemahkan Ahmad Baidlowi dan Imam Bahehaqi. *Filsafat Politik*. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Lasswell, Harold. Dalam artikelnya *The Emerging Conception of the Policy Sciences*. Edisi I *Jurnal Policy Sciences*.
- Levin, L. 1987. *Hak-Hak Asasi Manusia*. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Maria Samardjono, 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Penerbit Bukum Kompas. Jakarta.

Parsons Wayne, 2006. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, Ltd. Dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.

Siahaan, N.H.T. *Hukum Lingkungan*. Pancuran Alam. Jakarta.

John Rawls, A. *Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. Diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta.