

KEADILAN & PEMBANGUNAN STUDI KASUS: REKLAMASI TELUK JAKARTA

Abilio Jose Valentino Cesar Fernandes da Silva

ABSTRAK

Reklamasi pantai dewasa ini menjadi salah satu strategi pembangunan di Ibukota Jakarta. Reklamasi menjadi pilihan perluasan dan pengembangan wilayah Ibukota guna mengatasi berbagai masalah yang sedang dan akan dihadapi di masa depan seperti urbanisasi, peningkatan pendapatan asli daerah, serta zonasi/pengaturan wilayah pemukiman, perkantoran dan industri/perdagangan. Semua kegiatan pembangunan fisik, termasuk reklamasi pantai, harus memperhatikan dan mempertimbangkan tiga aspek yang saling terkait satu sama lain. Ketiga aspek yang saling terkait itu adalah aspek sosiologis, aspek ekologis, dan aspek ekonomis. Aspek sosiologis menyangkut kelangsungan hidup masyarakat yang terkena dampak reklamasi. Aspek ekologis menyangkut kelestarian lingkungan hidup, dalam hal ini ekosistem pantai, tempat dilakukannya reklamasi. Aspek ekonomis menyangkut nilai tambah yang dapat dihasilkan oleh kegiatan dan hasil reklamasi. Dengan mengacu pada hal-hal itu, maka reklamasi pantai harus dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan dan penegakan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar akan memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum sendiri hanya dapat terwujud bila pembentukan dan penerapan peraturan perundang-undangan harmonis satu sama lain, baik secara vertikal maupun horizontal. Dengan peraturan perundang-undangan yang harmonis maka Pemerintah dapat dan mampu mengatasi, menjawab dan menyelesaikan permasalahan yang ada dalam masyarakat, baik itu yang berupa kekhawatiran maupun dampak-dampak lain yang timbul dari kegiatan reklamasi. Dengan mengacu dan berpijak pada peraturan perundang-undangan Pemerintah semestinya mampu mengatur sedemikian rupa sehingga reklamasi, yang pada hakikatnya memiliki tujuan baik seperti kegiatan pembangunan pada umumnya, tidak membuat ada yang merasa dikorbankan, walau hanya sekelompok kecil masyarakat. Dengan demikian keadilan bagi tiap-tiap elemen masyarakat bisa tercapai dan terwujud.

Kata kunci: Reklamasi, Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dan Keadilan

ABSTRACT

Coastal reclamation, nowadays has become one of the development strategies in capital city Jakarta. Reclamation become an option to expand and develop the capital area to solve the problems that are currently happend or will become in the future such as urbanization, how to increase local revenues, and also urban planning included zone mapping for residential, office, and industrial/trade areas. All physical development activities, including the coastal reclamation, should concern and consider about three aspects there are interrelated one to another. These three aspects are the sociological, ecological, and economical aspects. Sociological aspects regarding the survival of the communities who affected by the reclamation activities. Ecological aspects regarding the preservation of the environment, in this case the coastal ecosystem in reclamation sites. Economical aspects regarding the added value that can be generated as a result of the reclamation activities. Regarding to these situations, reclamation should be done according to the law. Good and right implementation and enforcement of law will yield legal certainty. Legal certainty itself only can be exist if the legislaton of law and its implementation are in harmony one to another, either vertically or horizontally. If the law is harmonized Government will be able to solve, to answer and to settle about problems in society, either about society solitudes or other problems that arises because of the reclamation activities. By referring and according to the law, Government in such a way can organize reclamation that in essence has a good purpose like any other development activities, so there is no one feel as a victim by reclamation activities even only a small group of people. Thus, justice can be achieved and realized by every element of the society.

Keywords: Reclamation, Harmonisation of Legislation and Justice

PENDAHULUAN

Reklamasi adalah salah satu upaya yang dilakukan dalam strategi pembangunan. Reklamasi wilayah pantai menjadi strategi dalam pemekaran kota sehingga alternatif reklamasi pantai dilakukan karena berbagai alasan, diantaranya berkaitan dari pertambahan penduduk alami maupun migrasi serta kesejahteraan penduduk yang miskin dapat mendorong mereka yang semula tinggal di tengah kota memilih ke daerah pinggiran atau tempat baru untuk dapat memulai usaha demi meningkatkan kesejahteraannya serta penyebaran keramaian kota.

Reklamasi wilayah pantai sebagai salah satu strategi pembangunan pada hakikatnya memiliki tujuan yang baik. Demikian juga halnya rancangan untuk melakukan Reklamasi Teluk Jakarta. Tujuan Reklamasi Teluk Jakarta adalah untuk menambah luas lahan Jakarta sebagai antisipasi perkembangan ibu kota Negara, guna mengembangkan wilayah Jakarta Utara, serta membangun *sea wall* supaya dapat menahan arus rob laut dan mengurangi dampak abrasi. reklamasi pantai pada dasarnya adalah kegiatan yang dilakukan oleh setiap orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurangan, pengeringan lahan atau drainase.¹

Canangan yang sesungguhnya memiliki maksud baik ini tentunya tidak dapat dilakukan secara sepihak oleh pemerintah. Pemerintah dalam segala tingkatan sebagai penyelenggara negara, terikat pada hukum dalam menjalankan roda pemerintahan, terutama dalam pengambilan kebijakan pembangunan yang melibatkan kepentingan khalayak banyak. Hukum diperlukan dalam suatu rencana pembangunan. Hukum adalah bentuk perjanjian sosial, yang mengatur apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, serta hukum dapat menjaga rasa keadilan di tengah masyarakat, dan mencegah timbulnya sikap otoriter dari pemerintah sebagai penguasa.

Hukum yang mengatur pembangunan berupa peraturan perundang-undangan seharusnya dapat memberi kepastian bagi pemerintah dan masyarakat. Kepastian hukum mencegah timbulnya perasaan diskriminasi di kelompok masyarakat yang menjadi pihak yang terganggu atas pengambilan kebijakan bagi masyarakat secara lebih luas. Melalui hukum yang memberi kepastian, pemerintah harus dapat mengantisipasi dampak yang timbul dari kebijakan yang diambil. Sehingga, kepastian yang diberikan hukum akan menjamin hadirnya rasa keadilan bagi para pihak yang terkait dalam suatu bentuk pembangunan. Uraian diatas yang akan dipakai sebagai landasan berpijak dalam melakukan analisa terkait pelaksanaan Reklamasi Teluk Jakarta.

Reklamasi Teluk Jakarta diatur oleh sejumlah peraturan perundang-undangan. Sejumlah peraturan perundang-undangan ini akan dikaji mengenai pemberian kepastian hukum bagi pelaksanaan pembangunan. Yang mana kepastian ini dihasilkan karena adanya harmonisasi satu dengan yang lainnya sehingga membuat suatu kepastian akan hak dan kewajiban yang dimiliki oleh pemerintah dan masyarakat untuk bersikap dalam mewujudkan pembangunan, mengatur kewajiban bagi pemerintah untuk dilaksanakan, dan menjaga hak bagi masyarakat agar tidak terenggut dengan adanya rencana pembangunan. Sehingga pada akhirnya rasa keadilan bagi para pihak dapat tetap terjaga.

Menilai harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada dalam pelaksanaan Reklamasi Teluk Jakarta akan digunakan untuk melihat sejauh mana rencana Reklamasi Teluk Jakarta sebagai strategi pembangunan telah sesuai dengan konsep pembangunan yang baik, yakni pembangunan berwawasan lingkungan, dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development concept*). Harmonisasi peraturan Reklamasi Teluk Jakarta juga akan digunakan untuk mengkaji kesiapan pemerintah dalam menghadapi dampak yang timbul dari rencana kegiatan pembangunan ini, baik itu dalam aspek sosiologis, ekonomis,

¹ Indonesia, *Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, UU No. 1 Tahun 2014, Pasal 1 butir 23.

maupun ekologis. Sisi sosiologis adalah hal yang bersentuhan langsung dengan masyarakat yang bersangkutan dengan keberlanjutan kehidupan masyarakat yang terkena dampak, yang mana pemerintah sebagai pihak penguasa memiliki andil langsung didalamnya sebagai tanggung jawab sosial pemerintah bagi masyarakat yang dipimpinnya. Sisi ekonomis adalah sejauh mana suatu bentuk pembangunan dapat memberi nilai tambah bagi masyarakat. Sementara sisi ekologis juga merupakan sisi yang penting dalam melihat apakah pembangunan yang dilakukan telah berwawasan lingkungan, dan memiliki upaya dalam tetap menjaga kelestarian lingkungan.

Maka, masalah utama yang akan menjadi fokus dalam penulisan tesis ini adalah melihat pentingnya peranan hukum berupa peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan pembangunan. Reklamasi Teluk Jakarta yang dikelilingi sejumlah peraturan perundang-undangan akan diambil sebagai contoh dalam melihat peranan hukum dalam pembangunan. Pembahasan terhadap kasus akan dilihat apakah telah terdapat tingkat harmonisasi dari berbagai peraturan perundang-undangan Reklamasi Teluk Jakarta. Peraturan perundang-undangan yang harmonis secara vertikal maupun horizontal seharusnya mampu memberi kepastian hukum agar dapat menjaga rasa keadilan bagi para pihak yang terlibat dalam bentuk kegiatan pembangunan, dalam hal ini kegiatan reklamasi pantai di Teluk Jakarta. Tingkat harmonisasi peraturan perundang-undangan akan juga akan dijadikan dasar untuk melihat seberapa pentingnya untuk melakukan Reklamasi Teluk Jakarta. Setelah menelaah peraturan perundang-undangan terkait Reklamasi Teluk Jakarta, hasil telaah akan digunakan untuk melihat dampak yang timbul sebagai konsekuensi melanjutkan Reklamasi Teluk Jakarta.

KEADILAN PEMBANGUNAN DALAM PELAKSANAAN REKLAMASI TELUK JAKARTA

Perdebatan pro-kontra Reklamasi Teluk Jakarta pada hakikatnya dapat dikatakan merupakan perdebatan antara yang menganut pandangan Antroposentrisme *versus* Ekosentrisme. Antroposentrisme adalah suatu paham yang memandang bahwa hanya manusia yang mempunyai nilai dan prinsip moral, sedangkan alam beserta isinya hanya mempunyai nilai sepanjang dapat menunjang kebutuhan hidup dan kepentingan manusia. Ekosentrisme adalah suatu paham yang membentuk etika lingkungan yang memandang bahwa cara pandang tidak hanya dipusatkan pada sesuatu yang mempunyai kehidupan saja, melainkan memandang secara keseluruhan alam sebagai kesatuan ekologis baik yang hidup maupun segala sesuatu yang tidak hidup, dan manusia merupakan komponen didalamnya.²

Kelompok pro Reklamasi Teluk Jakarta memandang bahwa Reklamasi Teluk Jakarta perlu untuk dilakukan sebagai antisipasi perkembangan ibu kota negara dengan menambah luasan daerah Jakarta dan dapat menjawab berbagai permasalahan di dalamnya. Kelompok kontra Reklamasi Teluk Jakarta memandang bahwa Reklamasi Teluk Jakarta akan berdampak negatif bagi lingkungan. Reklamasi dikhawatirkan akan mengancam ekosistem pesisir, akan membuat perubahan bentang alam (geomorfologi) dan aliran air (hidrologi) berupa perubahan tingkat kelandaian, komposisi sedimen sungai, pola pasang surut, pola arus laut sepanjang pantai, dan merusak kawasan tata air.³ Merujuk pada pengertian ini, dapat dikatakan kelompok pro Reklamasi Teluk Jakarta mewakili pandangan Antroposentrisme, sedangkan kelompok kontra Reklamasi Teluk Jakarta mewakili pandangan Ekosentrisme.

Perdebatan antara kedua pandangan ini layaknya dua sisi mata uang yang saling bertolak belakang satu dengan lainnya. Perbenturan kedua paham inilah yang kemudian memunculkan suatu pemikiran untuk melakukan kegiatan pembangunan yang berwawasan lingkungan. Konsep Pembangunan Berwawasan

² Bambang Prabowo Soedarso, dan Ahmad Haris Januariansyah, "Etika Lingkungan Hidup", (Bahan Ajar *Slide Power Point*, Mata Kuliah Hukum Lingkungan, Kelas ke 28, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pancasila, Jakarta, 2016).

³ Kompas.com, *Jalan Panjang Reklamasi di Teluk Jakarta, dari era Soeharto sampai Ahok*, (3 Januari 2017), terdapat di situs <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/04/04/10050401/Jalan.Panjang.Reklamasi.di.Teluk.Jakarta.dari.era.Soeharto.sampai.Ahok>.

Lingkungan berpandangan kegiatan pembangunan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan manusia tanpa menyebabkan kerusakan terhadap alam, atau jika akan terjadi suatu dampak kerusakan harus dapat diminimalisir dan dapat ditanggulangi.⁴

Dalam perkembangannya, dasar pemikiran pada konsep Pembangunan Berwawasan Lingkungan kemudian dimutakhirkan ke dalam konsep Pembangunan Berkelanjutan. Pembangunan Berkelanjutan, dan Pembangunan Berwawasan Lingkungan pada dasarnya memandang pelestarian lingkungan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang menggunakan sumber daya alam dapat disatukan dan diharmonisasikan. Pada konsep Pembangunan Berkelanjutan, pelestarian lingkungan merupakan fokus utama, dalam artian pemenuhan kebutuhan generasi saat ini dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan agar di kemudian hari tidak mengganggu atau mengurangi potensi generasi mendatang untuk mencukupi kebutuhannya.⁵

Mengenai mencegah kerusakan atau menanggulangi dan meminimalisir suatu dampak suatu kegiatan pembangunan terhadap alam, maka diperlukan suatu studi yang dapat mencakup hal-hal yang bersinggungan dan saling berkaitan. Studi inilah yang kemudian dikenal sebagai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). AMDAL adalah suatu aktivitas untuk melakukan identifikasi dan memprediksikan atau memprakirakan dampak dari suatu rencana kegiatan terhadap lingkungan biogeofisik dan terhadap kesehatan manusia beserta jasad hidup, kemudian menginterpretasikannya dan mengkomunikasikan informasi tentang dampak-dampak tersebut.⁶ AMDAL pada hakikatnya untuk menghitung dan menetapkan perkiraan apakah dampak penting yang diperkirakan dari suatu kegiatan pembangunan, akan dapat dieleminasi atau tidak dalam usaha-usaha untuk menjaga kelestarian lingkungan fungsi lingkungan. Dengan demikian, maka seharusnya penyusunan AMDAL tidak difokuskan mengenai diperbolehkan atau tidaknya suatu rencana kegiatan pembangunan, terlebih bagi rencana kegiatan pembangunan yang diperkirakan memiliki dampak penting. Seharusnya, tujuan dilakukannya studi/penyusunan AMDAL adalah untuk mengurangi dampak penting tersebut.⁷

Konteks kehidupan dewasa ini yang menempatkan hukum dalam supremasi tertinggi menyebabkan hukum mutlak diperlukan untuk mewujudkan hal-hal yang diutarakan diatas agar dapat terlaksana dengan baik. Jika ditarik suatu penalaran langsung, hukum dibutuhkan untuk menjaga lingkungan tetap lestari dan kegiatan pembangunan tidak merusak lingkungan, dalam artian hukum memiliki peranan dalam mewujudkan konsepsi Pembangunan Berwawasan Lingkungan, dan Pembangunan Berkelanjutan.

Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan yang diakibatkan suatu kegiatan pembangunan terjadi dengan cara yang teratur. Hukum harus memberi rasa keadilan melalui kepastian yang dihasilkan olehnya. Dapat dikatakan pembangunan tidak akan berhasil tanpa peranan hukum yang mengatur di dalamnya.⁸ Agar dapat tetap kontekstual, hukum harus bersifat dinamis terhadap perubahan dalam masyarakat, dan mengikuti perkembangan masyarakat.⁹

Untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur (tertib), hukum berperan melalui perundang-undangan dan putusan pengadilan, atau kombinasi dari keduanya.¹⁰ Pembentukan perundang-

⁴ Bdk. Christian Link, "Ecological Crisis and Christian Ethics", *Theology Digest*, (Volume 31, Number 2, Summer 1984); 149, dalam William Chang, *Moral Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Kanisius, 2001), hlm. 29

⁵ John Adler dan David Wilkinson, *Environmental Law and Ethics*, (London: Macmillan Press, 1999), hlm. 128.

⁶ R. E. Munn, *Environmental Impact Assessment and Procedure*, 2nd ed., (Toronto: John Wiley & Sons, Scope 5, 1979), hlm. 26, dalam Bambang Prabowo Soedarso, "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Dokumen Ilmiah, Dokumen Hukum, dan Piranti Pengelolaan Lingkungan)", (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2003), hlm. 9.

⁷ Bambang Prabowo Soedarso, "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Dokumen Ilmiah, Dokumen Hukum, dan Piranti Pengelolaan Lingkungan)",... *Op.cit.*, hlm. 202-203.

⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1975, hlm. 3-4, dalam Atip Latipulhayat, "Khazanah: Mochtar Kusumaatmadja", *Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran*, Volume 1 No 3, 2014., hlm. 628-629.

⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, tanpa tahun), hlm. 2-3, dalam Lilik Mulyadi, "Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. (Sebuah Kajian Deskriptif Analitis)": 4.

¹⁰ *Ibid.*

undangan dianggap sebagai cara yang paling rasional dibandingkan dengan metode pengembangan hukum lain seperti yurisprudensi dan hukum kebiasaan.¹¹ Terdapat pandangan bahwa perundang-undangan dapat dijadikan sebagai wujud konkret dan sarana utama dalam melakukan pembaharuan masyarakat (*social engineering*).¹²

Peraturan perundang-undangan yang memberi rasa keadilan melalui kepastian hukum mutlak dibutuhkan dalam mengatasi permasalahan dan mengantisipasi berbagai kekhawatiran dalam pelaksanaan Reklamasi Teluk Jakarta. Selain peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan yang memberi rasa adil dan melihat secara mendalam permasalahan yang ada pun dibutuhkan dalam menengahi sengketa di dalamnya.

KENDALA-KENDALA PELAKSANAAN REKLAMASI TELUK JAKARTA

Merujuk pada temuan dalam tesis yang telah disusun, terdapat dua kendala utama dalam pelaksanaan Reklamasi Teluk Jakarta. Dua kendala tersebut adalah kendala yuridis, dan kendala non yuridis. Peraturan perundang-undangan terkait Reklamasi Teluk Jakarta seharusnya mampu menjawab permasalahan tersebut.

Kendala Yuridis Reklamasi Teluk Jakarta berpangkal pada banyaknya produk peraturan perundang-undangan dari tingkat Undang-undang hingga Peraturan Daerah yang mengatur Reklamasi Teluk Jakarta. Selanjutnya, sebagai akibat dari ketidakselarasan pada produk peraturan perundang-undangan, muncul permasalahan keduanya berupa perdebatan antara Kementerian Kelautan dan Perikanan, *versus* Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengenai kepemilikan wewenang dalam mengeluarkan perizinan pelaksanaan reklamasi di Teluk Jakarta.

Kendala Non-Yuridis Reklamasi Teluk Jakarta terbagi menjadi 3 (tiga) permasalahan yakni: masalah sosiologis, masalah ekologis, dan masalah ekonomis. Masalah sosiologis bersangkutan dengan nasib nelayan dan masyarakat di sekitar wilayah reklamasi yang akan tergusur dari sumber penghidupannya. Masalah ekologis bersangkutan dengan kekhawatiran para pihak yang menyatakan reklamasi berdampak negatif pada lingkungan. Masalah ekonomis bersangkutan dengan sejauh mana lahan hasil reklamasi mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Walau terdapat kendala dan sempat dimoratorium, Reklamasi Teluk Jakarta dinyatakan oleh pemerintah akan tetap dilanjutkan. Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman, Luhut Binsar Pandjaitan, yang menggantikan Rizal Ramli, menyatakan terdapat alasan mendasar untuk tetap melanjutkan reklamasi di Teluk Jakarta.

KONSEKUENSI MELANJUTKAN REKLAMASI TELUK JAKARTA

Terdapat konsekuensi dalam pilihan melanjutkan pelaksanaan Reklamasi Teluk Jakarta. Konsekuensi yang ada menyangkut konsekuensi dalam perspektif hukum dan non-hukum. Hal ini terlihat setelah melakukan analisis dan meninjau peraturan perundang-undangan terkait Reklamasi Teluk Jakarta dihadapkan dengan problematika yang dihadapi oleh proyek ini.

Konsekuensi mutlak dalam perspektif hukum yang timbul dalam kelanjutan pelaksanaan Reklamasi Teluk Jakarta adalah adalah:

Pertama, perlu dilakukannya penyesuaian peraturan perundang-undangan terkait Reklamasi Teluk Jakarta. Sebagaimana diketahui terdapat belasan nomenklatur peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang jumlahnya cukup banyak sesungguhnya baik. Masing-masing peraturan tersebut

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja, "Pengembangan Filsafat Hukum Nasional", *Pro Justitia*, Tahun XV, No.1, 1997, hlm. 3- 11, dalam Atip Latipulhayat, "Khazanah: Mochtar Kusumaatmadja"..., *Op.cit*, hlm. 630.

¹² Atip Latipulhayat, "Khazanah: Mochtar Kusumaatmadja"..., *Op.cit*, hlm. 630.

dapat menjelaskan dan mengatur berbagai aspek terkait mengenai suatu hal. Tetapi perlu diingat, bahwa nomenklatur perundang-undangan yang dibuat baik itu haruslah harmonis dan selaras satu sama lain baik secara vertikal maupun horizontal. Peraturan perundang-undangan yang harmonis, dan selaras guna mencegah terjadinya tumpang tindih, dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan.¹³

Ketidakselarasan dari nomenklatur peraturan perundang-undang terkait reklamasi yang pada akhirnya membuat proyek ini sempat dimoratoriumkan pada 2016 yang lalu. Hasil analisis di atas menunjukkan adanya kesenjangan hukum atau kekosongan hukum (*lag of law*) dalam menjelaskan pemberian kewenangan pada pejabat pemerintah dalam memberikan izin pelaksanaan reklamasi di Teluk Jakarta. Hal inilah yang ditenggarai menyebabkan perdebatan panjang selama bertahun-tahun antara Kementrian Kelautan dan Perikanan dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Sebelum akhirnya PTUN dalam tinjauannya menyatakan bahwa kewenangan ada di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Kemudian disusul oleh pengakuan dari Menteri Kelautan dan Perikanan mengenai hal ini, yang menyatakan bahwa kewenangan untuk memulai atau memberhentikan reklamasi ada di tangan Gubernur.

Kedua, perlu memperjelas kembali nomenklatur peraturan perundang-undangan terkait reklamasi yang ada. Hal-hal yang perlu diperjelas kembali antara lain mengenai Kawasan Strategis Nasional dan Kawasan Strategis Nasional Tertentu. Penjelasan yang dimaksud adalah bukan hanya sekedar kriteria saja, melainkan batasan wilayah dan cakupan wilayah yang masuk ke dalam dua penggolongan tersebut. Selain itu, perlu diperjelas sejauh mana pemerintah pusat dalam hal ini kementerian memiliki peran dalam mengelola kawasan yang dinilai memiliki nilai strategis nasional. Hal tersebut dipadupadankan dan mempertimbangkan kewenangan pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sebagai daerah otonom atau daerah khusus atau daerah istimewa dalam mengelola wilayahnya, dan yurisdiksinya. Penjelasan ini dinilai perlu dilakukan untuk mencegah adanya tumpang tindih kewenangan dalam mengelola suatu wilayah.

Mengenai perizinan nampaknya juga perlu diperjelas kembali. Hal ini diharapkan guna mencegah adanya kebingungan dalam menafsirkannya terulang. Dalam kegiatan reklamasi terdapat beberapa jenis perizinan yakni: Izin Lokasi, Izin Prinsip, dan Izin Pelaksanaan. Maka perlu diperjelas kembali mengenai siapa yang berwenang mengeluarkannya, siapa yang berwenang melakukan pengawasan, dan siapa yang berwenang untuk melakukan penindakan jika terjadi suatu dampak negatif atau ketidaksesuaian di kemudian hari.

Ketiga, membuat Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) baru dan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Sebagaimana keputusan PTUN mengenai reklamasi Pulau G, AMDAL Pulau G dinyatakan memiliki permasalahan. Pulau G merupakan salah satu pulau yang direncanakan dalam rencana 17 pulau yang akan dibuat. Maka dalam melanjutkan pelaksanaan reklamasi di Teluk Jakarta, pihak yang akan melanjutkan pelaksanaannya sepatutnya membuat AMDAL baru yang telah dinyatakan bermasalah di PTUN.

KLHS diharapkan banyak pihak untuk dibuat dalam pelaksanaan reklamasi di Teluk Jakarta. KLHS merupakan kajian secara holistik atau menyeluruh terkait dampak lingkungan yang dapat timbul akibat Reklamasi Teluk Jakarta. Laut merupakan kesatuan perairan yang tidak terpisahkan. Perubahan di wilayah laut, seperti perubahan pola arus, atau temperatur suhu di wilayah laut Jakarta, tentunya akan memiliki dampak yang akan dirasakan juga di daerah pesisir yang berbatasan langsung dengan Jakarta. Daerah pesisir yang dimaksud adalah daerah pesisir di wilayah Banten dan sebagian wilayah Jawa Barat. Harus diingat, kedua wilayah ini adalah wilayah penunjang ibukota dalam berbagai aspek kehidupan. Maka dari

¹³ Ditjen Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Pedoman Pengharmonisan Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010), hlm, 18.

itu, penulis melihat urgensi untuk menyusun KLHS dengan melibatkan wilayah yang memiliki potensi terkena dampak dari Reklamasi Teluk Jakarta.

Konsekuensi mutlak dalam perspektif non-hukum yang timbul dalam kelanjutan pelaksanaan Reklamasi Teluk Jakarta adalah menjamin keberlanjutan kehidupan dan penghidupan masyarakat yang terkena dampak reklamasi. Konsekuensi tersebut terbagi sebagai berikut:

Pertama, memberikan akses kepada masyarakat menuju pantai. Akses yang dimaksud meliputi: akses masyarakat memanfaatkan sempadan pantai dan menikmati keindahan alam, akses bagi nelayan dan pembudidaya ikan dalam kegiatan perikanan, tidak menggagu akses pelayaran rakyat, mengakomodir kegiatan keagamaan dan adat di pantai.¹⁴

Kedua, mempertahankan mata pencaharian penduduk. Mempertahankan pencaharian penduduk terbagi menjadi dua, yakni mengakomodir masyarakat yang tetap memilih profesi yang telah dijalani sebelum adanya reklamasi baik itu sebagai nelayan, pembudidaya ikan, dan usaha kelautan dan perikanan lainnya. Atau menyediakan mata pencaharian alternatif yang berkelanjutan.

Dalam mempertahankan mata pencaharian penduduk, pihak penyelenggara reklamasi baik itu pemerintah dan atau pengembang memiliki kewajiban menyediakan sarana dan prasarana penangkapan ikan bagi yang memilih tetap menjadi nelayan. Untuk mempertahankan mata pencaharian penduduk sebagai pembudidaya ikan terdapat kewajiban untuk menyediakan lokasi dan prasarana untuk budidaya ikan. Untuk mempertahankan mata pencaharian penduduk dalam usaha kelautan dan perikanan lainnya terdapat kewajiban untuk menyediakan sarana dan prasarana usaha kelautan dan perikanan lainnya.

Bagi yang memilih untuk beralih profesi terdapat kewajiban untuk menyediakan mata pencaharian alternatif yang berkelanjutan. Terkait mata pencaharian alternatif pihak yang melakukan reklamasi memiliki kewajiban memberi pelatihan sehingga memiliki keahlian yang siap pakai.¹⁵

Ketiga, memberikan kompensasi atau ganti kerugian kepada masyarakat sekitar yang terkena dampak reklamasi. Pemegang izin pelaksanaan reklamasi wajib memberikan kompensasi bagi masyarakat yang terkena dampak kegiatan reklamasi. Kompensasi diberikan dalam bentuk ganti kerugian dalam bentuk uang tunai; dan/atau perbaikan lingkungan.

Ganti kerugian diberikan kepada masyarakat yang kehilangan tanah dan bangunan dan tidak bersedia untuk direlokasi, dan/atau bermata pencaharian selain nelayan, pembudidaya ikan, dan usaha kelautan dan perikanan lainnya yang berada di lokasi reklamasi.

Perbaikan lingkungan dilakukan untuk ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil yang rusak berdasarkan hasil kajian lingkungan. Perbaikan lingkungan dilakukan melalui rehabilitasi ekosistem di lokasi reklamasi atau di lokasi lain yang ditetapkan bupati/walikota.¹⁶

Keempat, merelokasi permukiman bagi masyarakat yang berada pada lokasi reklamasi. Relokasi permukiman bagi masyarakat dilakukan melalui penyediaan permukiman pengganti yang layak dan dilengkapi dengan sarana dan prasarana.¹⁷

Kelima, memberdayakan masyarakat sekitar yang terkena dampak reklamasi. Pemegang izin pelaksanaan reklamasi wajib melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat sekitar yang terkena dampak reklamasi berdasarkan hasil kajian lingkungan. Pemberdayaan terhadap masyarakat sekitar dilakukan melalui Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) dan/atau Pertanggungjawaban Sosial Perusahaan

¹⁴ Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, Permen-KP Nomor 17/PERMEN-KP/2013, Pasal 31 ayat (2).

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 32.

¹⁶ Indonesia, *Perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, Permen-KP Nomor 28/PERMEN-KP/2014, Pasal 33.

¹⁷ Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*,... *Op.cit.*, Pasal 34.

(*Corporate Social Responsibility/CSR*). TJSL dan/atau CSR dilakukan melalui kegiatan pemberian fasilitas, pendampingan, dan/atau pelatihan.¹⁸

Selain konsekuensi untuk tetap mempertahankan mata pencaharian penduduk, terdapat konsekuensi **Keenam**, yakni memastikan manfaat sosial dan ekonomi yang diperoleh lebih besar daripada biaya sosial dan biaya ekonominya.¹⁹ Terdapat tolak ukur dalam menghitung hal ini, yakni:²⁰

1. rasio manfaat dan biaya [(*Benefit Cost Ratio (B/C-R)*);
2. nilai bersih perolehan sekarang [(*Net Present Value (NPV)*);
3. tingkat bunga pengembalian [(*Internal Rate of Return (IRR)*);
4. jangka waktu pengembalian investasi [(*Return of Investment (ROI)*); dan
5. valuasi ekonomi lingkungan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Perhitungan pemerintah terhadap hal ini seharusnya dibuka pada masyarakat.

PENUTUP

Melihat pada konsekuensi yang timbul atas pilihan melanjutkan pelaksanaan reklamasi di Teluk Jakarta, penulis memiliki beberapa hal yang dapat diajukan sebagai saran:

Pertama, pemerintah sepatutnya menerapkan dan memperhatikan secara seksama Asas Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan dalam menyelaraskan dan memperjelas hal-hal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait Reklamasi Teluk Jakarta. Memperjelas dan menyelaraskan kewenangan yang diemban oleh tiap-tiap instansi pemerintah yang terlibat, definisi dan pemberian masing-masing perizinan yang ada, serta mengenai penggolongan kawasan yang memiliki nilai strategis. Hal ini diperlukan guna membentuk perundang-undangan yang harmonis dan selaras satu sama lain baik secara vertikal maupun horizontal. Penyelarasan dan pengharmonisan peraturan perundang-undangan guna mencegah terjadinya tumpang tindih, dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan secara seksama dan cermat dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar merupakan faktor dominan guna menghasilkan peraturan perundang-undangan yang selaras dan memberi kepastian hukum.²¹

Rumusan *best practices* dalam menciptakan peraturan perundang-undangan yang harmonis dan selaras agar memberi kepastian hukum dikenal sebagai *Regulatory Impact Assesments (RIA)*. RIA menggunakan tahapan sebagai berikut:

1. Perumusan masalah atau isu yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan);
2. Identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut, tahapan ini disebut penilaian risiko (*risk assesment*);
3. Identifikasi berbagai alternatif tindakan (opsi) untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut;
4. Assesment atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, pelaku usaha, konsumen dan ekonomi secara keseluruhan;
5. Konsultasi dan komunikasi dengan *stakeholders*, dalam semua tahap tersebut;
6. Penentuan opsi terbaik (yang dipilih); dan

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 35

¹⁹ Indonesia,, *Undang-undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, UU No. 27 Tahun 2007, Penjelasan Pasal 34 ayat (1).

²⁰ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, Perpres No. 122 Tahun 2012, Pasal 13 ayat (3).

²¹ Ditjen Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Pedoman Pengharmonisasian Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan,.... Op.cit.*, hlm. 19.

7. Perumusan strategi untuk menerapkan dan merevisi kebijakan.

Kedua, urgensi penyempurnaan dan pembakuan otoritas yang memiliki kewenangan pengawasan dalam melihat sejauh mana ketentuan yang diamanatkan peraturan perundang-undangan terkait Reklamasi Teluk Jakarta terlaksana. Sejauh ini Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 17/PERMEN-KP/2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil memberikan wewenang pengawasan pada pejabat tertentu yang berwenang di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sesuai dengan sifat pekerjaannya dan diberikan wewenang kepolisian khusus (Polsus PWP3K).²²

Penyempurnaan dan pembakuan yang dimaksud adalah mengenai adanya kerja sama antar instansi terkait, baik itu Kementerian Koordinator Bidang Maritim, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perhubungan, Pemerintah Daerah dimana reklamasi pantai dilakukan, serta Kepolisian. Hal ini dinilai diperlukan guna mengawasi dengan seksama kewajiban terkait masalah sosiologis, dan mengantisipasi atau bahkan menindak jika terjadi tindak pidana lingkungan.

Ketiga, pemerintah dan pihak pengembang atau penyelenggara reklamasi perlu membuka diri untuk akses informasi. Karenanya terdapat potensi atas urgensi untuk membuat pusat data terpadu yang akurat dan terpercaya terkait pelaksanaan reklamasi, dan atau memaksimalkan pusat data yang telah ada di beberapa instansi terkait. Data ini mencakup seluruh proses yang telah dilakukan dan akan dilakukan.

Masyarakat memiliki hak untuk melihat kesesuaian pelaksanaan reklamasi dengan izin prinsip, azas pengelolaan dan pelestarian lingkungan, izin lokasi reklamasi, izin pelaksanaan reklamasi, serta pemenuhan kewajiban yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini dijamin oleh Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.²³

Pemerintah dan pihak pengembang atau penyelenggara reklamasi yang membuka diri untuk akses informasi terhadap masyarakat dinilai penulis mutlak diperlukan. Hal ini dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik, meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik, serta mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan.²⁴

Keempat, Penulis memandang bahwa pengaturan reklamasi pantai tidak dapat lagi diatur secara implisit dalam suatu produk peraturan perundang-undangan. Kegiatan reklamasi pantai seharusnya diatur dalam produk peraturan perundang-undangan dengan ketentuan yang mencakup segala aspek yang berkaitan dengannya.

Pengaturan kegiatan reklamasi pantai sebaiknya diterbitkan dalam tingkat Undang-undang. Yang mana, penerbitan Undang-undang khusus tentang reklamasi pantai mencakup ketiga saran di atas yakni Asas Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pematapan Pembuatan Peraturan Perundang-Undangannya dalam pembuatannya, menyempurnakan dan pembakuan otoritas yang memiliki kewenangan pengawasan dalam kegiatan reklamasi pantai, mengamanatkan pembuatan suatu pusat data yang terpadu, akurat dan terpercaya terkait proses pelaksanaan reklamasi pantai, dan atau memaksimalkan pusat data yang telah dimiliki oleh beberapa instansi terkait.

Pemikiran mengenai penerbitan Undang-undang khusus tentang reklamasi pantai didasari pemikiran bahwa reklamasi pantai memiliki beragam aspek yang harus diatur serta kegiatan reklamasi pantai

²² Indonesia, *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil,...* Op.cit, Pasal 40 ayat (3).

²³ Indonesia, *Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik*, UU No. 14 Tahun 2008, Pasal 2 ayat (1) : "Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik." jo. Pasal 3 huruf a : "menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik."

²⁴ *Ibid.*, Pasal 3 huruf b, huruf c, dan huruf d.

bersangkutan dengan kemaslahatan banyak orang, dimana kegiatan reklamasi memiliki konsekuensi sosiologis, ekonomis, dan ekologis. Selain itu, hal ini perlu dilakukan guna mengatasi persoalan yang telah terjadi di Reklamasi Teluk Jakarta, misalnya mengatasi perdebatan kewenangan antar instansi pemerintah.

Undang-undang yang secara khusus mengatur reklamasi pantai diharapkan dapat lebih menjawab kebutuhan masyarakat, baik itu berupa hak masyarakat yang terkena dampak reklamasi, ataupun mengukuhkan kewajiban yang diemban oleh penyelenggara dan pelaksana reklamasi. Penerbitan Undang-undang yang secara khusus mengatur reklamasi pantai menjadikan pengaturan reklamasi pantai dapat lebih sederhana dan lebih dapat dipahami oleh para pihak yang memiliki keterkaitannya didalamnya, ketimbang harus melihat dan menelaah beragam peraturan perundang-undangan dalam berbagai tingkatan sebagai dasar hukum untuk melaksanakannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Atip Latipulhayat. "Khazanah: Mochtar Kusumaatmadja", Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran, Volume 1 No 3, 2014.
- Bambang Prabowo Soedarso, "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Dokumen Ilmiah, Dokumen Hukum, dan Piranti Pengelolaan Lingkungan". Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Bambang Prabowo Soedarso, dan Ahmad Haris Januariansyah. "Etika Lingkungan Hidup". Bahan Ajar *Slide Power Point*, Mata Kuliah Hukum Lingkungan, Kelas ke 28, Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pancasila, Jakarta, 2016.
- Bdk. Christian Link, "Ecological Crisis and Christian Ethics", *Theology Digest*, (Volume 31, Number 2, Summer 1984).
- Ditjen Peraturan Perundang-undangan, Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Pedoman Pengharmonisasian Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Kementrian Hukum dan HAM RI, 2010.
- Indonesia. *Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Penataan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, UU No. 1 Tahun 2014. Indonesia. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, Permen-KP Nomor 17/PERMEN-KP/2013.
- Indonesia. *Perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, Permen-KP Nomor 28/PERMEN-KP/2014.
- Indonesia. *Undang-undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, UU No. 27 Tahun 2007.
- Indonesia. *Peraturan Presiden tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, Perpres No. 122 Tahun 2012.
- Indonesia, *Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik*, UU No. 14 Tahun 2008.
- John Adler dan David Wilkinson, *Environmental Law and Ethics*. London: Macmillan Press, 1999.
- Kompas.com, *Jalan Panjang Reklamasi di Teluk Jakarta, dari era Soeharto sampai Ahok*, (3 Januari 2017), terdapat di situs <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/04/04/10050401/Jalan.Panjang.Reklamasi.di.Teluk.Jakarta.dari.era.Soeharto.sampai.Ahok>.
- Lilik Mulyadi. "Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. (Sebuah Kajian Deskriptif Analitis)".
- Mochtar Kusumaatmadja. *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1975.

- Mochtar Kusumaatmadja. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta, tanpa tahun.
- Mochtar Kusumaatmadja. "Pengembangan Filsafat Hukum Nasional", *Pro Justitia*, Tahun XV, No.1, 1997.
- R. E. Munn. *Environmental Impact Assesment and Procedure*, 2nd ed., Toronto: John Wilwy & Sons, Scope 5, 1979.
- William Chang. *Moral Lingkungan Hidup*. Jakarta: Kanisius, 2001.