

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemajuan sebuah kota di dasarkan dengan laju perkembangan penduduk dengan pembangunan infrastruktur perkotaan membuat sebuah kota semakin kekurangan tanah yang kian hari tanah berubah menjadi pemukiman. Kebutuhan akan lahan mendorong pemerintah untuk mencari solusi akan pemenuhan lahan dengan memanfaatkan daerah yang dinilai kurang mendukung pertumbuhan dan perkembangan wilayah tersebut. Salah satunya adalah daerah pesisir pantai (*coastal zone*) yang umumnya memiliki kualitas lingkungan hidup yang rendah.

Dibeberapa Negara reklamasi pantai menjadi salah satu solusi dalam rangka perluasan kota selain membuat sebuah kota baru, reklamasi pantai juga memberikan nilai estetika dan nilai ekonomis dalam rangka peningkatan ekonomi sebuah kota.

Reklamasi pantai juga dikenal di Indonesia, beberapa wilayah di Indonesia khususnya kota-kota besar telah, sedang dan akan melaksanakan reklamasi pantai. di undangkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil, sebagaimana telah dirubah dengan UU. Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU. Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Menjadi pedoman pelaksanaan reklamasi pantai

tujuan daripada di undangkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil sebagaimana dala pasal 4 berbunyi:

- a. melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan;
- b. menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
- c. memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif Masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan keberkelanjutan; dan
- d. meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya Masyarakat melalui peran serta Masyarakat dalam pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Menurut pengertiannya secara bahasa, reklamasi berasal dari kosa kata dalam Bahasa Inggris, *to reclaim* yang artinya memperbaiki sesuatu yang rusak. Secara spesifik dalam Kamus Bahasa Inggris-Indonesia terbitan PT. Gramedia disebutkan arti *reclaim* sebagai menjadikan tanah (*from the sea*). Masih dalam kamus yang sama, arti kata *reclamation* diterjemahkan sebagai pekerjaan memperoleh tanah. Para ahli belum banyak yang mendefinisikan atau memberikan pengertian mengenai reklamasi pantai. Kegiatan reklamasi pantai merupakan upaya teknologi yang dilakukan manusia untuk merubah suatu lingkungan alam menjadi

ingkungan buatan, suatu tipologi ekosistem estuaria, mangrove dan terumbu karang menjadi suatu bentang alam daratan.¹

Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan social ekonomi dengan cara pengurungan, pengeringan lahan atau drainase²

Reklamasi dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil sebagaimana dalam pasal 34 berbunyi:

1. Reklamasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan dalam rangka meningkatkan manfaat dan/atau nilai tambah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ditinjau dari aspek teknis, lingkungan, dan sosial ekonomi.
2. Pelaksanaan Reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menjaga dan memperhatikan:
 - a. keberlanjutan kehidupan dan penghidupan Masyarakat;
 - b. keseimbangan antara kepentingan pemanfaatan dan kepentingan pelestarian fungsi lingkungan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; serta
 - c. persyaratan teknis pengambilan, pengerukan, dan penimbunan material.
3. Perencanaan dan pelaksanaan Reklamasi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.

Kegiatan reklamasi pantai dilakukan dengan memperhatikan isi ketentuan sesuai Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 40/PRT/M/2007 tentang Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai yaitu :

¹ Maskur A, *Rekonstruksi Pengaturan Hukum Reklamasi Pantai Di Kota Semarang* Tesis Program magister ilmu hukum Program pascasarjana Universitas diponegoro Semarang 2008

² Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil

- a. Merupakan kebutuhan pengembangan kawasan budi daya yang telah ada di sisi daratan;
- b. Merupakan bagian wilayah dari kawasan perkotaan yang cukup padat dan membutuhkan pengembangan wilayah daratan untuk mengakomodasikan kebutuhan yang ada;
- c. Berada di luar kawasan hutan bakau yang merupakan bagian dari kawasan lindung atau taman nasional, cagar alam, dan suaka margasatwa;
- d. Bukan merupakan kawasan yang berbatasan atau dijadikan acuan batas wilayah dengan daerah/negara lain.

Ada tiga tujuan dari program reklamasi adalah:

- a. Untuk mendapatkan kembali tanah yang hilang akibat terjangan gelombang laut;
- b. Untuk memperoleh tanah baru di kawasan depan garis pantai untuk mendirikan bangunan yang akan difungsikan sebagai benteng perlindungan garis pantai;
- c. Untuk alasan ekonomis, pembangunan atau untuk mendirikan konstruksi bangunan dalam skala lebih besar.

Proyek reklamasi Pantai yang dilegalkan oleh pemerintah didasarkan atas adanya konservasi laut, investasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dan pembangunan hunian tepi laut tapi yang perlu diingat saat melakukan reklamasi adalah adanya kontak secara langsung dengan

kehidupan masyarakat sekitar khususnya masyarakat nelayan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

bahwa pada umumnya kegiatan reklamasi pantai dilaksanakan pada wilayah pesisir pantai. Sedang yang dimaksud dengan wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Ruang lingkup pengaturan wilayah pesisir pantai, meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai.

Pengelolaan wilayah pesisir pantai yang biasa dijadikan sebagai obyek pelaksanaan reklamasi pantai, meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam pemanfaatannya serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahkan harus pula menjaga kelestarian lingkungan, dan setiap kegiatan reklamasi pantai hendaknya didasari dengan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL).

AMDAL merupakan kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan atau kegiatan di Indonesia. amdal ini berupa dokumen yang memuat seluruh persyaratan sebelum dilakukan pelaksanaan reklamasi.

Dalam penyusunan AMDAL keterlibatan seluruh instansi terkait baik vertikal maupun horizontal menjadi bagian yang tak terpisahkan guna terciptanya pelaksanaan yang baik dalam reklamasi sehingga meminimalisir mal administrasi yang dapat menjadi masalah dikemudian hari dan dapat berimplikasi hukum. Seperti yang terjadi di Sulawesi Selatan bahwa dalam pelaksanaan Reklamasi tersebut menuai banyak kritikan dan pertentangan mulai dari payung hukum reklamasi. Delapan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tergabung dalam Aliansi Selamatkan Pesisir (ASP) Makassar, menggugat Pemprov Sulsel terkait reklamasi pesisir Centre Point of Indonesia (CPI) Makassar ke PTUN.

Pengaturan pengelolaan wilayah pesisir pantai yang tertuang di dalam UU. Nomor 27 Tahun 2007 juncto UU. Nomor 1 Tahun 2014 telah mengatur pemanfaatan perairan pesisir hanya dapat diberikan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir ("HP-3"). Sedang hak yang dapat diberikan tersebut, meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut. HP-3 diberikan dalam bentuk sertifikat HP-3 dan diberikan kepada pihak-pihak sebagai berikut:

1. Orang perseorangan warga negara Indonesia.
2. Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia.
3. Masyarakat adat.

secara yuridis formal telah ditetapkan kebijakan pemerintahan berkenaan dengan pemanfaatan wilayah pesisir pantai yang pada pokoknya diprioritaskan untuk kepentingan, sebagai berikut:

1. Konservasi.
2. Pendidikan dan pelatihan.
3. Penelitian dan pengembangan.
4. Budidaya laut.
5. Pariwisata.
6. Usaha perikanan kelautan dan industri perikanan secara lestari.
7. Pertanian organik.
8. Peternakan.

Keberadaan reklamasi pantai Berkenaan dengan alokasi prioritas pengelolaan wilayah pesisir pantai dalam kaitannya dengan kegiatan reklamasi pantai, tentu masih terdapat sejumlah norma hukum yang melahirkan permasalahan hukum sehingga menarik untuk didiskusikan. Sementara norma hukum yang termuat di dalam berbagai regulasi tersebut, idealnya apabila tidak sekedar dijadikan sebagai hiasan bibir atau aturan pelengkap belaka (*ius constituendum*), melainkan benar-benar harus dilaksanakan sebagaimana seharusnya (*ius contitutum*). Pelaksanaan setiap norma hukum yang bertalian dengan kegiatan reklamasi pantai, adalah bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan penegakan hukum (*law enforcement*). Sementara penegakan hukum itu sendiri, merupakan salah satu ciri dari negara hukum.

pelaksanaan Reklamasi memerlukan sumber material urugan. Material urugan biasanya dipilih yang bergradasi baik, artinya secara teknis mampu mendukung beban bangunan di atasnya. Karena itulah,

biasanya dipilih sumber material yang sesuai dan ini akan berhubungan dengan tempat galian (*quarry*). Sumber galian yang biasanya dipilih adalah dengan melakukan pengeprasan bukit atau pengeprasan pulau tak berpenghuni. Hal ini tentunya akan mengganggu lingkungan di sekitar *quarry*. Cara lain yang relatif lebih aman dapat dilakukan dengan cara mengambil material dengan melakukan pengerukan (*dredging*) dasar laut di tengah laut dalam. Pilihlah kawasan laut dalam yang memiliki material dasar yang memenuhi syarat gradasi dan kekuatan bahan sesuai dengan yang diperlukan oleh kawasan reklamasi.

Kemudian di dalam melakukan reklamasi terhadap kawasan pantai, maka wajar dan patut apabila pihak yang melaksanakan reklamasi pantai *harus* memperhatikan berbagai aspek (sosial) terutama dampak yang akan ditimbulkan agar tidak merugikan rakyat. Sementara kata *harus* disini, mengandung konsekuensi yuridis berupa pertanggungjawaban pidana sebagai wujud dari *law enforcement*. Adapun dampak yang akan ditimbulkan dari kegiatan reklamasi pantai, misalnya; dampak lingkungan, sosial budaya maupun ekonomi. Dampak-dampak reklamasi pantai tersebut, tidak boleh dilepaskan dari pertanggungjawaban pihak pelaksana reklamasi.

Reklamasi pantai dapat dilakukan oleh perusahaan swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT), Pemerintah Kabupaten/Kota, Badan Usaha Milik Negara, kerjasama antara perusahaan swasta dan Pemerintah Kabupaten/Kota, atau kerja sama antara perusahaan swasta dan Badan Usaha Milik Negara. Tanah hasil reklamasi pantai nantinya

dapat dipergunakan untuk mendirikan bangunan yang bersifat komersial atau publik. Atas dasar izin reklamasi maka tanah hasil reklamasi perlu mendapatkan kepastian hukum terkait hak apa yang dapat di peroleh atas tanah reklamasi.

Seperti di Sulawesi selatan beberapa kabupaten kota telah melakukan reklamasi pantai dengan peruntukan tanah yang berbeda-beda olehnya itu tanah dari hasil reklamasi menjadi tanah Negara sebagaimana di sebutkan dalam Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 Pasal 4 yaitu:

Tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf a dapat berasal dari:

- a. tanah yang ditetapkan Undang-Undang atau Penetapan Pemerintah;
- b. Tanah Reklamasi;
- c. tanah timbul;
- d. tanah yang berasal dari pelepasan atau penyerahan hak;
- e. tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan;
- f. Tanah Telantar;
- g. Tanah Hak yang jangka waktunya berakhir serta tidak dimohon Perpanjangan dan/atau Pembaruan;
- h. Tanah Hak yang jangka waktunya berakhir dan karena kebijakan Pemerintah Pusat tidak dapat diperpanjang dan/atau diperbarui; dan
- i. tanah yang sejak semula berstatus Tanah Negara.

Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara yang selanjutnya disebut Tanah Negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu Hak Atas Tanah, bukan tanah wakaf, bukan Tanah Ulayat

dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah³.

Untuk itu tanah hasil reklamasi pantai yang menjadi tanah Negara perlu mendapat kepastian dan perlindungan hukum bagi pihak yang telah melakukan reklamasi dalam mencapai tujuan dari pada pihak reklamasi pantai. Banyak nya kasus penyerobotan, perampasan penguasaan tanah hasil reklamasi pantai membuat para pihak reklamasi mengalami kerugian dan terhambatnya pembangunan/pengembangan lokasi reklamasi pantai.

Maka dari itu maka penulis membuat disertasi ini yang berjudul “hakikat reklamasi pantai dalam perolehan hak atas tanah” untuk mengurai masalah yang terjadi dalam tanah hasil reklamasi pantai guna terciptanya tujuan reklamasi pantai yang diharapkan oleh para pihak yang melakukan reklamasi pantai.

³ Muhammad Sabir, Sufirman Rahman, Baharuddin Badaru. 2022. *Tinjauan Yuridis Jual Beli Terhadap Tanah Negara: Studi Kasus Di Kabupaten Pangkep*. Journal of Lex Generalis (JLS) Vol. 3(4). 2722-7871
<http://pasca-umi.ac.id/index.php/jlg/article/view/833>

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah hakikat Reklamasi Pantai dalam Perolehan Hak Atas Tanah ?
2. Bagaimanakah pengaturan pendaftaran dan penetapan perolehan hak atas tanah reklamasi pantai?
3. Faktor apa yang mempengaruhi Perolehan Hak Atas Tanah Reklamasi Pantai ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dan kegunaan dalam penulisan disertasi ini yaitu:

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis serta menemukan hakikat Reklamasi Pantai dalam Perolehan Hak Atas Tanah.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis serta menemukan Pengaturan pendaftaran dan Penetapan perolehan Hak Atas Tanah Reklamasi Pantai.
- c. Untuk mengetahui dan menganalisis serta menemukan Faktor yang mempengaruhi Perolehan Hak Atas Tanah Reklamasi Pantai.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara teoretis, diharapkan hasil penelitian ini memberi kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan hak atas tanah reklamasi.
- b. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat bagi mahasiswa pada umumnya dan praktisi hukum

D. Orisinalitas Penelitian

Beberapa disertasi yang meneliti tentang Reklamasi, pada dasarnya sudah ada, begitupun penelitian. Namun penelitian yang penulis lakukan yaitu berusaha menyoroti lebih dalam satu aspek yang spesifik, Hakikat Hak Atas Tanah Reklamasi.

Namun tidak dapat disangkal, bahwa sekarang ini sudah ada beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan dengan penelitian ini, antara lain :

1. Asbudi Dwi Saputra; disertasi berjudul "*Hakikat Perjanjian Reklamasi Pantai Antara Investor dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan*", pada Program Pascasajana Universitas Muslim Indonesia, 2017. Beliau lebih fokus pada Perjanjian reklamasi Pantai dengan menitik beratkan pada nilai keadilan atas perjanjian. Sehingga dapatlah dipertegas, bahwa penelitian Penulis sama sekali tidak sama dan berbeda dengan penelitian disertasi dari Asbudi Dwi Saputra.
2. Acmad Kadir : disertasi berjudul "*Hakikat Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Reklamasi*" pada Program Pascasajana Universitas Muslim Indonesia, 2018. Orientasi penelitian yang berbeda, karena beliau lebih focus terhadap Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Reklamasi. kajian ini berbeda dengan yang menjadi *concern* penulis hakikat reklamasi pantai dalam perolehan hak Atas tanah.

3. Hajja Hikmawati; disertasi berjudul "*Kepastian Hukum dan Keadilan Dalam Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah di Sulawesi Selatan*".
Orientasi penelitian yang berbeda, karena penelitian promovendus tidak terkait dengan persoalan reklamasi pantai. Sehingga dari awal sudah patut diduga, bahwa berbeda dan tidak sama pula dengan penelitian yang akan dilakukan Penulis melalui disertasinya.