



TINJAUAN YURIDIS IZIN REKLAMASI PANTAI MAKASSAR DALAM MEGA PROYEK CENTRE POINT OF INDONESIA

JUDICIAL REVIEW OF MAKASSAR BEACH RECLAMATION PERMIT UNDER MEGA PROJECT CENTER POINT OF INDONESIA

Zulkifli Aspan*

ABSTRAK

Mega proyek *Centre Point of Indonesia* (CPI) seluas 157 Ha yang berdiri di atas lahan negara di kawasan pesisir Makassar dilakukan oleh Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sulawesi Selatan bersama PT Yasmin Bumi Asri dan PT Ciputra Tbk sebagai investor. Izin reklamasi digugat oleh koalisi masyarakat sipil yang mengatasnamakan “Aliansi Selamatkan Pesisir (ASP) Makassar”. Koalisi ASP menggugat karena reklamasi dipandang menyalahi ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup, PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, Perpres No. 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta Permen Kelautan dan Perikanan No 17 tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Reklamasi. Gugatan ini didukung hasil kajian ASP bahwa 60% terumbu karang di wilayah pesisir kota Makassar telah rusak. Alokasi ruang reklamasi yang nantinya akan dilaksanakan dalam sebuah proyek besar reklamasi akan menambah parah presentasi kerusakan terumbu karang. Selain itu, reklamasi juga semakin memperparah pencemaran air laut di sekitar pantai Losari, Makassar.

Kata Kunci: peklamasi, lingkungan hidup, CPI.

ABSTRACT

Mega proyek *Center Point of Indonesia* (CPI) of 157 Ha which stands on state land in coastal area of Makassar is done by Provincial Government (Provincial) of South Sulawesi with PT Yasmin Bumi Asri and PT Ciputra Tbk as investor. The reclamation permit was sued by a civil society coalition that ceded the “Alliance for Coastal Save (ASP) Makassar”. The ASP coalition is suing because reclamation is deemed to violate the provisions in Law no. 32 Year 2009 on the Environment, PP. 27 of 2012 on Environmental Permit, Presidential Regulation no. 122 Year 2012 on Reclamation in Coastal Areas and Small Islands, and Candidates of Marine and Fisheries No. 17 of 2013 on Guidelines for Reclamation Licensing. The lawsuit is supported by the ASP study that 60% of the coral reefs in the coastal areas of Makassar have been damaged. The allocation of reclamation space that will be carried out in a large reclamation project will add to the severe presentation of coral damage. In addition, reclamation is also increasingly aggravating sea water pollution around the coast of Losari, Makassar.

Keyword: reclamation, environment, CPI

* Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Jl. Perintis Kemerdekaan KM.10 Makassar, Email: zulkifliaspan@gmail.com

PENDAHULUAN

Reklamasi kawasan pesisir pantai di sejumlah daerah di Indonesia menjadi isu hangat ketika mendapat reaksi penolakan dari masyarakat. Pada kasus reklamasi pantai Utara Jakarta misalnya, isunya menjadi panas ketika berujung pada kasus hukum Tipikor manakala anggota DPRD Jakarta beserta pengembang (PT Agung Podomoro Land) ditangkap KPK terkait suap reklamasi. Uang suap itu diduga terkait dengan pembahasan Raperda Rencana Zonasi dan Wilayah Pesisir Pantai Utara dan revisi Perda Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Reklamasi dan Rencana Tata Ruang Pantura Jakarta.¹ KPK bahkan menyebut kasus ini sebagai *grand corruption*.² Hal ini kemudian merembet pada kuatnya desakan untuk menghentikan aktivitas reklamasi pantai di sejumlah daerah, termasuk Makassar.

Jika menelisik UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemd), memang memberikan kewenangan pengelolaan wilayah laut kepada pemerintah pusat yang dibagi dengan pemerintah provinsi³ serta pemerintah Kabupaten/Kota. Demikian pula dengan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dalam UU Pemd misalnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah Provinsi serta Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menerbitkan izin pengelolaan wilayah laut. Perihal izin ini

kemudian diatur secara lebih rinci dalam Peraturan Presiden (Perpres) No 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta Peraturan Menteri kelautan dan perikanan nomor 17 Tahun 2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 6 dan Pasal 7.⁴ Penolakan warga pesisir Makassar terhadap reklamasi CPI juga dilakukan secara masif, meskipun aktivitas reklamasi tetap jalan.⁵

Kota Makassar merupakan daerah pantai yang datar dengan kemiringan 0 - 5 derajat ke arah barat, dihapit dua muara sungai yakni sungai Tallo yang bermuara di bagian utara kota dan sungai Jeneberang yang bermuara di selatan kota. Luas wilayah kota Makassar seluruhnya berjumlah kurang lebih 175,77 Km² daratan dan termasuk 11 pulau di selat Makassar ditambah luas wilayah perairan kurang lebih 100 Km. Jumlah kecamatan di kota Makassar sebanyak 14 kecamatan dan memiliki 143 kelurahan. Diantara kecamatan tersebut, ada 7 (tujuh) kecamatan yang berbatasan dengan pantai yaitu kecamatan Tamalate, Mariso, Wajo, Ujung Tanah, Tallo, Tamalanrea dan Biringkanaya.⁶

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Sulawesi Selatan, reklamasi atau penimbunan laut terjadi di pesisir Makassar mulai gencar dilakukan sejak tahun 2003 hingga tahun 2010. Kasus penimbunan pesisir Mariso, Pembangunan hotel di belakang Polair

¹ <http://nasional.kompas.com/read/2016/04/01/18245351/KPK.Suap.untuk.Sanusi.Terkait.Raperda.Reklamasi>.

² <http://nasional.kompas.com/read/2016/04/01/21160331/KPK.Sebut.Suap.Anggota.DPRD.DKI.Sebagai.Grand.Corruption>.

³ Lihat Pasal 14 UU No 23 Tahun 2014.

⁴ Lihat Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Menteri kelautan dan perikanan nomor 17 tahun 2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

⁵ <http://celebesonline.com/2017/03/31/warga-pesisir-pantai-makassar-dan-walhi-demo-reklamasi-cpi/>

⁶ <http://makassarkota.go.id/110-geografiskotamakassar.html>

dan pesisir Mariso, penimbunan pesisir Buloa, dan terakhir reklamasi pantai oleh sejumlah pihak. Pemkot Makassar juga membuat master plan rencana reklamasi kawasan strategis bisnis global terpadu Makassar yang memasukkan rencana pembangunan *Centre Point of Indonesia* atau COI/CPI di dalamnya. Walaupun belum ada perda zonasi wilayah pesisir, proyek reklamasi CPI terus berjalan.⁷ Luas Rencana Struktur Ruang pada KSP COI yang diusulkan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan memiliki luas 625,35 Ha di zona kawasan inti dan 840,75 Ha di kawasan penyanggah sebagian besar direncanakan di dalam areal reklamasi yang belum memiliki aspek legal, seperti belum adanya perda zonasi wilayah pesisir dan pulau kecil.

Untuk mewujudkan proyek CPI ini, Pemprov Sulawesi Selatan kemudian menggandeng PT Yasmin Bumi Asri untuk mengerjakan beberapa proyek dengan anggaran APBD. Namun kontrak tersebut dialihkan ke PT Ciputra Surya Tbk untuk menggarap lahan seluas 157 Ha. Dalam kontrak disebutkan, lahan seluas 57 Ha (Wisma Negara) akan diserahkan kepada pemerintah provinsi Sulawesi Selatan. Selanjutnya, Ciputra akan menguasai lahan seluas 100 Ha yang diperuntukkan untuk kawasan bisnis, perhotelan, dan pemukiman mewah.

Di awal tahun 2015, kegiatan ilegal reklamasi atau penimbunan laut yang dilakukan pengembang dihentikan oleh Pansus RTRW DPRD Kota Makassar.⁸ DPRD Kota Makassar memandang reklamasi belum memiliki payung hukum yang kuat, salah satunya belum ada Perda Zonasi.

Penghentian ini sifatnya hanya sementara, menunggu kepastian alokasi ruang reklamasi (Perda Zonasi) yang akan dibahas oleh Pansus Ranperda RTRW Makassar 2015-2035. Masyarakat sipil dan akademisi telah memberikan pandangan terkait reklamasi pesisir Makassar dalam rapat dengar pendapat Pansus DPRD Kota Makassar. Aliansi Selamatkan Pesisir (ASP) Makassar⁹ menolak secara tegas alokasi ruang reklamasi, komersialisasi pesisir Makassar untuk kepentingan pengembangan kota yang nyatanya lebih diarahkan pada kepentingan privatisasi ruang publik untuk tujuan-tujuan komersil, bisnis dan ekonomi semata.

Berdasarkan UU Pemda No. 23 Tahun 2014, kawasan reklamasi seluas 157,23 Ha berada dalam 4 (empat) Mil wilayah Laut yang diukur dari garis pantai Losari. Dengan demikian, secara ruang lingkup kompetensi relatif kewenangan jabatan, pemberian izin pelaksanaan reklamasi di luar wilayah lingkup kewenangan Gubernur Sulawesi Selatan, melainkan wilayah lingkup kewenangan Walikota Makassar. Hal ini secara tegas diatur dalam ketentuan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Awalnya, Pansus RTRW Makassar menunjukkan sikap menolak reklamasi tanpa izin dengan mengeluarkan sejumlah rekomendasi terhadap pihak yang melakukan reklamasi di pantai Makassar. Ancaman ini dikeluarkan karena pengusaha yang melakukan reklamasi tidak mengantongi izin sebagaimana diatur dalam peraturan

⁷ <http://sulsel.pojoksatu.id/read/2015/11/14/walhi-tuding-pemkot-makassar-abaikan-izin-reklamasi-pantai/>

⁸ <http://makassar.tribunnews.com/2016/04/25/rapat-pansus-cpi-dihentikan-sementara-waktu>

⁹ Aliansi Selamatkan Pesisir (ASP) Makassar merupakan koalisi CSO; Walhi Sulsel, LBH Makassar, ACC Sulawesi, FIK Ornop, SP Anging Mamiri, KontraS Sulawesi, serta sejumlah CSO lainnya.

perundang-undangan.¹⁰ Namun sebagai institusi politik yang rentan dengan konflik kepentingan, meski awalnya menunjukkan sikap menolak reklamasi, DPRD Makassar tetap mengesahkan Raperda RTRW Makassar 2015-2016 meski aktivitas reklamasi belum mengantongi izin lengkap.¹¹

Meski lokasi reklamasi berada di Kota Makassar, namun Pemprov Sulawesi Selatan juga memiliki kepentingan terkait pembangunan mega proyek CPI/COI. Setelah menggandeng PT Yasmin Bumi Putra dan PT Ciputra Surya Tbk, Pemprov Sulawesi Selatan mengusulkan Ranperda CPI. Tujuan ranperda CPI ini untuk melengkapi Perda RTRW Makassar 2015-2035 serta memuluskan proyek CPI yang ditentang sejumlah pihak.¹² Aliansi Selamatkan Pesisir (ASP) Makassar yang sejak semula menolak proyek reklamasi ini kemudian mengajukan 2 (dua) gugatan. *Pertama*, menggugat Surat Izin Gubernur Sulawesi Selatan Nomor: 644/6273/TARKIM tertanggal 1 November 2013 tentang Izin Pelaksanaan Reklamasi pada Kawasan Pusat Bisnis Terpadu Indonesia di Provinsi Sulawesi Selatan sebagai kawasan Strategis Provinsi.¹³ *Kedua*, LBH Makassar (sebagai CSO yang tergabung dalam ASP) mengajukan permohonan Sengketa Informasi Publik ke Komisi Informasi Publik (KIP) Sulawesi Selatan terkait permintaan dokumen izin reklamasi yang dikeluarkan Pemkot Makassar.

Reklamasi pantai juga berdampak sosial pada kehidupan masyarakat sekitar pantai tersebut. Hingga saat ini jumlah pencari

kerang di daerah Mariso dan sekitarnya sudah sulit dijumpai lagi. Selain karena kerusakan daerah pesisir, aktivitas reklamasi CPI juga telah menghilangkan daerah penghidupan para pencari kerang. Kajian WALHI Sulsel mendapati jika terdapat sekitar 3000an kapal dan perahu nelayan yang akan terancam dengan kegiatan reklamasi. Nelayan di wilayah kecamatan Mariso telah mengalami kesulitan dalam mencari ikan di sekitar perairan Makassar, serta alur transportasi perahu juga semakin menyempit seiring pelaksanaan proyek reklamasi CPI berjalan.

Keluarga nelayan Makassar yang mendiami dan mengelolah tanah muncul di pesisir Pantai Losari kini telah digusur karena proyek reklamasi yang disetujui oleh Pemerintah Provinsi (Pemprov) Sulsel ke pihak pengembang, Ciputra Grup. Kini keluarga nelayan yang sebelumnya tinggal sejak 40 tahun di pesisir Pantai Losari telantar di emperan gedung serbaguna milik Pemprov Sulawesi Selatan, *Celebes Convention Center* (CCC) di Jalan Metro Tanjung Bunga. Mereka juga akan digusur lagi untuk kedua kalinya, karena gedung CCC sudah mau dirobohkan akibat pembangunan hotel milik Gubernur Sulsel Syahrul Yasin Limpo bernama hotel Grand Rindra.¹⁴

Dalam konteks ini kemudian, pengadilan menjadi ujung tombak terakhir dan utama. Dikatakan terakhir dan utama karena pengadilan menjadi instrument uji terhadap dugaan pelanggaran lingkungan yang terjadi, baik bersifat administratif melalui

¹⁰ <http://www.antarasulsel.com/berita/61966/pansus-rtrw-makassar-ancam-tidak-memasukan-reklamasi>.

¹¹ <http://makassar.antarane.ws.com/berita/67365/dprd-makassar-sahkan-perda-rtrw>.

¹² Pada saat tulisan ini dibuat, Ranperda CPI tersebut masih dibahas di DPRD Prop Sulsel.

¹³ <http://regional.kompas.com/read/2016/04/13/13534591/Gubernur.Sulsel.Digugat.ke.PTUN.Terkait.Reklamasi.Pantai.Losari>.

¹⁴ http://regional.kompas.com/read/2016/04/14/12535401/Kisah.Daeng.Bollo.Korban.Reklamasi.Pantai.Losari.yang.Kini.Hidup.Telantar?utm_source=WP&utm_medium=box&utm_campaign=Kknwp.

Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana dikaji dalam makalah ini, maupun tindak pidana lingkungan hidup melalui Pengadilan Negeri hingga Mahkamah Agung (MA). Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui jalur pengadilan (litigasi) adalah pilihan kedua jika penyelesaian secara non litigasi menemui jalan buntu. Dalam konteks inilah, pengadilan menjadi tumpuan harapan bagi masyarakat pencari keadilan, khususnya korban kejahatan lingkungan. Artikel ini akan mengkaji aspek hukum reklamasi di pantai Kota Makassar perspektif UU Lingkungan Hidup dalam kaitannya dengan advokasi CSO yang mendorong penolakan reklamasi di pantai Makassar.

TINJAUAN PUSTAKA

Prinsip Tanggungjawab Negara

Pengelolaan lingkungan saat ini belum mencerminkan keadilan. Konsep keadilan dalam negara Indonesia berpedoman kepada Pancasila sebagai falsafah negara yang mengedepankan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan dalam aspek lingkungan harus diartikan sebagai keadilan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan bagi kesejahteraan masyarakat dan lingkungan yang telah memberikan fungsinya dalam mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Keadilan lingkungan saat ini tercermin dalam keadilan berdasarkan undang-undang yang sektoral yang mengedepankan kepentingan-kepentingan sektor. Sehingga negara mempunyai peran yang besar dalam memberikan keadilan

bagi lingkungan dan masyarakat dalam konsep negara kesatuan yang berwawasan nusantara.¹⁵

Dalam konsep Pembangunan berkelanjutan yang disepakati dalam Konferensi *Rio de Janeiro* Tahun 1992 mengedepankan pembangunan yang memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi-generasi mendatang memenuhi kebutuhannya sendiri, sehingga terjaminnya keadilan lingkungan bagi generasi yang akan datang. Lingkungan merupakan warisan bagi seluruh umat manusia (*common heritage of mankind*), sehingga perlindungannya menjadi hal yang utama bagi setiap umat manusia untuk kepentingan generasi yang akan datang.¹⁶

Secara internasional berdasarkan Prinsip 21 *Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment, Stockholm 1972* telah dirumuskan prinsip tanggung jawab negara (*state of responsibility*). Lebih lanjut prinsip ini kemudian dikukuhkan dan ditegaskan dalam Prinsip Kedua Konferensi di *Rio de Janeiro 1992 (Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment and Development Rio de Janeiro 1992)*. Berdasarkan prinsip ini negara memiliki kedaulatan terhadap pengelolaan sumber-sumber daya alam di wilayahnya, namun negara berkewajiban untuk melindungi dan melestarikan fungsi lingkungan dalam yurisdiksi dan hak berdaulatnya dari bahaya kerusakan dan kehancuran. Kedaulatan dan hak berdaulat tersebut merupakan kekuasaan tertinggi bagi negara tersebut.¹⁷

¹⁵ Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Nusantara Buku V: Sektoral Jilid 2*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Putra A Bardin, 1984). hal. 102.

¹⁶ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan, Edisi ketujuh*, Cetakan Keenam Belas, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999). Hal 204.

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Alumni, 2003). Hal.18.

Prinsip Lingkungan Hidup dalam Pembangunan Berkelanjutan

Dalam Penjelasan Umum Pasal 1 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup disebutkan bahwa “*Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.*”¹⁸

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup telah memuat prinsip/asas dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 2 UU ini menyatakan bahwa “*Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas: a. tanggung jawab negara; b. kelestarian dan keberlanjutan; c. keserasian dan keseimbangan; d. keterpaduan; e. manfaat; f. kehati-hatian; g. keadilan; h. ekoregion; i. keanekaragaman hayati; j. pencemar membayar; k. partisipatif; l. kearifan lokal; m. tata kelola pemerintahan yang baik; dan, n. otonomi daerah.*” Sehingga sudah terang dan jelas jika pemerintah Pusat maupun Daerah mesti memperhatikan asas-asas ini dalam melakukan pengelolaan lingkungan hidup, termasuk dalam paradigma pembangunan berkelanjutan (*suistainable development*).

Pembangunan berkelanjutan (*suistainable development*) merupakan standar yang tidak hanya ditujukan bagi perlindungan

lingkungan, melainkan juga bagi kebijaksanaan pembangunan, artinya:¹⁹

“Dalam penyediaan, penggunaan, peningkatan kemampuan sumber daya alam dan peningkatan taraf ekonomi, perlu menyadari pentingnya pelestarian fungsi lingkungan hidup, kesamaan derajat antar generasi, kesadaran terhadap hak dan kewajiban masyarakat, pencegahan terhadap pembangunan yang destruktif (merusak) yang tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan, serta berkewajiban untuk turut serta dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan pada setiap lapisan masyarakat.”

Salah satu kegagalan negara-negara di dunia, termasuk Indonesia dalam mengaktualisasikan pembangunan berkelanjutan menurut Mas Achmad Santosa adalah “ketidakmampuan para penentu kebijakan untuk mengintegrasikan ketiga pilar pembangunan berkelanjutan (ekologi, ekonomi, sosial budaya) dan ketiga pilar tersebut dengan *good governance* ke dalam proses pengambilan keputusan kebijakan negara.”²⁰ Hukum merupakan instrumen dari “sosial kontrol”,²¹ dan “sarana perubahan sosial atau sarana pembangunan,”²² maka pengaturan hukum diperlukan guna mencegah dan menanggulangi dampak negatif dari pembangunan. Kebutuhan terhadap pengaturan hukum secara komprehensif menjadi alasan bagi istilah “pengaturan hukum.” Pengaturan hukum

¹⁸ Pasal 1 ayat (2) UU No 32/2009.

¹⁹ Alvi Syahrin, *Pembangunan Berkelanjutan (Perkembangannya, Prinsip-Prinsip dan Status Hukumnya)*, (Medan: Fakultas Hukum USU, 1999), hal. 27. Perhatikan juga, Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ke-7, Cetakan ke-14, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1999) hal. 18-19.

²⁰ Mas Achmad Santosa, *Peraturan Perundang-undangan dalam Lingkungan*, Makalah, Training Pengelolaan Lingkungan Hidup Bagi Eksekutif, Kementerian Lingkungan Hidup, Jakarta, 2004, hal. 3

²¹ Edwin Patterson. *Law In A Scientific Age*, (New York: Columbia University Press, 1963), hal. 3

²² Mochtar Kusumaatmadja. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum Indonesia*, (Jakarta: Bina Cipta, 1976), hal 12-15.

menurut Alvi Syahrin “mencerminkan bagaimana suatu bangsa berupaya menggunakan hukum sebagai instrumen mencegah dan menanggulangi dampak negatif dari pembangunan”.²³ Salah satu bentuk pengaturan hukum itu adalah hadirnya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang memuat asas dan prinsip pengelolaan lingkungan hidup yang wajib ditaati oleh semua pemangku kepentingan.

Prinsip Kebebasan Hakim dalam Memutus Perkara

Dalam advokasi lingkungan hidup, pengadilan menjadi ujung tombak terakhir dan utama. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan (litigasi) adalah salah satu upaya penyelesaian sengketa lingkungan selain yang dilakukan melalui luar pengadilan (non-litigasi). Umumnya upaya litigasi ditempuh manakala cara persuasif tidak menemukan hasil alias buntu. Pengadilan dipilih sebagai sarana menguji tindakan kejahatan lingkungan yang dilakukan oleh negara atau perusahaan, atau menguji keabsahan keputusan tata usaha negara (TUN) terkait pemberian Izin Lingkungan sebagaimana diulas dalam penelitian ini.

Pada konteks ini kemudian, hakim menjadi ujung tombak dalam menilai ada tidaknya kejahatan lingkungan atau pelanggaran administrasi dari surat keputusan/izin yang dikeluarkan pejabat berwenang. Untuk kasus

kejahatan lingkungan, hakim Pengadilan Negeri dituntut untuk dapat membuktikan ada tidaknya kejahatan lingkungan yang terjadi. Demikian pula halnya dengan hakim pada PTUN, dituntut mampu membuktikan ada tidaknya pelanggaran administrasi dalam penerbitan surat izin lingkungan hidup.

UU Kekuasaan Kehakiman menganut prinsip independensi hakim dalam memeriksa dan memutus suatu perkara. Namun demikian, kebebasan tersebut mesti dimaknai bahwa hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.²⁴ Hakim dalam memilih kebebasan bukanlah memilih sesuatu melawan keadilan. Sebaliknya kebebasan dipilih karena adanya orang-orang yang menderita dan berjuang untuk memperoleh keadilan. Memisahkan kebebasan dari keadilan adalah dosa sosial. Kebebasan harus diisi dengan mendahulukan kewajiban dari pada hak dan selanjutnya digunakan untuk mengabdikan pada keadilan.²⁵

Menurut Yahya Harahap,²⁶ kebebasan hakim jangan diartikan kebebasan yang tanpa batas dengan menonjolkan sikap *arrogance of power* dengan memperlakuk kebebasan untuk menghalalkan segala cara, namun kebebasan tersebut relatif dengan acuan:

1. Menerapkan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang tepat dan benar dalam menyelesaikan kasus perkara yang sedang diperiksanya, sesuai dengan asas dan *statute law must prevail* (ketentuan undang-undang harus diunggulkan);

²³ Alvi Syahrin. *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan*, (Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2003), hal. 11

²⁴ Pasal 5 ayat 1 UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

²⁵ Albert Camus, *Krisis Kebebasan (Terjemahan Edhi Martono)*, (Jakarta: Yayasan Obor, 1998), hal.75.

²⁶ M. Yahya Harahap, S.H., *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 60-61.

2. Menafsirkan hukum yang tepat melalui cara-cara pendekatan penafsiran yang dibenarkan (penafsiran sistematis, sosiologis, bahasa, analogis dan *a contrario*) atau mengutamakan keadilan daripada peraturan perundang-undangan, apabila ketentuan undang-undang tidak potensial melindungi kepentingan umum. Penerapan yang demikian sesuai dengan doktrin *equity must prevail* (keadilan harus diunggulkan);
3. Kebebasan untuk mencari dan menemukan hukum (*rechts vinding*), dasar-dasar dan asas-asas hukum melalui doktrin ilmu hukum, norma hukum tidak tertulis (hukum adat), yurisprudensi maupun melalui pendekatan "realisme" yakni mencari dan menemukan hukum yang terdapat pada nilai ekonomi, moral, agama, kepatutan dan kelaziman

Dalam batas-batas tersebut di atas jangkauan kebebasan hakim dalam melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman menyelesaikan sengketa perkara yang diperiksa. Bebas menerapkan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang "berlaku", asal peraturan dan perundang-undangan yang bersangkutan tepat dan benar untuk diperlakukan terhadap kasus perkara yang diperiksa. Demikian pula kebebasan dalam menafsirkan hukum tidak dibenarkan menafsirkan hukum diluar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kebebasan penafsiran yang dibenarkan harus melalui "pendekatan disiplin" yang diakui keabsahannya oleh teori dan praktek seperti pendekatan sistemik atau sosiologis, hakim juga diperbolehkan

menggunakan pendekatan penafsiran analogis dan *a contrario* dalam doktrin hukum Islam disamakan dengan *qiyas* dan *istihsan*.²⁷

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif, yakni mengkaji hukum secara normatif. Dalam penelitian ini, yang dikaji adalah kesesuaian penerapan aspek hukum dalam reklamasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana disyaratkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Menurut Morris L. Cohen,²⁸ bahwa "sumber hukum primer terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan, sedangkan sumber hukum sekunder berupa berbagai bentuk kepustakaan di bidang hukum maupun bidang yang terkait termasuk di dalamnya pandangan-pandangan dari para pakar hukum".

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

1. UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
2. UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
3. UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang;
4. UU No. 1/2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
5. UU No. 51/2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN);
6. UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah;
7. UU No. 32/2004 tentang Pemda;
8. Perpres No. 122/2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
9. Peraturan Menteri kelautan dan perikanan

²⁷ *Ibid*

²⁸ Morris L. Cohen dan Kent C. Olson, *Legal Reserach in A Nutshell*, (St. Paul Minnesota: West Publishing Company), h. 1-3.

Nomor 17 tahun 2013 tentang perizinan reklamasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil;

10. Surat Izin Gubernur Sulawesi Selatan Nomor: 644/6273/TARKIM tertanggal 1 November 2013 tentang Izin Pelaksanaan Reklamasi pada Kawasan Pusat Bisnis Terpadu Indonesia di Provinsi Sulawesi Selatan sebagai Kawasan Strategi Provinsi.

sedangkan bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang didapatkan dari literatur, majalah, maupun informasi, baik dari media cetak maupun media elektronik yang mendukung penelitian ini. Data sekunder ini terdiri dari literatur-literatur dan makalah-makalah, karya-karya ilmiah, jurnal serta artikel-artikel yang berkaitan dengan objek penelitian, termasuk artikel-artikel yang didapatkan lewat penelusuran internet. Dimungkinkan pula penelitian ini menggunakan bahan non hukum terutama bidang politik guna menguraikan permasalahan. Penggunaan bahan non hukum didasarkan atas pertimbangan sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki²⁹ bahwa “di dalam penelitian hukum untuk keperluan akademisi pun bahan non hukum dapat membantu.”

Teknik pengumpulan dan pengolahan data dalam penelitian ini dengan cara melakukan studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan, makalah, gugatan PTUN yang dilayangkan oleh LBH Makassar, serta sumber tertulis lainnya. Setelah bahan-bahan hukum berhasil dikumpulkan dengan menggunakan teknik yang telah ditetapkan di

atas, kemudian dilakukan sisteminisasi bahan hukum tersebut, diidentifikasi bahan hukum sesuai dengan kelompok permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini. Kemudian dicari interpretasi, selanjutnya dianalisis dengan analisis hukum (*legal opinion*) dalam bentuk argumen hukum dan dilengkapi dengan kajian teoritis dan filosofisnya.

PEMBAHASAN

Cacat Yuridis Izin Reklamasi

LBH Makassar mewakili koalisi ASP Makassar melakukan gugatan ke PTUN terkait Surat Izin Gubernur Sulsel Nomor: 644/6273/TARKIM tertanggal 1 November 2013 tentang Izin Pelaksanaan Reklamasi pada Kawasan Pusat Bisnis Terpadu Indonesia di Provinsi Sulawesi Selatan sebagai kawasan Strategi Provinsi dengan mengajukan alasan hukum yang dipandang relevan dengan isu reklamasi yang terjadi.

Aspek UU Pemda

Berdasarkan UU Pemda No. 23 Tahun 2014, kawasan reklamasi seluas 157,23 Ha berada dalam 4 (empat) Mil wilayah Laut yang diukur dari garis pantai Losari. Dengan demikian, secara ruang lingkup kompetensi relatif kewenangan jabatan, pemberian izin pelaksanaan reklamasi di luar wilayah lingkup kewenangan hak Gubernur Sulawesi Selatan, melainkan wilayah lingkup kewenangan Walikota Makassar. Hal ini secara tegas diatur dalam ketentuan Peraturan Menteri kelautan dan Perikanan Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, sebagaimana diatur dalam: Pasal 6.

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 35.

Gubernur berwenang menerbitkan Izin Lokasi Reklamasi dan Izin Pelaksanaan Reklamasi pada:

- a. perairan laut di luar kewenangan kabupaten/kota sampai dengan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan; dan
- b. kegiatan reklamasi di pelabuhan perikanan yang dikelola oleh pemerintah provinsi.

Pasal 7

Bupati/walikota berwenang menerbitkan Izin Lokasi Reklamasi dan Izin Pelaksanaan Reklamasi pada:

- a. perairan laut 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi; dan
- b. kegiatan reklamasi di pelabuhan perikanan yang dikelola oleh pemerintah kabupaten/kota.

Sehingga dengan demikian Surat Izin Gubernur tersebut mengandung cacat materil karena dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang membuatnya karena telah melanggar ketentuan Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Lokasi reklamasi berada dalam ruang lingkup wilayah kewenangan Walikota Makassar. Sehingga Surat Izin Gubernur tersebut harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 6 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar. Akan tetapi, dalam Surat Izin Gubernur tersebut keputusan *a quo* nyata-nyata tidak memuat Perda Nomor 6 Tahun 2006 tentang RTRW Kota Makassar sebagai dasar pertimbangan.

Pada tanggal 27 Februari 2009, Walikota Makassar telah mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: 640/175/Kep/II/09

tentang Penetapan Lokasi Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan untuk Kawasan Pembangunan *Centre Poin of Indonesia* (CPI) Sebelah Barat Pantai Losari di Kecamatan Tamalate dan Kecamatan Mariso Kota Makassar. Dimana surat keputusan walikota tersebut merupakan tindak lanjut dari surat Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 644/805/Huk tertanggal 17 Februari 2009 perihal permintaan penetapan lokasi pembangunan CPI. Surat keputusan Walikota makassar secara langsung menegaskan bahwa lokasi reklamasi untuk pembangunan CPI merupakan lingkup wilayah kewenangan pemerintah kota Makassar. Akan tetapi, surat keputusan walikota tersebut tidak dijadikan dasar dalam konsideran Surat Izin Gubernur tersebut. Sehingga Pemprov selaku tergugat dipandang telah mengesampingkan prinsip koordinasi dan keterpaduan antar pemerintah kota dan provinsi terkait kebijakan terhadap kegiatan pemanfaatan ruang di wilayah pesisir. Tegasnya, keputusan *a quo* adalah cacat secara prosedural dengan demikian dapat dinyatakan telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Aspek UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan

Surat Izin Gubernur dipandang tidak didasarkan pada Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K) sebagai arahan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Telah tegas diatur dalam Pasal 7 Ayat 1 dan Ayat 3 Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mengatur bahwa: **Ayat (1) huruf b** *Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terdiri*

atas Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RZWP-3-K, **Ayat (3)** Pemerintah Daerah wajib menyusun semua rencana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kewenangan masing-masing dan Pasal 17 Ayat (1) UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU NO. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang mengatur: *Izin Lokasi pemanfaatan ruang dari sebagian perairan pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil diberikan berdasarkan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.*

Terkait teknis pelaksanaan RZWP-3-K diatur selanjutnya dalam Peraturan Presiden No. 122 Tahun 2012 tentang reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yaitu pada Pasal 4 Ayat 1 yang mengatur bahwa *"Ayat (1) Penentuan lokasi dilakukan berdasarkan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K) Provinsi, Kabupaten/Kota dan/atau Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota".*

Koalisi ASP juga mendapati fakta bahwa, jika Izin Lokasi Reklamasi yang seharusnya menjadi dasar penerbitan Surat Izin Gubernur tersebut tidak pernah mendapatkan Rekomendasi Menteri Kelautan dan Perikanan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mengatur bahwa *"Izin Lokasi Reklamasi dengan luasan di atas 25 (dua puluh lima) hektar harus mendapatkan rekomendasi dari Menteri",* sementara luas wilayah reklamasi sebagaimana disebutkan dalam KTUN obyek sengketa adalah seluas 157,23 Ha. Terkait dengan keharusan memiliki Izin Lokasi reklamasi sebelum terbitnya izin pelaksanaan reklamasi sebagaimana Surat Izin Gubernur tersebut diatur dalam Pasal 14 Ayat (2) Huruf a Peraturan Menteri Kelautan

dan Perikanan Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bahwa *"Ayat (2) Selain persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditambahkan persyaratan berupa: a. Fotokopi Izin Lokasi Reklamasi."*

Aspek UU LH No 32 Tahun 2009

Surat Izin Gubernur tersebut juga wajib memiliki Izin Lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Ayat (1) Undang-Undang Nomor: 32 tahun 2009 Tentang PPLH yang mengatur: *"Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki Amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan"* sementara Izin Lingkungan yang seharusnya menjadi dasar penerbitan Surat Izin tersebut dibuat tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, mengingat dalam penerbitan Izin Lingkungan, Pemprov Sulawesi Selatan tidak pernah melaksanakan kewajibannya yakni:

- a. Tidak pernah mengumumkan permohonan dan keputusan Izin Lingkungan baik melalui media cetak, media elektronik maupun pada papan pengumuman di lokasi usaha dan/atau kegiatan terkait pembangunan Kawasan CPI di kelurahan Losari, Kecamatan Mariso, Kota Makassar, seluas 157,23 Ha;
- b. Karena tidak adanya pengumuman dari Pemprov Sulawesi Selatan, maka Masyarakat setempat tidak pernah mendapatkan kesempatan untuk memberikan saran, pendapat dan tanggapan terkait Rencana Pembangunan CPI di kelurahan Losari, Kecamatan Mariso, Kota Makassar, seluas 157,23 Ha.

Padahal, kewajiban untuk mengumumkan Izin Lingkungan telah tegas diatur dalam ketentuan Pasal 39 Ayat 1 dan Ayat 2 UU PPLH yang mengatur:

Ayat (1): "Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya wajib mengumumkan setiap permohonan dan keputusan izin lingkungan."

Ayat (2): "Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara yang mudah diketahui oleh masyarakat."

Secara teknis, pengumuman Izin Lingkungan diatur dalam Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan yang mengatur:

- 1) *Pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 untuk Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib Amdal dilakukan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota.*
- 2) *Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui multimedia dan papan pengumuman di lokasi Usaha dan/atau Kegiatan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak dokumen Andal dan RKL-RPL yang diajukan dinyatakan lengkap secara administrasi.*
- 3) *Masyarakat dapat memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diumumkan.*
- 4) *Saran, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat disampaikan melalui wakil masyarakat yang terkena dampak dan/atau organisasi masyarakat yang menjadi anggota Komisi Penilai Amdal.*

Dengan demikian Izin Lingkungan yang seharusnya menjadi dasar penerbitan Surat Izin Gubernur tersebut dibuat tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya ketentuan Pasal 39 Ayat 1 UU PPLH jo. Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Pada Dasar pertimbangan poin 1 Surat Izin tersebut menempatkan Pasal 8 ayat (3) Undang-undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, yang sama sekali tidak memiliki keterkaitan dengan kewenangan pemerintah Provinsi untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Adapun bunyi ketentuan Pasal 8 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah: *Tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Sehingga tindakan Pemprov Sulawesi Selatan dalam penerbitan Surat Izin Gubernur tersebut dianggap bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 Ayat 2 huruf b UU No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Selanjutnya, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dalam Penjelasan Pasal 3, khususnya "asas kepastian hukum" bahwa yang dimaksud dengan *Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.*

Juga, Surat Izin Gubernur tersebut dipandang tidak sesuai dengan landasan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2006 tentang

Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar, khususnya “*asas tertib penyelenggaraan negara*” bahwa yang dimaksud dengan *Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.*

Sehingga dipandang tidak menaati norma dan etika kelembagaan dalam proses penyelenggara negara. Dimana Gubernur telah mengesampingkan prinsip koordinasi dan keterpaduan antar pemerintah kota dan provinsi dan pemerintah pusat terkait kebijakan terhadap pemanfaatan ruang di wilayah pesisir dan pulau kecil. Sehingga, surat izin tersebut telah menimbulkan ketidakteraturan, ketidakserasian, dan ketidakseimbangan penyelenggaraan negara. Khususnya terkait “*asas kepentingan umum*” bahwa yang dimaksud dengan “*Asas Kepentingan Umum*” adalah *asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.*”

Aspek Amdal

Dalam kaitan ini, reklamasi adalah sebuah usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting bagi lingkungan hidup, untuk itu penerbitan izin pelaksanaan reklamasi sebagaimana Surat Izin Gubernur tersebut wajib terlebih dahulu memiliki Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU PPLH) yang berbunyi “*Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal.*” Namun faktanya Amdal yang dijadikan dasar penerbitan Surat Izin Gubernur tersebut tidak memenuhi prosedur penyusunan Amdal sebagai berikut:

a. Amdal yang menjadi dasar penerbitan

KTUN objek sengketa tidak pernah diumumkan terkait rencana usaha dan/atau kegiatan kepada masyarakat yang terkena dampak, pemerhati lingkungan hidup serta yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal.

- b. Amdal tersebut tidak pernah dilakukan konsultasi publik yang melibatkan Penggugat sebagai pemangku kepentingan utama dalam pelestarian fungsi lingkungan hidup, serta melibatkan masyarakat yang terkena dampak, pemerhati lingkungan hidup serta yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal.
- c. Karena Amdal tidak pernah diumumkan dan dilakukan konsultasi publik dalam proses penyusunan Amdal, sehingga masyarakat tidak pernah mendapatkan kesempatan untuk memberikan saran, pendapat dan tanggapan terkait rencana pembangunan CPI di kelurahan Losari, Kecamatan Mariso, Kota Makassar, seluas 157,23 Ha. Dikarenakan tidak adanya pengumuman dan konsultasi publik dalam proses penyusunan Amdal, maka penerbitan Amdal bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, sesuai ketentuan Pasal 25 huruf c UUPPLH yang mengatur: “Dokumen Amdal memuat: saran masukan serta tanggapan masyarakat terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan”.

Lebih lanjut, teknis penyusunan Amdal diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah tersebut, mengatur bahwa:

- 1) Pemrakarsa, dalam menyusun dokumen Amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, mengikutsertakan masyarakat:
 - a. yang terkena dampak;
 - b. pemerhati lingkungan hidup; dan/

- atau
- c. yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses Amdal
- 2) Pengikutsertaan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
 - a. pengumuman rencana Usaha dan/atau Kegiatan; dan
 - b. konsultasi publik.
 - 3) Pengikutsertaan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebelum penyusunan dokumen Kerangka Acuan.
 - 4) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja sejak pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, berhak mengajukan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap rencana Usaha dan/atau Kegiatan.
 - 5) Saran, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan secara tertulis kepada Pemrakarsa dan Menteri, gubernur, atau bupati/walikota.

Izin Kelayakan Lingkungan Hidup yang menjadi dasar terbitnya Surat Izin Gubernur dianggap telah daluarsa. Izin Kelayakan Lingkungan Hidup tersebut terbit pada tanggal 24 Mei 2010 dengan Nomor Keputusan 660.2/546/Kep/BLHD/V/2010 tentang kelayakan lingkungan hidup rencana pembangunan kawasan CPI. Sementara pelaksanaan kegiatan sebagaimana tanggal terbitnya Surat Izin tersebut adalah tanggal 1 November 2013. Dengan demikian, penerbitan Surat Izin telah lewat waktu dikarenakan Izin Kelayakan Lingkungan hidup telah daluarsa dan untuk itu harus memerlukan perubahan terlebih dahulu. Hal ini telah tegas diatur dalam Pasal 50 Ayat (2) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, yang mengatur: "Perubahan Usaha dan/atau Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: e. tidak

dilaksanakannya rencana Usaha dan/atau Kegiatan dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun sejak diterbitkannya Izin Lingkungan.

Aspek Keterbukaan Informasi

Sejak awal, penerbitan Surat Izin Gubernur Sulawesi Selatan Nomor: 644/6273/TARKIM tidak pernah melibatkan dan menginformasikan kepada masyarakat setempat. Hingga saat pelaksanaan reklamasi, masyarakat setempat menjadi kaget karena tidak pernah ada informasi sebelumnya. Akibatnya, masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan tangkap dan nelayan pencari kerang di kecamatan Mariso menjadi kehilangan mata pencaharian, kehilangan tempat tinggal, kehilangan akses publik dan pencemaran lingkungan lainnya. Hingga tulisan ini dibuat, situasi di wilayah pesisir pantai Makassar tidak kondusif, nelayan yang mengalami dampak kerugian hingga kini belum mendapat pemulihan hak dan masih menuntut hak-hak mereka.

Hal ini jelas melanggar asas keterbukaan Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Sehingga masyarakat memandang, penerbitan Surat Izin Gubernur tersebut dilakukan secara sembunyi-sembunyi. Pemprov Sulawesi Selatan tidak pernah memberikan informasi kepada masyarakat, khususnya masyarakat setempat secara patut sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam konteks payung hukum reklamasi, kegiatan reklamasi di wilayah pesisir harus di atur dalam regulasi di level provinsi dalam bentuk perda zonasi wilayah pesisir,

dan perizinan kegiatan reklamasi haruslah mendapatkan izin dari Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagaimana diatur dalam Permen Kelautan dan Perikanan No. 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Reklamasi dan Permen Pekerjaan Umum No. 40/PRT/M/2007 tentang Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai. Selain itu, wilayah pesisir kota Makassar juga merupakan Kawasan Strategis Nasional sebagaimana diatur dalam RTRWN, sehingga pembangunan maupun pengembangan kota di wilayah pesisir Makassar seharusnya mendapatkan alas legal dari Kementerian Kelautan dan Perikanan serta Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Dampak Lingkungan Reklamasi

Kajian Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Sulawesi Selatan menemukan, alokasi kawasan reklamasi di pesisir Makassar akan menimbulkan daya rusak pada terumbu karang, ekosistem perairan pesisir seperti tanaman bakau yang masih banyak terdapat di wilayah kecamatan Mariso, Tallo, Biringkanayya dan Tamalanrea diprediksi akan hilang. Reklamasi *energy centre* pada pesisir Tallo akan merusak lingkungan pesisir dan daerah aliran sungai Tallo. Di sisi lain tanaman lamun sebagai bagian dari ekosistem pesisir juga akan hilang. Reklamasi yang dilakukan secara luas akan menghilangkan biota laut alami. Proyek reklamasi di beberapa tempat seperti reklamasi pantai Boulevard Manado, Pulau Serangan, Sanur Bali dan reklamasi pesisir Jakarta bisa menjadi rujukan dampak buruk reklamasi bagi lingkungan dan masyarakat. Terumbu karang merupakan salah satu penyerap emisi karbon yang cukup baik.

Alokasi ruang reklamasi yang begitu besar dalam perda RTRW seharusnya juga mempertimbangkan daya dukung lingkungan

pesisir (*carrying capacity*). Daya dukung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Alokasi ruang reklamasi di dalam Raperda RTRW 2015-2035 dapat dikatakan pengabaian terhadap kapasitas lingkungan alam dan sumber daya untuk mendukung kegiatan masyarakat yang menggunakan ruang bagi kelangsungan hidupnya. Hasil penentuan daya dukung lingkungan hidup seharusnya dijadikan acuan dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah kota Makassar. Daya dukung lingkungan hidup tidak dapat dibatasi berdasarkan batas wilayah administratif, penerapan rencana tata ruang harus memperhatikan aspek keterkaitan ekologis, efektivitas dan efisiensi pemanfaatan ruang, serta dalam pengelolaannya memperhatikan keterkaitan antar daerah.

Alokasi ruang reklamasi dalam perda RTRW Makassar seluas kurang lebih 4000 Ha dalam pelaksanaannya akan merubah bentang alam wilayah pesisir Makassar. Lebih jauh hal ini akan memicu perubahan pola arus laut (oceanografi). Perubahan pola arus laut akan berpengaruh pada wilayah-wilayah dimana reklamasi atau penimbunan dilakukan. Perubahan pola arus laut akan memicu abrasi terhadap pulau-pulau yang terdapat di perairan kota Makassar. Kerentanan pesisir kabupaten Gowa, Takalar dan Maros akibat reklamasi 4000 Ha di pesisir Makassar akan meningkat. Hilangnya keanekaragaman hayati di perairan Makassar akan berkontribusi meningkatkan efek global *warming*.

Dalam pelaksanaan proyek reklamasi, ancaman-ancaman terhadap lingkungan akan semakin meluas. Pelaksanaan reklamasi akan membutuhkan sumber material yang berasal dari daratan. Untuk mereklamasi lahan seluas

4000an Ha tentu saja membutuhkan berton-ton material timbunan, baik itu tanah urug maupun batu gajah. Pengambilan material di suatu wilayah tentunya akan memberikan dampak ekologis dan sosial terhadap wilayah tersebut.

Reklamasi untuk ruang terbuka hijau (RTH) tidak akan mengembalikan fungsi ekosistem laut. Proyek reklamasi seluas 4000 Ha justru akan menghilangkan habitat alami tanaman bakau yang masih banyak terdapat di wilayah pesisir kecamatan Tallo, Biringkanayya dan Tamalanrea. Hutan bakau memiliki arti penting bagi nelayan tradisional dan masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Tak hanya menyelamatkan kehidupan mereka dari ancaman abrasi pesisir pantai, kawasan bakau juga memberi kontribusi ekonomi bagi mereka. Ikan, udang, kepiting, dan organisme lainnya menempatkan kawasan bakau sebagai daerah asuhan (*nursery ground*), daerah untuk bertelur (*spawning ground*), dan daerah untuk mencari makan (*feeding ground*). Reklamasi akan berdampak pada hancurnya fisik perairan pantai, ekosistem pesisir, dan sumber-sumber penghidupan sosial-ekonomi masyarakat. Reklamasi akan memberikan potensi dampak lingkungan yang massif terhadap pulau-pulau kecil yang berada dalam wilayah Kota Makassar.

Dalam konteks pengurangan risiko bencana (*disaster risk reduction*), alokasi ruang kawasan reklamasi dalam perda RTRW justru akan meningkatkan resiko bencana bagi kota Makassar. Saat ini kerentanan wilayah pesisir dapat ditunjukkan dengan semakin berkurangnya daerah tutupan bakau di wilayah pesisir, kerusakan terumbu karang serta kadar air laut yang terpapar limbah. Penimbunan laut dengan material tanah akan menambah deretan kerentanan baru bagi

pesisir. Semakin tinggi tingkat kerentanan suatu wilayah maka akan semakin tinggi pula wilayah tersebut terpapar ancaman yang mengancam. Dalam hal ini ancaman wilayah pesisir adalah banjir rob, banjir genangan dan angin puting beliung. Kerentanan ini akan mengancam aset kehidupan, masyarakat, properti dan infrastruktur terbangun, aktivitas sosial, budaya dan politik, serta lingkungan.

Kerentanan Makassar terhadap bencana banjir bisa dilihat dari jumlah kejadian bencana setiap tahunnya. Terdapat 2 (dua) jenis banjir yang mengancam yakni banjir rob dan banjir genangan. Beberapa wilayah yang berpotensi dan sering dilanda banjir rob yakni Tamalate, Mariso dan Tamalanrea sedangkan wilayah-wilayah yang sering terpapar banjir genangan adalah kecamatan Mariso, Ujung Tanah, Wajo, Tallo, Biringkanayya dan Tamalanrea. Risiko bencana terhadap wilayah pesisir yang memiliki kerentanan terhadap banjir rob dan genangan akan meningkat seiring dilakukannya penimbunan laut (reklamasi). Wilayah tersebut adalah kecamatan Tamalate, Mariso, Wajo, Ujung Tanah dan Tamalanrea. Reklamasi akan menghilangkan atau menutupi daerah resapan air di wilayah Tamalate sampai DAS Je'neberang, serta mengakibatkan kenaikan permukaan air laut. Akibat penimbunan, akan terjadi kenaikan muka air laut. Daerah yang dahulunya adalah "kolam" akan hilang dan berganti dengan daratan. Hal ini secara langsung akan berakibat pada meningkatnya risiko wilayah pesisir yang terkena banjir rob. Di sisi lain, akibat peninggian muka air laut karena reklamasi, maka daerah pantai lainnya rawan tenggelam, atau setidaknya air asin laut naik ke daratan sehingga tanaman banyak yang mati. Area persawahan yang berada di pesisir mudah tergerus sehingga tidak bisa digunakan untuk bercocok tanam.

PENUTUP

Reklamasi bukan sesuatu yang haram dilakukan, namun mestinya mematuhi prinsip/asas lingkungan hidup sebagaimana disyaratkan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan terkait lingkungan hidup dan penataan ruang. Reklamasi tidak hanya berdampak secara hukum, tapi juga secara sosial dan lingkungan. Reklamasi yang tidak memperhatikan lingkungan sosial bisa berdampak pada pelanggaran hak-hak dasar warga negara/masyarakat yang tinggal di sekitar pantai. Mata pencaharian mereka berkurang karena aktivitas reklamasi menutup akses ke laut yang menjadi sumber mata pencaharian nelayan dan keluarganya. Masyarakat pencari kerang semakin berkurang jumlahnya akibat aktivitas reklamasi yang menutup akses mereka. Banyak dari mereka yang mengganti pekerjaan sebagai buruh kasar. Berdampak secara lingkungan karena rusaknya ekosistem laut dan pesisir di sekitarnya; terumbu karang, habitat mangrove, serta pencemaran pantai akan terjadi. Saat ini pantai Makassar, khususnya di Pantai Losari dan area reklamasi CPI, sangat keruh dan tercemar akibat aktivitas reklamasi yang tidak mengindahkan aspek lingkungan.

Dalam memeriksa dan memutus perkara, prinsip kebebasan hakim mesti dimaknai bahwa hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Bebas menerapkan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang "berlaku", asal peraturan dan perundang-undangan yang bersangkutan tepat dan benar untuk diperlakukan terhadap kasus perkara yang diperiksa. Demikian pula kebebasan dalam menafsirkan hukum, tidak dibenarkan menafsirkan hukum di luar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Alvi Syahrin, 2003. *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan*, Jakarta: Pustaka Bangsa Press.
- _____, 1999. *Pembangunan Berkelanjutan (Perkembangannya, Prinsip-Prinsip dan Status Hukumnya)*, Medan: Fakultas Hukum USU.
- Camus, Albert, 1998. *Krisis Kebebasan (Terjemahan Edhi Martono)*, Jakarta: Yayasan Obor, 1998.
- Hukum Tata Lingkungan, 1999, Edisi ke-7, Cetakan ke-14, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Koesnadi, Hardjosoemantri, 1999. *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ketujuh, Cetakan Keenam Belas, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- M. Yahya Harahap, 2005. *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Munadjat, Danusaputro, 1984. *Hukum Lingkungan Nusantara Buku V: Sektorial Jilid 2*, Cetakan Pertama, Jakarta: Putra A Bardin..
- Mochtar, Kusumaatmadja, dan Etty R. Agoes, 2003. *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni.
- Mochtar, Kusumaatmadja, 1976. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum Indonesia*, Jakarta: Bina Cipta.
- Morris L. Cohen dan Kent C. Olson, *Legal Reserach in A Nutshell*, St. Paul Minnesota: West Publishing Company.
- Patterson, Edwin, 1963. *Law In A Scientific Age*, New York: Columbia University Press.
- Peter, Mahmud Marzuki, 2009. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.

Makalah

Santosa, Mas Achmad, 2004. Peraturan Perundang-undangan dalam Lingkungan, Makalah, Training Pengelolaan Lingkungan Hidup Bagi Eksekutif, Kementerian Lingkungan Hidup, Jakarta, 2004.

Peraturan Perundang-undangan

UU No 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
 UU No 26/2007 tentang Penataan Ruang
 UU No 1/2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 UU No 51/2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).
 UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 UU No 32/2004 tentang Pemda.
 Perpres No 122/2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
 Peraturan Menteri kelautan dan perikanan Nomor 17 tahun 2013 tentang perizinan reklamasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.
 Surat Izin Gubernur Sulsel No:644/6273/TARKIM tertanggal 1 November 2013 tentang Izin Pelaksanaan Reklamasi pada Kawasan Pusat Bisnis Terpadu Indonesia di Provinsi Sulawesi Selatan sebagai kawasan Strategi Provinsi

Berita Internet

<http://nasional.kompas.com/read/2016/04/01/18245351/KPK.Suap.untuk.Sanusi.Terkait.Raperda.Reklamasi>.
<http://nasional.kompas.com/read/2016/04/01/21160331/KPK.Sebut.Suap.Anggota.DPRD.DKI.Sebagai.Grand.Corruption>.
<http://makassarkota.go.id/110-geografiskotamakassar.html>
<http://sulsel.pojoksatu.id/read/2015/11/14/walhi-tuding-pemkot-makassar-abaikan-izin-reklamasi-pantai/>
<http://www.antarasulsel.com/berita/61966/pansus-rtrw-makassar-ancam-tidak-memasukan-reklamasi>
<http://makassar.antaraneews.com/berita/67365/dprd-makassar-sahkan-perda-rtrw>
<http://regional.kompas.com/read/2016/04/13/13534591/Gubernur.Sulsel.Digugat.ke.PTUN.Terkait.Reklamasi.Pantai.Losari>
http://regional.kompas.com/read/2016/04/14/12535401/Kisah.Daeng.Bollo.Korban.Reklamasi.Pantai.Losari.yang.Kini.Hidup.Telantar?utm_source=WP&utm_medium=box&utm_campaign=Kknwp
<http://celebesonline.com/2017/03/31/warga-pesisir-pantai-makassar-dan-walhi-demo-reklamasi-cpi/>
<http://makassar.tribunnews.com/2016/04/25/rapat-pansus-cpi-dihentikan-sementara-waktu>