

# KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

DALAM PENGELOLAAN DAN PENEGAKAN HUKUM DI LAUT

Buku ini berisi mengenai beberapa analisis terkait dengan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Laut; Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Tata Ruang Laut dan Zonasi; Pemanfaatan Sumber Daya Alam di Wilayah Pesisir; Potensi Sengketa Kewenangan di Wilayah Laut dan Penyelesaiannya; serta Penegakan Hukum di Wilayah Laut oleh Pemerintah Daerah. Buku ini merupakan hasil pemikiran ilmiah dari beberapa aspek bidang hukum, meliputi bidang Hukum Tata Negara, Hukum Perdata, dan Hukum Pidana. Buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pembentukan peraturan perundang-undang dan juga dapat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan, serta pengembangan keahlian dan karir masing-masing peneliti. Buku ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), khususnya dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya, serta memberikan pemahaman kepada masyarakat untuk dapat memahami lebih jauh permasalahan hukum yang terkait dengan pengelolaan laut yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah.



Diterbitkan oleh :  
P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika



ISBN 978-602-1247-41-9



Penyunting:  
Dr. Ronny Sautma Hotma Bako, S.H., M.H.

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH  
DALAM PENGELOLAAN DAN PENEGAKAN HUKUM DI LAUT



# KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

DALAM PENGELOLAAN DAN PENEGAKAN HUKUM DI LAUT

Penyunting:  
Dr. Ronny Sautma Hotma Bako, S.H., M.H.

Penyunting:

Dr. Ronny Sautma Hotma Bako, S.H., M.H.

## **KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN DAN PENEGAKAN HUKUM DI LAUT**



Diterbitkan oleh:  
P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika  
2015

**AzZA**  
GRAFIKA  
**Ag**  
ANGGOTA IKAPI

**Judul:**

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan dan Penegakan Hukum di Laut

**Perpustakaan Nasional:**

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xiii+184 hlm.; 15.5x23 cm

ISBN: 978-602-1247-41-9

Cetakan Pertama, 2015

**Penulis:**

Shanti Dwi Kartika

Denico Doly

Monika Suhayati

Novianto M. Hantoro

Prianter Jaya Hairi

**Penyunting:**

Dr. Ronny Sautma Hotma Bako, S.H., M.H.

**Desain Sampul:**

Abue

**Tata Letak:**

Zaki

**Penyelia Aksara:**

Mufid Syahlani

**Diterbitkan oleh:**

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR RI

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

**Bersama:**

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

**Kantor Pusat:**

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

**Perwakilan Jabodetabek:**

Perum Wismamas Blok E1 No. 43-44, Cinangka, Sawangan, Kota Depok

Telp. (021) 7417244

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72****Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

## **KATA PENGANTAR**

### **SEKRETARIS JENDERAL DPR RI**

Puji Syukur kita panjatkan kehadiran Allah SWT, yang atas perkenan-Nya para peneliti Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI dapat menyelesaikan tulisan ilmiahnya yang tersusun dalam buku ini. Saya menyambut baik diterbitkannya buku tentang: KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN DAN PENEGAKAN HUKUM DI LAUT, yang merupakan tindak lanjut dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti Hukum P3DI pada Tahun 2014 terkait dengan Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut yang dilakukan di Provinsi Sulawesi Tenggara dan Provinsi Kepulauan Riau.

Buku ini berisi mengenai beberapa analisis terkait dengan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Laut; Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Tata Ruang Laut dan Zonasi; Pemanfaatan Sumber Daya Alam di Wilayah Pesisir; Potensi Sengketa Kewenangan di Wilayah Laut dan Penyelesaiannya; serta Penegakan Hukum di Wilayah Laut oleh Pemerintah Daerah. Buku ini merupakan hasil pemikiran ilmiah dari beberapa aspek bidang hukum, meliputi bidang Hukum Tata Negara, Hukum Perdata, dan Hukum Pidana. Buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pembentukan peraturan perundang-undang dan juga dapat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan, serta pengembangan keahlian dan karir masing-masing peneliti. Buku ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), khususnya dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya, serta memberikan pemahaman kepada masyarakat untuk dapat memahami lebih jauh permasalahan hukum yang terkait dengan pengelolaan laut yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah.

Akhir kata, saya mengucapkan terima kasih kepada para peneliti P3DI bidang Hukum yang telah berupaya menuangkan pemikirannya dalam buku ini dan mendorong agar di masa mendatang dapat menghasilkan buku-buku lain.

Jakarta, Oktober 2015

Dr. Winantuningtyastiti S. M.Si  
19561125 198203 2 002

## PROLOG

Buku yang berjudul *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut dan Penegakan Hukum di Laut* mengulas berbagai prospek dan tantangan di bidang kelautan di Indonesia. Tulisan-tulisan dalam buku ini merupakan hasil penelitian tentang kelautan yang diselenggarakan pada tahun 2014, dan ditulis para peneliti bidang hukum di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Tulisan ini disesuaikan dengan sudut pandang dari para penulis sesuai dengan bidang kepakaran yang dimiliki oleh para penulis.

**Bagian kesatu** buku ini membahas *Hubungan Pusat dan Daerah dalam Tata Ruang Laut dan Zonasi*, yang ditulis oleh **Shanti Dwi Kartika**. Tulisan ini menggambarkan Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki sumber daya alam di bidang laut yang masih belum dikelola dan dimanfaatkan oleh negara secara optimal. Sejumlah regulasi ditetapkan untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam di laut, yang bukan hanya di atas permukaannya saja, melainkan juga di bagian-bagian laut lainnya, yaitu bagian kedalaman dan dasar laut.

Begitu besar potensi sumber kelautan tersebut menuntut peran dan tanggung jawab negara untuk mengelolanya. Pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya laut tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Di satu sisi pengelolaan dan pemanfaatan merupakan bentuk yang ideal, tetapi di sisi lain masih terjadi tumpang tindih pengaturan dalam melaksanakan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya laut tersebut.

Penulis melihat bahwa salah satu potensi sumber kelautan yang belum dilaksanakan secara optimal yaitu tata ruang laut dan zonasi sebagai bagian dari sub-sistem kelautan. Salah satu kritik dari penulis tentang hal ini yaitu adanya ketidakkonsistenan peraturan perundang-undangan dalam mengatur dengan jelas tentang tata ruang laut dan

zonasi. Masih terjadi tumpang tindih pengaturannya, dan bahkan terjadi kekosongan hukum (*enclave*) untuk pengelolaan laut, sehingga tanggung jawab negara atas ruang laut Indonesia belum sepenuhnya terlaksana, dan hal ini yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya di tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penulis menggambarkan peran pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangan mereka di bidang kelautan dilakukan melalui Peraturan Daerah. Melalui perda ini diharapkan pemerintah daerah dapat mengambil tindakan/kebijakan dan langkah riil untuk mengelola sumber daya laut. Pemerintah daerah membuat perencanaan spasial dan non-spasial, tetapi pemerintah daerah belum diberikan peran kelembagaan untuk mengurus zonasi sebagai bagian dari pengurusan dan rencana aksi sebagai rencana pengelolaan.

Selanjutnya ***bagian kedua*** dalam buku ini membahas mengenai peran pemerintah daerah, dengan judul *Pengelolaan Sumber Daya Alam Laut*, yang ditulis oleh **Denico Doly**. Pada tulisan ini, penulis mencoba melihat laut memiliki potensi sumber daya potensial atau obyek yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah. Penulis mencoba melihat tata kelola dan pengelolaan laut tersebut dari perspektif hukum, khususnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

Penulis mencoba menggali segala hal yang berhubungan dengan tata kelola dan pengelolaan atas laut di Indonesia dari sudut hukum yaitu melalui regulasi dan penerapannya. Pelaksanaan atas tata kelola dan pengelolaan laut disandarkan pada peran pemerintah daerah sebagai bentuk otonomi daerah yang sudah diterapkan sejak tahun 1999 sampai saat ini.

Penulis membuat perbandingan hukum atas sejumlah pengaturan yang berhubungan dengan laut. Penulis menyadari adanya sisi harmonis atas kedua hal yang menjadi obyek penulisan, tetapi ada juga sisi disharmonis pengaturan atas kedua hal tersebut. Penulis mencoba untuk memetakan permasalahan dari sudut pandang hukum dengan memberikan solusi atas permasalahan yang timbul.

Sintesa dari penulis akhirnya menyimpulkan bahwa laut sebagai obyek merupakan titik sentral dalam tata kelola dan pengelolaan, dan akhir dari sintesa penulis berpijak bahwa dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan diharapkan dapat menjawab secara hukum tertulis segala hal yang

berhubungan dengan permasalahan yang ada dan diharapkan aturan tertulis tersebut dapat diterapkan oleh seluruh masyarakat, termasuk peran dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga adanya penegakan hukum apabila terjadi pelanggaran hukum atas hal tersebut.

Pada *bagian ketiga* tulisan dengan judul *Pemanfaatan Sumber Daya Alam Kelautan di Wilayah Pesisir*, yang ditulis oleh **Monika Suhayati**, menggambarkan sumber daya kelautan terdapat juga di wilayah pesisir hal ini mengingat Indonesia sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia dan sebagai salah satu negara yang mempunyai garis pesisir terpanjang di dunia. Penulis mengingatkan sebagai konsekuensi negara kepulauan dan negara pesisir, di wilayah pesisir terdapat sumber daya alam dan jasa lingkungan yang sangat kaya yang dapat dinikmati oleh rakyat Indonesia.

Penulis mencoba untuk memetakan bahwa di wilayah pesisir tersebut begitu besar potensi yang memungkinkan terjadinya beberapa permasalahan dan perbedaan kepentingan di wilayah pesisir. Walaupun di wilayah pesisir terdapat permasalahan dan kepentingan, namun sejatinya terdapat sumber daya pesisir yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Upaya untuk mengoptimalkan sumber daya pesisir telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dengan memberikan peran nyata dari pemerintah daerah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat dengan tetap menjaga kelestarian sumber daya pesisir tersebut. Bentuk menjaga kelestarian sumber daya pesisir dilakukan dengan melakukan konservasi sumber daya pesisir dalam pengelolaan dan menjamin ketersediaan dan keberlanjutannya.

Penulis menyadari begitu besar kepentingan atas potensi sumber daya pesisir tersebut menimbulkan sejumlah permasalahan dan penulis mencoba untuk menganalisis permasalahan tersebut dengan memberikan solusinya, yang tujuan dari solusi ini di satu sisi dapat meningkatkan tingkat hidup masyarakat di pesisir tersebut, dan di sisi lain adanya peran yang jelas dari negara melalui pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk membagi peran dan tugas secara nyata.

*Bagian keempat* buku ini, ditulis oleh **Novianto Murti Hantoro**, dengan judul *Potensi Sengketa Kewenangan di Wilayah Laut dan Penyelesaiannya*. Dalam bagian keempat ini penulis menggambarkan

Negara Republik Indonesia yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari laut, pemanfaatannya tersebut dapat diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penulis meyakini bahwa melalui sejumlah regulasi, baik dari tingkat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) maupun sejumlah UU di bidang pemerintahan daerah sejak tahun 1999 sampai 2014 telah membagi kewenangan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Salah satu kritik dari penulis dari sejumlah regulasi tersebut, di satu sisi telah membagi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan pembagian urusan, dan di sisi lain ternyata pelaksanaan pembagian urusan tersebut tidak semudah yang diatur dalam undang-undang dimaksud. Hal ini terutama berkaitan dengan izin pemanfaatan di bidang kelautan. Terdapat tumpang tindih pengaturan di bidang kelautan yang dapat berakibat pada perbedaan penafsiran dalam pelaksanaan pembagian kewenangan di sektor kelautan. Apalagi ternyata untuk urusan yang sama dilaksanakan juga oleh berbagai kementerian/lembaga (lihat tabel 1, 2 dan 3) sehingga pelaksanaan pembagian kewenangan tersebut tidak akan mudah berjalan mulus pada praktiknya. Akhir dari ketidakjelasan tersebut bisa melahirkan suatu sengketa antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antarlembaga yang memiliki kewenangan. Penulis telah menggambarkan dalam tulisan ini potensi sengketa yang dimaksud, dan bagaimana penyelesaiannya apabila hal tersebut terjadi.

Walaupun terdapat forum untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga, seperti di Mahkamah Konstitusi, penulis beranggapan bahwa mengingat hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan bagian dari ranah kekuasaan eksekutif, maka selayaknya penyelesaian sengketa tersebut perlu diprioritaskan dilakukan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi.

**Bagian kelima** atau bagian terakhir dari buku ini ditulis oleh **Prianter Jaya Hairi** berjudul *Penegakan Hukum di Wilayah Laut Oleh Pemerintah Daerah*. Dalam tulisan ini penulis memfokuskan diri pada paradigma penegakan hukum di laut oleh pemerintah daerah. Penulis menyadari bahwa di era otonomi daerah, pemerintah daerah dibagi dalam wilayah, yang berupa daratan dan lautan. Di

dalam wilayah tersebut, seringkali terjadi pelanggaran hukum atas laut yang berada dalam wilayahnya.

Dalam tulisan ini, penulis ingin melihat implikasi dari diundangkannya UU Nomor 23 Tahun 2014, dan implikasi yang ingin dilihat oleh penulis dalam tulisan ini yaitu bagaimana penerapan UU dimaksud oleh pemerintah daerah dan bagaimana penegakan hukum atas pelanggaran hukum yang terjadi khususnya di wilayah laut yang menjadi wilayah suatu daerah. Penulis telah menginventarisasi sejumlah UU yang berkaitan dengan penegakan hukum di laut. Di antara UU tersebut, terdapat UU Nomor 23 tahun 2014 yang menegaskan adanya peran dari Badan Keamanan Laut sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam melakukan penegakan hukum di laut.

Mengingat pengaturan kewenangan di laut sering berubah, maka hal tersebut juga memberikan pengaruh terhadap aspek penegakan hukumnya. Hal inilah yang menurut penulis dianggap sebagai “biang keladi” yang menyebabkan belum optimalnya penegakan hukum di laut. Ini dapat dilihat dari terjadinya perubahan otonomi pengelolaan laut oleh daerah. Dengan diundangkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Kelautan, penegakan hukum di laut sudah dapat dilaksanakan oleh PPNS daerah. Walaupun UU Kelautan telah mengatur tentang penegakan hukum di laut, penulis menyarankan adanya koordinasi dalam pengawasan di laut agar tidak terjadi pelanggaran hukum atas pemanfaatan dan tata kelola sumber daya alam di laut.

Jakarta, 6 Oktober 2015  
Penyunting

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b>	
<b>SEKRETARIS JENDERAL DPR RI .....</b>	<b>iii</b>
<b>PROLOG.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xi</b>

### BAGIAN KESATU

#### **HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM TATA RUANG LAUT DAN ZONASI**

<i>oleh: Shanti Dwi Kartika.....</i>	<b>1</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>3</b>
1.1. Latar Belakang.....	3
1.2. Rumusan Masalah .....	6
<b>BAB II KERANGKA PEMIKIRAN.....</b>	<b>9</b>
2.1. Tanggung Jawab Negara.....	9
2.2. Tata Ruang, Tata Kelola, dan Zonasi Laut.....	10
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>13</b>
3.1. Tanggung Jawab Negara dalam Tata Kelola Laut dan Pengaturannya.....	13
3.2. Kewenangan Daerah dalam Tata Ruang Laut dengan Sistem Zonasi.....	22
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>31</b>
4.1. Kesimpulan .....	31
4.2. Rekomendasi.....	31
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>33</b>

### BAGIAN KEDUA

#### **PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM LAUT**

<i>oleh: Denico Dolly .....</i>	<b>37</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>39</b>
1.1. Latar Belakang.....	39
1.2. Rumusan Masalah .....	43

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN.....	45
2.1. Pengelolaan Sumber Daya Alam Laut.....	45
2.2. Otonomi Daerah.....	47
BAB III PEMBAHASAN .....	53
BAB IV PENUTUP .....	65
4.1. Kesimpulan .....	65
4.2. Rekomendasi.....	65
DAFTAR PUSTAKA .....	67

### BAGIAN KETIGA

### PEMANFAATAN SUMBER DAYA KELAUTAN

### DI WILAYAH PESISIR

<i>oleh: Monika Suhayati .....</i>	<i>71</i>
BAB I PENDAHULUAN .....	73
1.1. Latar Belakang.....	73
1.2. Rumusan Masalah .....	75
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN.....	77
2.1. Wilayah Pesisir.....	77
2.2. Konsep Demokrasi Ekonomi.....	78
BAB III PEMBAHASAN .....	81
3.1. Permasalahan dalam Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan di Wilayah Pesisir .....	81
3.2. Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan di Wilayah Pesisir untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat .....	84
BAB IV PENUTUP .....	91
4.1. Kesimpulan .....	91
4.2. Rekomendasi.....	91
DAFTAR PUSTAKA .....	93

### BAGIAN KEEMPAT

### POTENSI SENGKETA KEWENANGAN DI WILAYAH LAUT

### DAN PENYELESAIANNYA

<i>oleh: Novianto M. Hantoro.....</i>	<i>97</i>
BAB I PENDAHULUAN .....	99
1.1. Latar Belakang.....	99
1.2. Rumusan Masalah .....	105

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN.....	107
2.1. Pembagian Kewenangan.....	107
2.2. Sengketa Kewenangan.....	111
BAB III PEMBAHASAN .....	113
3.1. Potensi Sengketa.....	113
3.2. Penyelesaian Sengketa.....	125
BAB IV PENUTUP .....	129
4.1. Kesimpulan .....	129
4.2. Rekomendasi.....	130
DAFTAR PUSTAKA .....	131
 <b>BAGIAN KELIMA</b>	
<b>PENEGAKAN HUKUM DI WILAYAH LAUT OLEH</b>	
<b>PEMERINTAH DAERAH</b>	
<i>oleh: Prianter Jaya Hairi</i> .....	135
BAB I PENDAHULUAN .....	137
1.1. Latar Belakang.....	137
1.2. Permasalahan.....	139
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN.....	141
2.1. Penegakan Hukum.....	141
2.2. Pemerintahan Daerah.....	149
BAB III PEMBAHASAN .....	155
BAB IV PENUTUP .....	165
4.1. Kesimpulan .....	165
4.2. Rekomendasi.....	166
DAFTAR PUSTAKA .....	169
EPILOG.....	171
INDEKS .....	175
BIOGRAFI PENULIS.....	180
DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENYUNTING.....	184

Bagian Kesatu

**HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH  
DALAM TATA RUANG LAUT DAN ZONASI**

*Shanti Dwi Kartika\**

- 
- Peneliti Muda Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dengan alamat email: shanti.dk@gmail.com.

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar belakang

Indonesia sebagai *the archipelagic state* mempunyai kondisi dan geografis, geoekonomi, dan geopolitik yang strategis, dengan tiga alur laut Kepulauan Indonesia sebagai jalur pelayaran internasional. Ini menempatkan Indonesia sebagai *the global supply chain system*<sup>1</sup> dan *centre of gravity*,<sup>2</sup> yang berbatasan dengan 10 (sepuluh) negara dan 11 (sebelas) provinsi di daerah perbatasan.<sup>3</sup> *The archipelagic state* mendapat pengakuan *de jure* oleh internasional dalam *United Nations Convention of the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982)*, yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 (UNCLOS 1982). Berdasarkan posisi dan kedudukannya tersebut, negara mempunyai enam sumber instrumen penting yang dapat diaplikasikan dalam kekuatan laut Indonesia sehingga dapat mencapai *command of the sea through naval superiority*.<sup>4</sup> Keenam sumber instrumen penting tersebut, yaitu posisi geografis, konfigurasi wilayah, luas wilayah, jumlah penduduk, karakter bangsa, dan karakter pemerintah.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Rokhmin Dahuri, *Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia*, Media Indonesia, 9 September 2014.

<sup>2</sup> Lemhanas, "Penataan Pengamanan Maritim Wilayah Maritim guna Memelihara Stabilitas Keamanan dalam Rangka Menjaga Kedaulatan NKRI," ([http://www.lemhannas.go.id/portal/images/stories/humas/jurnal/jurnal\\_hankam.pdf](http://www.lemhannas.go.id/portal/images/stories/humas/jurnal/jurnal_hankam.pdf) diakses 12 Agustus 2015).

<sup>3</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Rancangan Teknokratik RPJMN 2015-2019*, (Jakarta: Bappenas, 2014), hal 33.

<sup>4</sup> Marsetio, *Sea Power Indonesia*, (Jakarta: Universitas Pertahanan, 2014), hal. 90-91.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 91-100.

Kedudukan Indonesia sebagai negara kepulauan telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD N RI Tahun 1945). Hal ini ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (UU Wilayah Negara). UU Wilayah Negara menentukan bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan yang bercirikan nusantara mempunyai kedaulatan atas wilayahnya yang meliputi wilayah daratan, wilayah perairan, ruang udara di atasnya termasuk sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Wilayah perairan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan (UU Perairan) meliputi laut teritorial Indonesia, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman. Ketiga wilayah perairan tersebut merupakan ruang lingkup dari wilayah negara sebagaimana diatur dalam UU Wilayah Negara.

Laut mempunyai makna, fungsi, dan arti penting bagi bangsa Indonesia. Hal ini disebabkan wilayah perairan Indonesia lebih luas daripada wilayah daratan, yaitu 5.800.000 km<sup>2</sup> atau 80% dari luas wilayah Indonesia yang mencapai seluruh luas sekitar 7.737.000 km<sup>2</sup>. Selain itu, wilayah laut dan pesisir mempunyai potensi sumber daya kelautan sekaligus ancaman bagi pengembangan wilayah dan pembangunan nasional. Potensi kelautan Indonesia mempunyai tingkat produktivitas hayati tinggi dengan keanekaragaman hayati laut di wilayah tropis terkaya di dunia. Potensi kelautan yang besar ini memberikan kontribusi ekonomi dari sektor perikanan, transportasi, industri, pelabuhan, pariwisata, lingkungan, dan lain-lain.

Potensi kelautan ini rawan terhadap bencana, baik bencana alam, bencana sosial, maupun bencana non-alam yang diakibatkan oleh kerusakan lingkungan. Bencana alam terjadi di wilayah laut dan pesisir ini antara lain banjir, abrasi, tanah longsor, tsunami, gelombang pasang, dan kenaikan permukaan laut. Bencana sosial dan non-alam yang bisa terjadi di sektor kelautan antara lain limbah dan sampah dari pemukiman dan industri, polusi, kerusakan habitat dan ekosistem, *illegal fishing and over fishing*. Bencana yang terjadi di laut dan pesisir sebagai akibat dari ulah manusia tersebut timbul karena konflik pemanfaatan ruang. Berdasarkan potensi negatif tersebut, ancaman bagi sumber daya kelautan Indonesia diklasifikasikan berupa eksplorasi dan eksploitasi *illegal* sumber daya kelautan dan ancaman terhadap kelestarian lingkungan.

Hal ini juga dipengaruhi oleh faktor lain, yaitu (1) belum adanya penataan batas maritim, (2) belum adanya jaminan keamanan dan keselamatan di laut, (3) belum adanya pemahaman yang sama terhadap pengelolaan sumber daya kelautan sebagai akibat adanya otonomi daerah, (4) adanya keterbatasan kemampuan sumber daya manusia dalam mengelola sumber daya kelautan, dan (5) belum adanya dukungan riset, ilmu pengetahuan, dan teknologi kelautan.<sup>6</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka permasalahan yang dihadapi oleh bangsa ini atas ruang laut, yaitu belum selesainya batas wilayah laut Indonesia dengan negara tetangga, terbatasnya sarana dan prasarana di wilayah yurisdiksi nasional, interkoneksi antarwilayah dan antarpulau yang berimplikasi pada

menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pemanfaatan ruang laut di wilayah yurisdiksi Indonesia.<sup>8</sup> *Enclave* dapat mengakibatkan terjadi konflik pemanfaatan ruang di laut, konflik kepentingan antar-stakeholder, dan *transboundary*.

Salah satu permasalahan yang dihadapi Indonesia dalam pemanfaatan ruang laut adalah *enclave*. *Enclave* adalah suatu wilayah yang terisolasi dari wilayah lain, baik itu daratan atau perairan. Dalam konteks pemanfaatan ruang laut, *enclave* dapat merujuk pada wilayah yang berada di perairan internasional atau perairan negara lain, tetapi secara administratif berada di wilayah Indonesia. Hal ini dapat menimbulkan konflik pemanfaatan ruang laut, konflik kepentingan antar-stakeholder, dan *transboundary*. Oleh karena itu, penting bagi Indonesia untuk memperhatikan permasalahan *enclave* dalam pemanfaatan ruang laut.

Salah satu permasalahan yang dihadapi Indonesia dalam pemanfaatan ruang laut adalah *enclave*. *Enclave* adalah suatu wilayah yang terisolasi dari wilayah lain, baik itu daratan atau perairan. Dalam konteks pemanfaatan ruang laut, *enclave* dapat merujuk pada wilayah yang berada di perairan internasional atau perairan negara lain, tetapi secara administratif berada di wilayah Indonesia. Hal ini dapat menimbulkan konflik pemanfaatan ruang laut, konflik kepentingan antar-stakeholder, dan *transboundary*. Oleh karena itu, penting bagi Indonesia untuk memperhatikan permasalahan *enclave* dalam pemanfaatan ruang laut.

kewenangan itu dapat dilakukan di antaranya dengan mengatasi konflik pemanfaatan ruang dengan melalui sistem tata kelola laut berupa tata ruang laut berdasarkan zonasi. Namun, Indonesia sebagai negara dengan wilayah laut yang luas masih belum mempunyai tata kelola laut di tingkat daerah dan nasional berupa tata ruang laut, meskipun di beberapa daerah telah mempunyai tata kelola laut melalui rencana zonasi untuk pengelolaan laut di wilayahnya. Ini merupakan permasalahan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia, meskipun telah ada instrumen hukum yang mengatur mengenai ruang laut beserta tata kelolanya. Atas dasar itu, permasalahan hukum yang akan dikaji dalam tulisan ini mengenai *pertama*, tanggung jawab negara dalam penataan ruang laut dan zonasi beserta pengaturannya dan *kedua*, kewenangan pemerintah daerah dalam tata ruang laut dengan sistem zonasi tersebut.

## BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

### 2.1. Tanggung Jawab Negara

Tanggung jawab secara umum merupakan keharusan untuk menanggung akibat yang ditimbulkan oleh perilaku seseorang atas suatu persoalan. Tanggung jawab ini berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara sulit dipisahkan dan identik dengan kewajiban. Secara hukum tanggung jawab ini diartikan sebagai *responsibility* dan *liability*. Menurut *Black's Law Dictionary*, *responsibility* diartikan sebagai (1) *the state of being answerable for an obligation, and includes judgement, skill, ability and capacity*, (2) *the obligation to answer for an act done and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused*. *Black's Law Dictionary* mengartikan *liability* sebagai *all character of debts and obligations, an obligation one bound in law or justice to perform, any kind of debt or liability, either absolute or contingent, express or implied, condition of being actually or potentially subject to an obligations, condition of being responsible for a possible or actual loss, penalty, evil, expense, or burden, condition which creates a duty to perform an act immediately or the future*.

Sejalan dengan definisi tanggung jawab tersebut, maka tanggung jawab ini dalam kehidupan berbangsa dan bernegara berkaitan dengan kekuasaan negara. Menurut Van Vollenhoven negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.<sup>10</sup> Berdasarkan pendapat tersebut, kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari hak bangsa. Tanggung jawab ini bagi negara Indonesia lahir dari hak menguasai negara yang diberikan oleh bangsa Indonesia sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33

---

<sup>10</sup> Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hal. 99.

ayat (3) UUD N RI tahun 1945. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian terhadap undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam (UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU Sumber Daya Air), hak menguasai negara ditafsirkan bukan dalam makna negara memiliki melainkan negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bertuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).<sup>11</sup>

Tanggung jawab negara ini melahirkan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan laut. Kewenangan ini menitikberatkan pada pengaturan batas-batas administrasi kewenangan pusat dan daerah dalam mengelola wilayah laut, sebagai konsekuensi dari adanya sistem desentralisasi dan tugas pembantuan pada bidang kelautan.<sup>12</sup> Untuk itu, Pemerintah melaksanakan tanggung jawab negara di bidang kelautan melalui pembangunan nasional. Ada 5 (lima) pilar utama pembangunan bidang kelautan, yaitu kebijakan kebudayaan kelautan (*ocean culture policy*), kebijakan tata kelola laut (*ocean governance policy*), kebijakan keamanan maritim (*maritime security policy*), kebijakan ekonomi kelautan (*ocean economic policy*), dan kebijakan lingkungan laut (*marine environment policy*). Kelima pilar ini dikenal sebagai kebijakan kelautan Indonesia. Kebijakan kelautan ini meliputi seluruh kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan laut dan pemanfaatan sumber daya hayati, non-hayati, dan jasa lingkungan di wilayah laut, pesisir, dan pulau-pulau kecil, yang dilaksanakan dengan pengelolaan secara terpadu.

## 2.2. Tata Ruang, Tata Kelola, dan Zonasi Laut

*Space is a distance extending without limit in all directions; that which is thought of as boundless, continuous expanse extending in all*

<sup>11</sup> Pan Mohammad Faiz, *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, (<http://jurnalhukum.blogspot.com/2006/10/penafsiran-konsep-penguasaan-negara.html>, diakses 8 April 2013).

<sup>12</sup> Sherlock H. Lekipiouw, "Model Penataan Ruang Laut Daerah Berdasarkan Integrated Coastal Management sebagai Acuan Penyusunan Penataan Ruang Laut pada Wilayah Kepulauan," *Jurnal Sasi* Vol. 16 No. 4 Bulan Oktober-Desember 2010, hal. 8.

*direction or three dimensions, within which all material things are*

contained.<sup>13</sup> Ruang juga dapat diartikan sebagai sumber daya alam. Sebagai sumber daya alam, ruang mempunyai dimensi geografis dan geometris, baik horizontal maupun vertikal yang meliputi daratan, lautan, dan udara beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, serta dimensi planologis materiil berupa tempat/habitat bagi makhluk hidup.<sup>14</sup> Atas dasar dua hal tersebut, ruang sebagai *conception* terdiri dari unsur bumi, air, dan udara yang mempunyai tiga dimensi, yaitu geografis, geometris, dan planologis. Konsep mengenai ruang tersebut tidak jauh berbeda dengan *nomenclature* ruang yang diatur dalam UU Tata Ruang, yang menyatakan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, laut, dan udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Terkait dengan sumber daya air dan tata ruang yang perlu dikelola dengan harmoni adalah wilayah pesisir sebagai peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut.<sup>15</sup> Salah satu kegiatan yang penting dalam *pentadbiran* lautan adalah menata ruang lautan untuk beragam penggunaan (*multiple use of ocean space*) guna menghindari konflik penggunaan ruang lautan dan menjaga sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.<sup>16</sup> Ada tiga konsep penataan ruang lautan, yaitu:<sup>17</sup>

- a. Konsep keterpaduan menata ruang lautan dan daratan melalui pendekatan daerah aliran sungai;
- b. Konsep keterpaduan menata ruang pulau-pulau kecil dan lautan dengan pendekatan bioregionisme, yang mengkaitkan karakter fisik oseanografi, atmosfer, perubahan iklim dengan karakter demografi, sosial, ekonomi, budaya yang hidup di pulau-pulau kecil; dan

<sup>13</sup> A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, (Jakarta: Kencana, 2014), hal 1.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal 2.

<sup>15</sup> Robert J. Kodoatie dan Roestam Syarief, *Tata Ruang Air*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2010), hal. 317.

<sup>16</sup> Jacob Rais, *Harmonisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir melalui Penataan Ruang Laut-Darat Terpadu*, bagian dari buku *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2005), hal. 113.

<sup>17</sup> *Ibid.*

- c. Penataan ruang di luar laut teritorial, khususnya di zona ekonomi eksklusif yang menjadi kewajiban negara yang diperoleh dari Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk pemanfaatan yang lestari dari sumber daya hayati.

Atas dasar itu, tata ruang laut adalah penataan ruang untuk wilayah laut suatu negara atau daerah yang tidak boleh bertentangan dengan kepentingan ruang di darat.

Penataan ruang laut dan tata kelola laut ini dimulai dari kegiatan perencanaan dalam bentuk zonasi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, zonasi merupakan pembagian atau pemecahan suatu areal menjadi beberapa bagian, sesuai dengan fungsi dan tujuan pengelolaan. Pengertian ini sedikit berbeda dengan kajian hidrobiologi yang memberikan definisi zonasi lebih spesifik. Kajian hidrobiologi mendasarkan pada cara pembagian wilayah lingkungan laut yang dibagi berdasarkan letaknya, yaitu tepi laut, laut tengah, dan laut dalam. Pembagian wilayah laut ini yang dikenal dengan zonasi, yaitu pembagian zona berdasarkan faktor-faktor fisik dan penyebaran komunitas biotik di daerah pelagik dan daerah bentik.

## BAB III PEMBAHASAN

### 3.1. Tanggung Jawab Negara dalam Tata Kelola Laut dan Pengaturannya

Kesadaran akan tanggung jawab pengelolaan wilayah laut didasarkan pada kenyataan bahwa potensi sumber daya laut dan pesisir merupakan aset bangsa yang potensial bagi pengembangan wilayah dan juga menyimpan berbagai permasalahan yang signifikan. Hal ini berarti bahwa tata ruang laut merupakan permasalahan maritim yang fundamental yang dimiliki Indonesia, selain batas maritim, perizinan di laut, serta data dan informasi mengenai laut. Ini berarti bahwa aspek tata ruang laut sangat penting sebagai kerangka awal perlindungan dan pemanfaatan potensi sumber daya kelautan. Oleh karena itu, tata ruang laut ini harus segera diselesaikan, baik tata ruang laut di tingkat nasional maupun daerah. Hal ini merupakan tanggung jawab negara dalam arti *responsibility* sebagaimana yang didefinisikan dalam *Black's Law Dictionary*. Atas dasar itu, perlu segera ada *political will* untuk melaksanakan tanggung jawab negara (*state responsibility*) di laut, dengan membuat rencana tata ruang laut nasional dan perencanaan zonasi kawasan laut. Hal ini merujuk pada pendapat Van Vollenhoven, negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang diberikan amanat oleh bangsa Indonesia dan kewenangan untuk melaksanakan hak menguasai negara.

Untuk itu, negara bertanggung jawab untuk membuat *political will* berupa kebijakan tata kelola kelautan (*ocean governance policy*) sebagai salah satu pilar pembangunan kelautan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Kebijakan ini diharapkan akan menciptakan sistem tata kelola kelautan nasional yang komprehensif, terintegrasi, efektif, dan efisien.<sup>18</sup> Tanggung jawab

---

<sup>18</sup> Sharif C. Sutardjo "Tata Ruang Laut, Dukung Pemanfaatan Laut Optimal dan Lestasi," (<http://www.antaraneews.com/berita/436029/tata-ruang-laut-dukung-pemanfaatan-laut-optimal-dan-lestari>, diakses 6 April 2015).

negara melalui *ocean governance policy* didasarkan pada konstitusi, yaitu Pasal 25A dan Pasal 33 ayat (3) UUD N RI Tahun 1945. Pasal 25A UUD N RI Tahun 1945 menyatakan secara eksplisit bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan, sedangkan Pasal 33 ayat (3) UUD N RI Tahun 1945 secara implisit mengandung makna hak menguasai negara dan amanat kepada negara untuk mempergunakan sumber daya alam termasuk sumber daya kelautan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengaturan dalam konstitusi ini mengandung makna bahwa ada tanggung jawab negara (*state responsibility*) menggunakan hak menguasai negara, yaitu membuat kebijakan serta melakukan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan terhadap negara kepulauan ini termasuk kekayaan alam bangsa Indonesia yang berada di laut. Hak menguasai negara ini mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review* terhadap beberapa undang-undang yang mengatur tentang pemanfaatan, pengelolaan, dan pelestarian sumber daya alam.

Kelima tanggung jawab yang terkandung dalam hak menguasai negara dimaksudkan untuk mengelola laut di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini merupakan bagian dari pembangunan wilayah perairan laut dengan lima pilar pembangunan kelautan, yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (UU RPJPN). Untuk mengatasi isu utama pembangunan wilayah nasional tersebut, kebijakan utama pembangunan wilayah nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 (RPJMN 2015-2019) difokuskan untuk mempercepat pengurangan kesenjangan pembangunan antarwilayah.<sup>19</sup> Transformasi dan akselerasi pembangunan wilayah ini dilakukan melalui strategi kebijakan pembangunan berdimensi kewilayahan (*strategic development regions*). Upaya peningkatan pembangunan wilayah ini dilakukan dengan tetap mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Kajian Lingkungan Hidup Strategis. Selain itu, tanggung jawab negara ini dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan mengimplementasikan kewenangannya sebagaimana diatur dalam UU Pemda, UU Perairan, UU Tata Ruang, UU PWP3K, dan

---

<sup>19</sup> Lampiran II Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, hal. 8-1.

UU Kelautan. Kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan kelautan ini ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan dan pengusahaan sumber daya kelautan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru.<sup>20</sup>

Selain itu, tanggung jawab negara yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah berdasarkan pada beberapa undang-undang tersebut adalah melakukan pengelolaan laut dengan membuat tata kelola laut, tata ruang laut, dan zonasi laut. Pembuatan tata ruang laut merupakan amanat dari UU Tata Ruang. UU Tata Ruang mengandung segi hukum publik, karena substansi UU Tata Ruang mengatur ruang yang ada di dalamnya berisikan kepentingan publik dan lintas sektor.<sup>21</sup> Penataan ruang ini tidak membuat dikotomi antara ruang darat dengan ruang laut di perairan laut, tetapi ruang laut secara yuridis diatur dalam UU Tata Ruang. Pengaturan mengenai ruang laut ini terdapat dalam Pasal 6 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU Tata Ruang, yang menentukan bahwa penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota meliputi wilayah kedaulatan negara yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang untuk pengelolaan ruang laut diatur dengan undang-undang tersendiri. Ini berarti bahwa UU Tata Ruang memberikan amanat kepada penyelenggara negara untuk membentuk dan mengatur penataan ruang laut dan udara secara terpusat dengan undang-undang tersendiri.<sup>22</sup>

Hal ini berarti bahwa pengelolaan ruang laut merupakan bagian dari proses penyelenggaraan pemanfaatan ruang yang harus ditindaklanjuti pengaturannya dalam undang-undang. Namun, hingga saat ini negara belum mempunyai kejelasan konsep tata ruang laut dan belum diatur secara jelas dalam UU Tata Ruang, UU Pemda, dan UU Kelautan mengenai batasan pemanfaatan ruang di atas laut, di dalam laut, dan di dasar laut.<sup>23</sup> Pengelolaan ruang laut

---

<sup>20</sup> Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

<sup>21</sup> Ronny S.H. Bako, *et. al.*, *Laporan Penelitian Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2014), hal. 133.

<sup>22</sup> Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

<sup>23</sup> Heriyati, "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut", makalah disampaikan dalam FGD di Kendari, 25 Maret 2014.

tersebut perlu memperhatikan dua aspek dalam tata ruang laut, yaitu perlindungan yang akan melahirkan kewenangan untuk mengatur dan pemanfaatan yang melahirkan kewenangan untuk mengelola.<sup>24</sup>

Amanat UU Tata Ruang untuk tata ruang laut belum terlaksana hingga saat ini. Amanat UU Tata Ruang tersebut dilaksanakan secara parsial dengan dikeluarkannya UU PWP3K yang hanya berlaku untuk pengelolaan laut di ruang pesisir dan pulau-pulau kecil. UU PWP3K ini dapat dikatakan sebagai *lex specialist* dari Pasal 6 ayat (5) UU Tata Ruang meskipun amanat tersebut belum sepenuhnya terlaksana. Ini disebabkan perbedaan nomenklatur yang digunakan antara UU Tata Ruang dengan UU PWP3K, yaitu:

- a. UU Tata Ruang menggunakan nomenklatur penataan ruang untuk pengelolaan ruang laut; sedangkan
- b. UU PWP3K menggunakan nomenklatur zonasi untuk teknik pemanfaatan ruang laut di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Berdasarkan perbedaan tersebut, ruang lingkup yang diberikan oleh UU Tata Ruang lebih luas daripada ruang lingkup dalam UU PWP3K. Ruang laut dalam UU Tata Ruang meliputi seluruh wilayah laut Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan pada UU PWP3K hanya sebatas pada ruang laut di daerah pesisir dan pulau-pulau kecil.

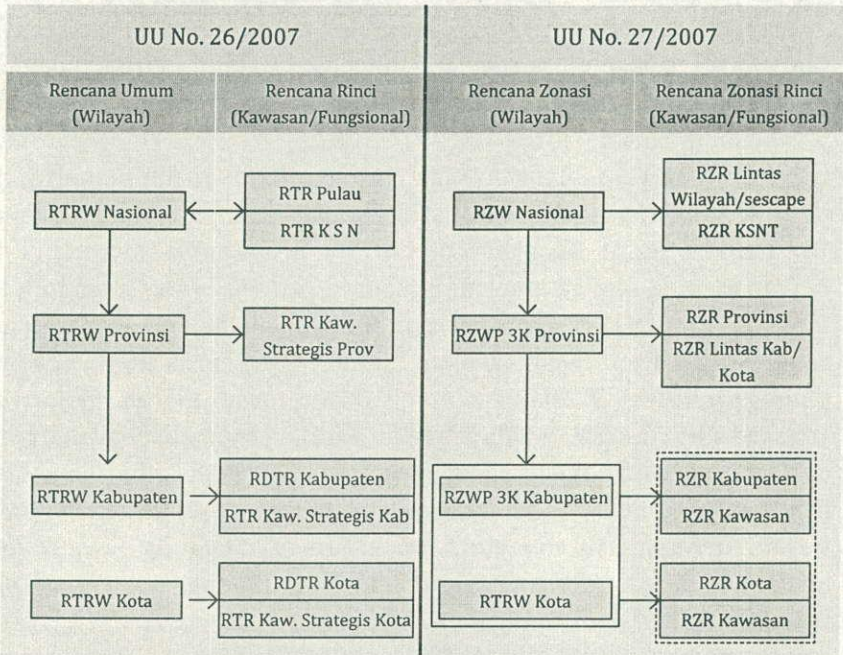
Perbedaan antara UU Tata Ruang dengan UU PWP3K tidak hanya mengenai nomenklatur tetapi juga berkaitan dengan pembagian kawasan/zona dan hierarki rencana tata ruang dan rencana zonasi. UU Tata Ruang membagi kawasan menjadi empat bagian, yaitu budi daya, lindung, strategis nasional, dan alur pelayaran, sedangkan menurut UU PWP3K kawasan terdiri dari pemanfaatan umum, konservasi, strategis nasional tertentu, dan alur laut. UU Tata ruang mempunyai hierarki rencana tata ruang berupa rencana umum yang dibagi berdasarkan wilayah dan rencana rinci berdasarkan kawasan/fungsional, yaitu (1) RTRW Nasional terdiri dari RTR Pulau dan RTR KSN, (2) RTRW Provinsi terdiri dari RTR Kawasan Strategis Provinsi, dan (3) RTRW Kabupaten/Kota terdiri dari RDTR Kabupaten/Kota dan RTR Kawasan Strategis Kabupaten/Kota. Rencana zonasi berdasarkan UU PWP3K juga diklasifikasikan dengan berdasarkan rencana umum dan rencana rinci, yaitu (1) rencana zonasi nasional

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

terdiri dari RZR lintas wilayah dan RZR KSNT, (2) RZWP3K Provinsi terdiri dari RZR Provinsi dan RZR Kawasan Strategis Provinsi, dan (3) RZWP3K Kabupaten/Kota terdiri dari RZR Kabupaten/Kota dan RZR Kawasan Strategis Kabupaten/Kota. Adapun hierarki rencana tata ruang dan rencana zonasi yang didasarkan pada UU Tata Ruang dan UU PWP3K sebagai berikut:

**Gambar 1.**  
 Hierarki Rencana Tata Ruang dan Rencana Zonasi



Sumber: Direktorat Tata Ruang Laut, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Hierarki tersebut menunjukkan telah terjadi kekosongan hukum (*enclave*) untuk pengelolaan laut, sehingga tanggung jawab negara atas ruang laut Indonesia belum sepenuhnya terlaksana. Untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut diperlukan adanya:

- tata ruang laut nasional;
- zonasi ruang laut secara nasional;
- penetapan prioritas kawasan laut untuk tujuan konservasi, sosial budaya, ekonomi, transportasi laut, industri strategis, serta pertahanan keamanan;

- d. koordinasi dan sinergitas antar-lembaga yang mempunyai kewenangan di laut; dan
- e. kerjasama penataan ruang laut antar-negara, antar-provinsi, antar-kabupaten.

Zonasi laut ini terdiri dari tiga kawasan, yaitu kawasan pemanfaatan umum, kawasan konservasi, dan kawasan jalur penting. Kawasan pemanfaatan umum bisa dilakukan reklamasi pantai yang dikembangkan sebagai pusat utama kegiatan ekonomi dan rekreasi, kawasan konservasi bisa dimanfaatkan untuk menjaga ekosistem laut secara berkelanjutan, sedangkan kawasan jalur penting koridor

**Tabel 1.**  
Dokumen Perencanaan Tata Ruang Laut-Sistem Zonasi

Rencana Tata Ruang	Rencana Pembangunan	Produk Hukum	Jangka Waktu Berlaku
RSWP3K (Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil)	Bagian tidak terpisahkan dan/ atau komplemen dari RPJPD	Peraturan Kepala Daerah	20 tahun, ditinjau 5 tahun sekali
RZWP3K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil)	-	Peraturan Daerah	20 tahun, ditinjau kembali setiap 5 tahun
RPWP3K (Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil)	Bagian tidak terpisahkan dan/ atau komplemen dari RPJMD	Peraturan Kepala Daerah	5 tahun, dapat ditinjau kembali sekurang-kurangnya 1 kali
RAPWP3K (Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil)	Bagian tidak terpisahkan dan/ atau komplemen dari RPJPD/ Tahunan Daerah	Peraturan Kepala Daerah	Berlaku 1 sampai 3 tahun

Sumber: UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Keempat dokumen perencanaan tersebut merupakan kewenangan atributif yang diberikan oleh UU PWP3K kepada pemerintah daerah yang mempunyai wilayah laut untuk pengelolaan ruang laut di wilayahnya. Dokumen perencanaan berdasarkan UU PWP3K ini merupakan bagian dari dokumen perencanaan ruang laut dalam UU Kelautan. Berdasarkan UU Kelautan, ada tiga dokumen perencanaan ruang laut, yaitu perencanaan tata ruang laut nasional, perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dan perencanaan zonasi kawasan laut.<sup>26</sup> Dokumen perencanaan ruang laut ini diperlukan agar pemerintah dan pemerintah daerah selaku penyelenggara fungsi-fungsi negara dapat melaksanakan tanggung jawab negara dalam pengelolaan ruang laut di wilayah Indonesia. Selain itu, perencanaan tata ruang laut ini nantinya akan menjadi arahan bagi pembentukan zonasi laut secara nasional.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

<sup>27</sup> Bako, Ronny S.H, *et. Al, Laporan Penelitian Kewenangan ....*, *op.cit*, hal. 135.

Pengaturan tata ruang laut dan perencanaan dalam bentuk zonasi sangat penting untuk pemanfaatan ruang laut dengan perencanaan lokasi ruang di laut sehingga dapat mencegah terjadinya konflik di laut. Adanya tata ruang laut dengan sistem zonasi ini akan menentukan dan memperjelas pembagian wilayah laut berdasarkan pemanfaatannya, seperti wilayah yang bisa dimanfaatkan untuk reklamasi, budi daya laut, tambang pasir laut, migas. Oleh karena itu, perlu segera dibuat tata ruang laut dengan perencanaan berdasarkan zonasi yang dibagi sesuai dengan peruntukannya. Rencana zonasi akan membagi lautan menjadi empat zona, yaitu pemanfaatan sebagai tempat tangkap ikan dan berbagai sumber daya lain di laut, pertambangan, konservasi, serta alur untuk menempatkan pipa. Penyusunan tata ruang laut ini harus memperhatikan bahwa pengelolaan laut tidak dipegang oleh kabupaten/kota tetapi sepenuhnya menjadi wewenang provinsi dan pusat. Ini didasarkan pada pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah dalam implementasi tanggung jawab negara atas wilayah laut.

Untuk pengaturan pengelolaan laut secara lebih komprehensif dan bersifat *lex specialist*, Pemerintah telah membuat politik hukum berupa UU Kelautan. Menurut UU Kelautan, kebijakan tata kelola dan kelembagaan laut ini ditetapkan oleh pemerintah.<sup>28</sup> UU Kelautan ini mengisi beberapa kekosongan regulasi yang berkaitan dengan penataan ruang laut dalam kerangka perlindungan dan pemanfaatan potensi sumber daya alam. Hal ini mengandung makna bahwa UU Kelautan berfungsi sebagai landasan bagi pemerintah untuk melaksanakan tanggung jawab negara dalam tata kelola laut. Tanggung jawab negara dalam pengelolaan ruang laut dilakukan untuk:<sup>29</sup>

- a. melindungi sumber daya dan lingkungan dengan berdasarkan pada daya dukung lingkungan dan kearifan lokal;
- b. memanfaatkan potensi sumber daya dan/atau kegiatan di wilayah laut yang berskala nasional dan internasional; dan
- c. mengembangkan kawasan potensial menjadi pusat kegiatan produksi, distribusi, dan jasa.

---

<sup>28</sup> Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

<sup>29</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

Pengelolaan ruang laut ini menurut UU PWP3K dan UU Kelautan mempunyai struktur pengelolaan yang terdiri dari perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian. Keempat struktur pengelolaan laut dilaksanakan dengan berdasarkan pada karakteristik Indonesia sebagai negara kepulauan dan mempertimbangkan potensi dan lingkungan kelautan.

Namun, UU Kelautan belum dapat memenuhi tanggung jawab negara dalam penataan ruang laut nasional. Penataan ruang di wilayah laut selama ini belum ada undang-undang secara spesialis sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Tata Ruang. Hal ini disebabkan oleh adanya regulasi yang berbeda dalam tanggung jawab negara untuk mewujudkan tata ruang laut, yaitu UU Pemda, UU PWP3K, dan UU Kelautan. Berdasarkan ketiga undang-undang tersebut, pelaksanaan tanggung jawab negara dalam mewujudkan tata ruang laut terdapat pembagian kewenangan berdasarkan prinsip desentralisasi. Tanggung jawab tersebut dijalankan melalui pengelolaan wilayah laut yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat di atas 12 mil dengan berdasarkan pada UU Kelautan dan UU Pemda. Pasal 43 UU Kelautan menentukan bahwa pemerintah memiliki kewajiban menyusun rencana tata ruang laut nasional dan juga perencanaan zonasi kawasan laut. Untuk pengelolaan wilayah laut kurang dari 12 mil merupakan kewenangan pemerintah daerah yang dilaksanakan dengan berdasarkan pada UU PWP3K dan UU Pemda.

Berdasarkan analisis dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan ini, seluruh instrumen hukum nasional yang berkaitan dengan ruang laut dan pengelolaannya menunjukkan bahwa regulasi tersebut mengharuskan adanya legalisasi tata ruang laut untuk mengelola wilayah laut Indonesia. *Legal policy* ini harus diimplementasikan secara terpadu untuk menata kelola wilayah laut dan pesisir, jika dikaitkan dengan *ocean governance policy* dan pendapat Jacob Rais tentang konsep penataan ruang laut. Ketiga konsep penataan ruang laut menurut Jacob Rais dapat dijabarkan lebih lanjut dalam kebijakan dan strategi nasional spasial laut nasional, keterpaduan pembangunan laut nasional, penetapan prioritas kawasan laut nasional, dan kerja sama penataan ruang laut antar-negara dan antar-daerah. Keterpaduan ini diperlukan karena penataan ruang pada hakikatnya adalah kebijakan publik untuk mengoptimalkan pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan para *stakeholders* dan *shareholders*.

Atas dasar itu, maka integrasi tata ruang laut nasional harus segera diwujudkan. Hal ini disebabkan karena tata ruang laut nasional ini berfungsi sebagai arahan bagi *pertama*, zonasi ruang laut secara nasional yang nantinya akan menjadi acuan bagi daerah dalam menetapkan RZWP3K, *kedua*, keterpaduan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan laut dan penataan ruang laut, *ketiga*, penetapan prioritas kawasan laut untuk tujuan konservasi, sosial budaya, ekonomi, transportasi laut, industri strategis, serta pertahanan keamanan, dan *keempat* kerja sama penataan ruang laut antar-*stakeholders*. Ini penting sekali untuk mengatasi masalah yang selama ini berkembang, seperti semrawutnya letak pemasangan pipa dan kabel bawah laut, serta konflik pemanfaatan ruang laut antar-sektor.

Hal ini berarti bahwa negara bertanggung jawab atas pengelolaan laut, dengan memberikan kewenangan pengelolaannya kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah melalui asas desentralisasi dan tugas. Tanggung jawab negara ini merupakan perwujudan dari hak menguasai negara yang diberikan oleh bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan berupa UUDN RI Tahun 1945, UU RPJPN, UU Tata Ruang, UU PWP3K, UU Pemda, dan UU Kelautan, serta RPJMN 2015-2019. *State responsibility* dilaksanakan dengan melalui pembangunan kelautan yang salah satu pilarnya adalah *ocean governance policy*. Untuk itu, pemerintah dan pemerintah daerah dituntut untuk membuat kebijakan tata ruang laut dan zonasi laut. Namun, amanat peraturan perundang-undangan tersebut berupa tata ruang laut nasional dan rencana zonasi laut nasional hingga saat ini belum terlaksana, meskipun di beberapa provinsi dan kabupaten/kota telah memiliki rencana zonasi dan rencana tata ruang laut yang digabungkan ke dalam RTRW di daerahnya.

### **3.2. Kewenangan Daerah dalam Tata Ruang Laut dengan Sistem Zonasi**

Wilayah laut bukan merupakan wilayah otonomi daerah, namun daerah mempunyai kewenangan untuk mengelola sumber daya alam yang ada di laut.<sup>30</sup> Kewenangan pemerintah daerah atas

---

<sup>30</sup> Made Suwandi, dalam FGD Penelitian tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut di P3DI Setjen DPR RI, Jakarta, 24 Februari 2014.

pengelolaan laut didasarkan pada UU Tata Ruang, UU PWP3K, UU Kelautan, dan UU Pemda. Berdasarkan Pasal 27 UU Pemda, daerah provinsi berwenang untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Kewenangan ini dilakukan dengan melakukan eksploitasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan laut di luar minyak bumi dan gas, pengaturan administrasi, pengaturan tata ruang, ikut serta dalam memelihara keamanan di laut, dan ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, pemerintah daerah diwajibkan membuat tata ruang laut dengan sistem zonasi yang disesuaikan dengan pengaturan rencana tata ruang wilayah nasional dan rencana tata ruang wilayah di daerahnya. Pengaturan tata ruang di daerah yang mempunyai wilayah laut juga dilakukan melalui perencanaan dalam bentuk RTRW dan rencana zonasi.

Kewenangan pengelolaan laut oleh pemerintah provinsi paling jauh 12 mil dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Ketentuan ini berarti bahwa kewenangan pengelolaan laut di tingkat daerah ada pada pemerintah provinsi, yang dilakukan berdasarkan asas tugas pembantuan. Paradigma ini berbeda dengan paradigma kewenangan pemerintah daerah berdasarkan pada UU Pemda yang berlaku sebelum UU Pemda saat ini (UU No. 32 Tahun 2004). Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, kewenangan pengelolaan laut dilaksanakan oleh daerah yaitu 0-4 mil merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota, 4-12 mil merupakan kewenangan pemerintah provinsi, dan di atas 12 mil merupakan kewenangan pemerintah pusat, namun garis-garis batas yang membedakan wilayah kewenangan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota tersebut sulit ditentukan. Saat ini dalam tataran implementasi, kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan laut berada dalam masa transisi dengan diberlakukannya UU Pemda. Pemerintah daerah harus menyesuaikan kewenangannya dalam mengelola laut dengan UU Pemda yang baru dan akan terjadi peralihan pada wilayah laut yang berada pada 0-4 mil yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota akan beralih menjadi kewenangan pemerintah provinsi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UU Pemda. Ini mengakibatkan perairan laut Indonesia masih terdapat kekosongan hukum berupa ketidakpastian hukum dalam pemanfaatan ruang laut, sehingga berakibat pada

konflik pemanfaatan ruang, konflik kepentingan antar-*stakeholders*, *illegal fishing*, *trafficking (humans, drugs, weapons)*, serta persoalan *transboundary* lintas negara, provinsi, dan kabupaten/kota.

Selain itu, kewenangan pemerintah daerah dalam struktur pengelolaan ruang laut menurut UU PWP3K dan UU Kelautan mewajibkan pemerintah daerah untuk membuat dokumen perencanaan berupa RSWP3K, RZWP3K, RPWP3K, dan RAPWP3K. RSWP3K merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dengan jangka waktu 20 tahun dan dapat ditinjau kembali minimal setiap 5 tahun sekali, yang ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Selain dokumen RSWP3K, pemerintah daerah juga diwajibkan untuk membuat perencanaan berupa RZWP3K sebagai arahan pemanfaatan sumber daya kelautan, yang diserasikan, diselaraskan, dan diseimbangkan dengan RTRW yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. RZWP3K ini ditetapkan dengan peraturan daerah, berlaku untuk jangka waktu 20 tahun, dan dapat ditinjau kembali setiap 5 tahun. RZWP3K ini berfungsi sebagai (1) dokumen formal perencanaan pembangunan daerah, (2) kekuatan hukum pemanfaatan ruang laut, (3) alat sinergitas spasial, (4) acuan pemberian ijin pemanfaatan ruang laut, (5) rujukan konflik ruang laut, dan (6) perisai legitimasi peruntukan ruang laut.

Adanya tata kelola laut dengan rencana zonasi ini diharapkan dapat memberikan jaminan dan kepastian hukum terhadap alokasi ruang di perairan laut dan dapat dijadikan sebagai rekomendasi pemberian perizinan pemanfaatan ruang di perairan laut. Ini berarti legitimasi zonasi laut diserahkan kembali kepada daerah. Berdasarkan Pasal 9 UU PWP3K, RZWP3K yang dibuat daerah merupakan bagian dari tata ruang wilayah daerah sehingga harus diserasikan, diselaraskan, dan diseimbangkan dengan RTRW suatu daerah. Oleh karena itu, RZWP3K berkedudukan sebagai bagian dari tata ruang wilayah yang ditetapkan oleh daerah sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 5 ayat (4) dan ayat (5) UU Tata Ruang. Dokumen perencanaan lainnya yaitu RPWP3K sebagai bagian tidak terpisahkan dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah dan RAPWP3K sebagai bagian tidak terpisahkan dari Rencana Pembangunan Jangka Pendek Daerah yang ditetapkan melalui Peraturan Kepala Daerah.

Berdasarkan landasan kebijakan tersebut, pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan pengelolaan laut dilakukan dengan membuat perencanaan spasial dan perencanaan non-spasial. Perencanaan spasial dan perencanaan non-spasial ini berlaku sebagai bentuk implementasi tanggung jawab negara dalam mengelola laut secara nasional dan regional di daerah. Perencanaan tersebut dapat terlihat dari gambar berikut:

Gambar 2.



Perencanaan spasial dan non-spasial ini berlaku sebagai bentuk implementasi tanggung jawab negara dalam mengelola laut secara nasional dan regional di daerah. Perencanaan tersebut dapat terlihat dari gambar berikut:

Perencanaan spasial dan non-spasial ini berlaku sebagai bentuk implementasi tanggung jawab negara dalam mengelola laut secara nasional dan regional di daerah. Perencanaan tersebut dapat terlihat dari gambar berikut:

Kab. Gresik Perda No. 8 Tahun 2011

<b>Daerah</b>	<b>Peraturan Daerah</b>
Kab. Pangkajene Kepulauan	Perbup No. 13 Tahun 2013
Kab. Pekalongan	Perda Kab. Pekalongan No. 17 Tahun 2009
Kab. Serang	Perda Kab. Serang No. 2 Tahun 2013
Kab. Sinjai	Perda Kab. Sinjai No. 30 Tahun 2012
Kota Kendari	Perda Kota Kendari No. 5 Tahun 2013
Kota Pekalongan	Perda Kota Pekalongan No. 4 Tahun 2010
Kota Sorong	Perda Kota Sorong No. 36 Tahun 2011
Kota Ternate	Perda Kota Ternate No. 36 Tahun 2011
Kota Kendari	Perda Kota Kendari No. 13 Tahun 2012
Prov. Daerah Istimewa Yogyakarta	Perda Prov. D.I. Yogyakarta No. 16 Tahun 2011
Prov. Jawa Barat	Perda Prov. Jawa Barat No. 16 Tahun 2013
Prov. Jawa Tengah	Perda Prov. Jawa Tengah No. 4 Tahun 2014
Prov. Jawa Timur	Perda Prov. Jawa Timur No. 6 Tahun 2012
Prov. Kalimantan Timur	Perda Prov. Kalimantan Timur No. 7 Tahun 2009
Prov. Maluku Utara	Perda Prov. Maluku Utara No. 2 Tahun 2014
Prov. Sumatera Barat	Perda Prov. Sumbar No. 13 Tahun 2012
Prov. D.K.I. Jakarta	Perda Prov. D.K.I. Jakarta No. 1 Tahun 2014

Sumber: Ditjen Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa masih banyak daerah provinsi dan kota/kabupaten yang belum mempunyai perda yang mengatur mengenai zonasi.

Perda zonasi tersebut dibuat sebagai dasar bagi pemerintah daerah untuk mengambil tindakan/kebijakan dan langkah-langkah riil untuk mengantisipasi secara cepat kondisi masyarakat dan kebutuhan daerah akan sumber daya kelautan yang dimilikinya. Perda ini mengatur mengenai sistem dan mekanisme dalam mengelola laut termasuk isinya, yang dilakukan dengan mempertimbangkan dan memberdayakan kearifan lokal masyarakat setempat. Pada umumnya mengenai tata kelola laut yang dilakukan oleh pemerintah daerah ini sudah diatur dalam rencana strategis (renstra) pengelolaan wilayah

pesisir dan laut dari suatu pemerintahan daerah. Renstra ini akan ditindaklanjuti dengan perda zonasi untuk pengaturan lebih detail, sehingga nantinya akan ada daerah yang dilindungi dan daerah lain untuk penangkapan dan pemanfaatan. Pemerintah daerah dalam merancang perda zonasi berkoordinasi dengan kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan. Ini semua dimaksudkan untuk melindungi sumber daya kelautan dan perikanan yang dimiliki oleh suatu daerah. Pengaturan dalam bentuk Perda Zonasi ini sesuai dengan UU PWP3K yang mengamankan pengaturan zonasi ke dalam peraturan daerah.

Zonasi ini merupakan kewajiban masing-masing daerah membuat perdanya sesuai dengan kewenangannya atas wilayah administrasi yang dimilikinya. Ini merupakan amanat UU PWP3K yang harus dibuat, baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota, sehingga akan membentuk link antara tata ruang laut dengan tata ruang darat. Dalam hal terjadi pemekaran wilayah, harus ada revisi dari zonasi yang sudah ada. Revisi Perda Zonasi ini juga harus dilakukan oleh pemerintah daerah karena ada perubahan terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola laut berdasarkan UU Pemda. Zonasi ini menggunakan payung induk UU PWP3K dengan pembagian kewenangan berdasarkan UU Pemda. Perda Zonasi ini juga dilakukan dalam rangka pengaturan tata ruang laut yang menjadi salah satu kewenangan pemerintah daerah provinsi yang bercirikan kepulauan dan mempunyai wilayah laut sebagaimana diatur dalam UU Pemda.

Pengelolaan laut tersebut termasuk dalam urusan pilihan dari kewenangan pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah yang harus ditetapkan dalam peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (4) dan Pasal 12 ayat (1) PP No. 38 Tahun 2007. Urusan wajib dan urusan pilihan tersebut harus ditetapkan dalam peraturan daerah. Namun, pelaksanaan PP No. 38 Tahun 2007 terkendala dengan belum adanya norma, standar, prosedur, dan kriteria dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan pada daerah. Norma, standar, prosedur, dan kriteria dari masing-masing kementerian ini seharusnya digunakan sebagai pedoman dalam menyusun perda dan mengelola kewenangan yang dijalankan oleh daerah, karena berdasarkan ketentuan Pasal 11 PP No. 38 Tahun 2007 pemerintah daerah melaksanakan urusan

pemerintahan wajib dan pilihan berpedoman pada standar nasional, norma, dan kriteria yang ditetapkan oleh kementerian/lembaga.

Perda zonasi ini sangat penting karena rencana zonasi merupakan basis untuk melakukan kegiatan laut. Namun, pembuatan perda zonasi tidak mudah karena terlalu banyak kepentingan dan *stakeholder* di dalamnya. Ini dipengaruhi oleh kondisi peta perairan laut Indonesia yang terdapat peta pertambangan, kawasan strategi pariwisata, perhubungan, kelautan, dan lingkungan hidup, yang dikhawatirkan akan terjadi konflik kepentingan jika *overlap*. Keberadaan perda zonasi ini menjadi acuan agar pengelolaan zona laut bisa terpadu, dengan adanya pembagian yang signifikan untuk pemanfaatan kawasan industri, kawasan konservasi, kawasan budaya, kawasan pertambangan, alur pelayaran hingga kawasan pertahanan/keamanan militer.<sup>31</sup> Ini berarti bahwa perda zonasi merupakan basis pengelolaan kawasan laut dengan pendekatan ekosistem, yang akan berimplikasi pada perijinan yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya kelautan, seperti ijin lokasi dan ijin pengelolaan. Dengan memiliki perda zonasi, daerah akan lebih mudah melakukan pembangunan kawasan perairan di daerahnya masing-masing. Ini disebabkan perda zonasi dapat menjadi regulasi bagi daerah yang memiliki proyek pengelolaan wilayah perairannya yang masuk ke dalam kawasan strategis nasional.<sup>32</sup> Selain itu, pengaturan zonasi ini di dalamnya terdapat dua aspek, yaitu mengatur dan mengurus/mengelola/memanfaatkan yang di dalamnya ada lembaga-lembaga yang akan dilibatkan untuk mengelola suatu zona. Adanya lembaga ini sebagai bagian dari pengurusan, yang akan muncul di rencana aksi dari rencana pengelolaan. Ini berarti bahwa pengaturan zonasi ini akan lebih detail karena melibatkan banyak sektor dan *stakeholders*, sehingga jika tidak diatur secara cermat akan menimbulkan tumpang tindih dalam suatu kawasan zonasi laut.

Pemerintah daerah sudah diberikan kewenangan untuk melakukan pengurusan tetapi belum diberikan peran kelembagaan untuk mengurus zonasi sebagai bagian dari pengurusan dan

---

<sup>31</sup> "Baru Lima Provinsi yang Miliki Perda Zonasi," (<http://www.mediaindonesia.com/misiang/read/1011/Baru-Lima-Provinsi-yang-Miliki-Perda-Zonasi-Laut/2015/04/16>, diakses 20 April 2015).

<sup>32</sup> *Ibid.*


rencana aksi sebagai rencana pengelolaan. Kewenangan ini bisa didelegasikan sepanjang di dalam kewenangan itu ada makna mengatur dan mengurus. Perda zonasi yang sudah ada di beberapa daerah mempunyai unsur mengatur yang lebih tinggi dan tidak ada pendelegasian, sehingga diharapkan pengaturan perda zonasi mempunyai keseimbangan antara aspek mengatur dan mengurus. Ini menunjukkan bahwa perda zonasi di sejumlah daerah hanya memberikan kewenangan mengatur belum pada mengurus, untuk itu perlu mengatur pihak yang diberi kewenangan mengatur dan kewenangan mengurus/mengelola. Kondisi ini menyebabkan suatu kawasan yang terdapat dalam rencana zonasi menjadi tidak efektif karena ketidakberadaan badan pengelola.

Atas dasar itu, maka diperlukan instrumen pokok berupa instrumen teknis dan instrumen fiskal.<sup>33</sup> Instrumen teknis ini berupa kebijakan satu peta (*one map policy*) dengan skala detail sebagai bahan penyusunan zonasi, baik untuk wilayah laut yang lebih maupun kurang dari 12 mil. Untuk itu diperlukan sinergitas di antara kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk melakukan inventarisasi kebutuhan sektoral yang terkait dengan pengelolaan laut. *One map policy* ini akan memudahkan pelaksanaan tanggung jawab negara oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menyusun zonasi sebagaimana diamanatkan oleh UU PWP3K dan penataan ruang laut nasional sebagaimana diamanatkan oleh UU Tata Ruang. *One map policy* ini perlu didukung oleh instrumen fiskal, oleh karena itu instrumen fiskal perlu segera dibuat untuk mengendalikan daerah agar segera memiliki rencana zonasi pesisir sebagai bentuk ketaatan pada undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan laut. Instrumen fiskal ini merupakan alat untuk memberikan insentif dan disinsentif daerah.<sup>34</sup> Selain itu, untuk pengelolaan alokasi ruang laut yang menjadi kewenangan pemerintah daerah diperlukan adanya kerjasama penataan ruang antar-daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, serta adanya penetapan prioritas kawasan laut di daerah provinsi.

Berdasarkan analisa tersebut, pemerintah daerah mempunyai kewenangan pengelolaan laut dengan berdasarkan kewenangan atributif yang didapatkan melalui asas desentralisasi dan tugas

<sup>33</sup> Arif Satria, *Undang-Undang Kelautan*, Harian Kompas, 6 Oktober 2014.

<sup>34</sup> *Ibid.*

pembantuan. Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, pemerintah daerah yang mempunyai wilayah laut diwajibkan membuat zonasi dalam bentuk dokumen perencanaan berupa RSWP3K, RZWP3K, RPWP3K, dan RAPWP3K yang diselaraskan dengan RTRW di daerah dan ditetapkan melalui peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah. Namun dalam melaksanakan kewajiban ini, pemerintah daerah menghadapi kendala, antara lain: *pertama*, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang materi muatannya bersinggungan dengan zonasi laut, *kedua*, terlalu banyak kepentingan dan *stakeholder* yang mempunyai kewenangan atas wilayah laut, *ketiga*, belum ada tata ruang laut nasional dan rencana zonasi nasional, *keempat*, pemerintah daerah diberi kewenangan pengurusan dan pengelolaan laut melalui zonasi tetapi belum diberikan peran kelembagaan untuk mengurus zonasi, dan *kelima*, kurangnya kerja sama dan koordinasi dalam penataan ruang laut antar-daerah dan penetapan kawasan prioritas laut di daerah. Oleh karena itu, diperlukan adanya  *one map policy* dalam *ocean governance policy* yang menjadi acuan dalam menetapkan rencana tata ruang laut dan zonasi di daerah.

## **BAB IV PENUTUP**

### **4.1. Kesimpulan**

Negara Indonesia sebagai *the archipelagic state* bertanggung jawab atas pengelolaan laut di wilayah yurisdiksinya. Tanggung jawab negara ini merupakan manifestasi dari hak menguasai negara sebagaimana yang tersirat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD N RI Tahun 1945. *State responsibility* diatur lebih lanjut dalam UU Tata Ruang, UU PWP3K, UU Pemda, dan UU Kelautan, serta RPJMN 2015-2019. Ini dilakukan dengan melaksanakan pembangunan kelautan dengan *ocean governance policy* sebagai salah satu pilarnya. Untuk itu, negara memberikan kewenangan kepada pemerintah dan pemerintah daerah baik melalui kewenangan atributif, asas desentralisasi, maupun tugas pembantuan, untuk menetapkan tata ruang laut dan rencana zonasi yang berlaku secara nasional dan di daerah yang bercirikan kepulauan dan mempunyai wilayah laut sebagai bagian dari *ocean governance policy*.

Berdasarkan tanggung jawab negara tersebut, pemerintah daerah melaksanakan kewenangan pengelolaan laut. Kewenangan ini dilaksanakan dengan membuat dokumen perencanaan berupa penetapan rencana tata ruang dan wilayah laut serta rencana zonasi. Ini merupakan tataran teknis implementatif dari tanggung jawab negara dalam tata ruang laut dan zonasi. Namun hingga saat ini, kewenangan itu belum sepenuhnya dijalankan, karena terkendala oleh aspek regulasi, belum adanya tata ruang laut dan zonasi nasional, kewenangan dan kepentingan dari beberapa *stakeholder*, peran kelembagaan pemerintah daerah, serta kerja sama dan koordinasi antar-daerah.

### **4.2. Rekomendasi**

Untuk terlaksananya tanggung jawab negara dan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan laut secara maksimal dan

optimal, diperlukan segera adanya *ocean governance policy* berupa tata ruang laut nasional dan zonasi, serta pengaturan terintegrasi (*cross cutting policy*) untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengaturan, kewenangan, dan pemanfaatan ruang. Tata ruang laut nasional dan rencana zonasi nasional sebagaimana yang telah diamanatkan oleh undang-undang harus segera dibentuk. Selain itu, penataan ruang laut yang diatur dalam UU Tata Ruang harus segera ditindaklanjuti dengan pembentukan undang-undang yang mengatur tentang penataan ruang laut secara spesifik, integratif, dan komprehensif dalam suatu undang-undang tersendiri. Ini dimaksudkan agar ada landasan hukum yang kuat untuk merumuskan kebijakan, merumuskan kebijakan serta melakukan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan dalam *ocean governance policy*, guna terselenggaranya pembangunan kelautan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Kodoatie, Robert J. dan Roestam Syarief. *Tata Ruang Air*. Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2010.
- Marsetio. *Sea Power Indonesia*. Jakarta: Universitas Pertahanan, 2014.
- Notonagoro. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*. Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Rais, Jacob, *et al.* *Menata Ruang Laut Terpadu*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2004.
- Wahid, A.M. Yunus. *Pengantar Hukum Tata Ruang*. Jakarta: Kencana, 2014.

### Jurnal

- Lekipiouw, Sherlock H. "Model Penataan Ruang Laut Daerah Berdasarkan Integrated Coastal Management sebagai Acuai Penyusunan Penataan Ruang Laut pada Wilayah Kepulauan". *Jurnal Sasi* Vol. 16 No. 4 Bulan Oktober-Desember 2010.
- Sunyowati, Dina. "Pengaturan Wilayah Pesisir dan Laut di Indonesia". *Yuridika* Vol. 24 No. 1 Tahun 2009.
- Wahyudin, Yudi dan Mahifal. "Strategi Pembangunan Negara Kepulauan (Strategic Development for Archipelago State)". *Wawasan Tridharma*, No. 6 Tahun XXV Januari 2013.

## **Dokumen**

Dewan Kelautan. *Kebijakan Kelautan Indonesia Buku I*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan Sekretariat Jenderal Satuan Kerja Dewan Kelautan Indonesia, 2012.

Kementerian Perencanaan Pembangunan/Bappenas. *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2005.

Kebijakan Pengarusutamaan dan Lintas Bidang, RPJMN 2010-2014.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. *Rancangan Teknokratik RPJMN 2015-2019*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2014.

## **Laporan Penelitian**

Bako, Ronny S.H. *et al.* "Laporan Penelitian Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut". Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2014.

## **Surat Kabar**

Dahuri, Rokhmin. "Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia". *Media Indonesia*, 9 September 2014.

Satria, Arif. "Undang-Undang Kelautan", *Kompas*, 6 Oktober 2014.

## **Internet**

Faiz, Pan Mohammad. "Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi" (<http://jurnalhukum.blogspot.com/2006/10/penafsiran-konsep-penguasaan-negara.html>, diakses 8 April 2013).

Lemhanas, "Penataan Pengamanan Maritim Wilayah Maritim guna Memelihara Stabilitas Keamanan dalam Rangka Menjaga Kedaulatan NKRI," ([http://www.lemhannas.go.id/portal/images/stories/humas/jurnal/jurnal\\_hankam.pdf](http://www.lemhannas.go.id/portal/images/stories/humas/jurnal/jurnal_hankam.pdf), diakses 12 Agustus 2015).

Media Indonesia. "Baru Lima Provinsi yang Miliki Perda Zonasi". (<http://www.mediaindonesia.com/misiang/read/1011/Baru-Lima-Provinsi-yang-Miliki-Perda-Zonasi-Laut/2015/04/16>, diakses 20 April 2015).

Sutardjo, Sharif C. "Tata Ruang Laut, Dukung Pemanfaatan Laut Optimal dan Lestasi," (<http://www.antaranews.com/berita/436029/tata-ruang-laut-dukung-pemanfaatan-laut-optimal-dan-lestari>, diakses tanggal 6 April 2015).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 4725).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 4739).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 5587).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 5603).

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 3).

### **Wawancara**

Diposaptono, Subandono, dalam FGD Penelitian tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut di P3DI Setjen DPR RI, Jakarta, 24 Februari 2014.

Heriyati, dalam FGD Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut, Kendari, 25 Maret 2014.

Suwandi, Made, dalam FGD Penelitian tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut di P3DI Setjen DPR RI, Jakarta, 24 Februari 2014.

Bagian Kedua

**PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM LAUT**

*Denico Doly\**

---

\* Peneliti Muda Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dengan alamat e-mail: nico\_tobing@yahoo.com.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Indonesia merupakan negara kepulauan<sup>1</sup> dengan jumlah pulaunya yang mencapai 17.449 pulau dan negara maritim dengan luas laut mencapai 5.800.000 km<sup>2</sup> dan garis pantai sepanjang 80.791 km.<sup>2</sup> Luasnya perairan Indonesia terbentang dari Sabang sampai Merauke. Hal ini merupakan keuntungan bagi Indonesia, karna dengan luas laut yang begitu besar, tentu saja memiliki keunggulan dalam bidang suber daya alam (SDA) laut. Indonesia merupakan salah satu negara terkaya di bidang kelautan. Keindahan bawah laut dan pantai di Indonesia sudah terdengar sampai ke seluruh dunia. Provinsi Bali dengan Pantai Kuta, Provinsi Papua dengan Raja Ampat, Provinsi Kalimantan dengan Pulau Derawan, dll. merupakan destinasi wisata domestik maupun mancanegara yang cukup digemari. Luasnya lautan Indonesia juga sering dimanfaatkan untuk melakukan kegiatan-kegiatan maritim antarnegara yang tersebar di seluruh Indonesia.

Luasnya wilayah perairan Indonesia memberi arti penting bagi kesatuan dan keutuhan bangsa dan negara. Laut difungsikan sebagai perwujudan integrasi bangsa dan alat untuk mempersatukan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pasal 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia (UU Perairan) mengatakan bahwa Kedaulatan Negara Republik Indonesia di perairan Indonesia meliputi laut teritorial, perairan

---

<sup>1</sup> Pasal 25 A UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa NKRI adalah sebuah Negara Kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

<sup>2</sup> Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, "Statistik Kelautan dan Perikanan 2011," ([http://statistik.kkp.go.id/index.php/arsip/c/56/Buku-Statistik-Kelautan-dan-Perikanan-2011/?category\\_id=3](http://statistik.kkp.go.id/index.php/arsip/c/56/Buku-Statistik-Kelautan-dan-Perikanan-2011/?category_id=3), diakses 12 Februari 2014).

kepulauan, dan perairan pedalaman serta ruang udara di atas laut teritorial, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman serta dasar laut dan tanah di bawahnya termasuk sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia mempunyai kekayaan alam yang begitu besar khususnya di bidang perairan laut. Segala sesuatu yang ada di laut, yang terkandung didalam laut, sampai yang ada di atas laut merupakan daerah teritorial yang dikuasai oleh Indonesia dan dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Kekayaan alam tersebut diatas termasuk kekayaan alam yang dapat diperbaharui dan kekayaan alam yang tidak dapat diperbaharui.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) mengatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka dengan jelas bahwa kekayaan alam yang ada di laut merupakan kekayaan bangsa Indonesia yang harus dikuasai, dikelola, dan didistribusikan bagi kemakmuran rakyat Indonesia. Amanat UUD Tahun 1945 terkait dengan penguasaan oleh negara terhadap kekayaan alam di Indonesia merupakan amanat untuk mengelola kekayaan alam yang ada di Indonesia dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat, oleh karena itu kekayaan alam yang ada di laut, baik itu kekayaan alam yang dapat diperbaharui maupun yang tidak dapat diperbaharui harus dikelola dengan baik oleh negara dan dapat dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

SDA mempunyai peranan yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat di Indonesia, oleh karena itu SDA harus dikelola dan dilindungi dengan baik. Pengelolaan dan perlindungan terhadap SDA merupakan langkah awal yang harus dilakukan oleh Pemerintah maupun masyarakat, sehingga SDA dapat dimanfaatkan sampai dengan ratusan tahun yang akan datang. Kekayaan alam yang ada di laut terdapat di pantai sampai dengan perairan laut dalam. Adapun kekayaan alam yang ada di laut tersebut yaitu tumbuhan, hewan, sampai dengan terumbu karang. Selain itu, terdapat SDA yang tidak dapat diperbaharui di dalam laut seperti minyak bumi, gas alam, dll.

Melindungi dan mengelola SDA yang ada di laut merupakan kewenangan Pemerintah. Adapun kewenangan ini dapat di

distribusikan kepada para penegak hukum maupun kepada lembaga atau kementerian terkait untuk memberikan perlindungan dan mengelola SDA yang ada di laut tersebut. Pemerintah sudah memiliki Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) yang mempunyai visi untuk melakukan pembangunan kelautan yang berdaya saing dan berkelanjutan untuk kesejahteraan masyarakat.<sup>3</sup> Pembentukan Kementerian Kelautan dan Perikanan ini merupakan langkah awal bagi bangsa Indonesia untuk mengelola laut menjadi alat untuk membangun perekonomian bangsa.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa Pemerintah diamanatkan oleh UUD Tahun 1945 untuk menguasai, mengelola, dan memanfaatkan kekayaan alam yang ada di Indonesia untuk kemakmuran rakyat. Adapun berbicara mengenai kewenangan pemerintah, maka berbicara mengenai kewenangan antara pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan adanya otonomi daerah yang diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2000.<sup>4</sup> Otonomi daerah merupakan amanat dari Pasal 18 UUD Tahun 1945 yang mengatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Pasal 18 UUD Tahun 1945 tersebut, maka untuk penyelenggaraan pemerintah dalam NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah provinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberikan kewenangan mengatur pemerintahan berdasarkan asas otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

---

<sup>3</sup> Kementerian Kelautan dan perikanan, *"visi, misi, tujuan sasaran strategis"* [KKP.go.id/index.php/visi - misi - tujuan - dan - sasaran - strategi/](http://KKP.go.id/index.php/visi-misi-tujuan-dan-sasaran-strategi/) diakses 12 Februari 2015

<sup>4</sup> H.A.W.. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 7.

Telah disebutkan sebelumnya bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan, yang artinya sebagian besar wilayah Indonesia adalah air laut. Luas wilayah laut ini merupakan kekayaan bagi Indonesia, dimana di dalam wilayah laut tersebut terkandung potensi yang besar dan beragam untuk menopang perekonomian Indonesia. Berbagai kekayaan alam terdapat di laut Indonesia, mulai dari kekayaan alam yang dapat diperbaharui (ikan, udang, cumi-cumi, kepiting, dll) sampai dengan kekayaan alam yang tidak dapat diperbaharui (minyak bumi, mineral, dll). Selain kekayaan alam, laut di Indonesia dapat dimanfaatkan untuk energi kelautan, jasa lingkungan, pariwisata, dll. Oleh karena itu, laut merupakan kekayaan alam terbesar bagi Indonesia. Pemanfaatan dari pengelolaan SDA laut dapat meningkatkan perekonomian bagi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Pemerintah yang dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah diberikan kewenangan untuk mengelola kekayaan alam yang ada di Indonesia. Indonesia saat ini menganut otonomi daerah dimana kewenangan pemerintah pusat diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Adapun pemberian kewenangan dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah otonom dilakukan berdasarkan asas otonom.<sup>5</sup> Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dilihat bahwa ada pemberian kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola suatu urusan pemerintahan.<sup>6</sup>

Pengelolaan dan pemanfaatan SDA laut saat ini sering kali mengalami permasalahan. Adapun permasalahan ini yaitu terletak dari belum adanya garis besar pemetaan pemanfaatan dan pengelolaan laut di Indonesia. Saat ini permasalahan-permasalahan pengelolaan laut di Indonesia muncul akibat adanya kebijakan-

---

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kementerian Negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat.

kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sering kali tidak sesuai dengan pemanfaatannya atau merugikan kepentingan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya penetapan kawasan konservasi oleh Pemerintah dan mengakibatkan kerugian bagi masyarakat yang telah memanfaatkan kawasan tersebut.<sup>7</sup> Selain itu juga adanya “kenakalan” yang dilakukan oleh para pengusaha atau pengembang untuk melakukan pengembangan di wilayah laut, dimana izin yang diberikan oleh pemerintah sering kali disalahgunakan atau tidak sesuai dengan peruntukannya.<sup>8</sup>

Permasalahan pengelolaan laut ini sering kali menimbulkan kerugian bagi masyarakat, khususnya masyarakat di sekitar pesisir. Masyarakat merasa dirugikan dengan berbagai kebijakan yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat yang ada di sekitar pesisir. Pembagian kewenangan untuk mengurus permasalahan administrasi negara yang berkaitan langsung dengan masyarakat memang sudah diberikan kepada Pemerintah Daerah. Akan tetapi untuk beberapa hal tertentu, kewenangan tersebut masih berada pada Pemerintah Pusat. Hal ini kemudian yang dapat menjadikan berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah tidak sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat yang berada di daerah sekitar.

## 1.2. Rumusan Masalah

Pengelolaan laut merupakan tugas dan kewajiban Pemerintah, akan tetapi sampai dengan saat ini, pengelolaan laut belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Hal ini disebabkan karena adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan laut. Berdasarkan hal tersebut diatas, maka permasalahan yang akan diangkat dalam tulisan ini adalah bagaimana pengelolaan sumber daya alam laut oleh Pemerintah Daerah dalam perspektif hukum?

---

<sup>7</sup> Arif Satria, *Pesisir dan Laut untuk Rakyat*, (Bogor: IPB Press, 2009), hal. 10.

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 11.

## BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

### 2.1. Pengelolaan Sumber Daya Alam Laut

Kata “pengelolaan” dapat disamakan dengan manajemen, yang berarti pula pengaturan atau pengurusan.<sup>9</sup> Banyak orang yang mengartikan manajemen sebagai pengaturan, pengelolaan, dan pengadministrasian, dan memang itulah pengertian yang populer saat ini. Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu.

Griffin<sup>10</sup> mendefinisikan manajemen sebagai berikut:

*“Management is the process of planning and decision making, organizing, leading and controlling and organization human, financial, physical and information resources to achieve organizational goals in an efficient and effective manner”*

Dikatakan manajemen adalah suatu proses perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, memimpin dan pengendalian organisasi manusia, keuangan, fisik dan informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisiensi dan efektif. Nanang Fattah<sup>11</sup> berpendapat bahwa dalam proses manajemen terlibat fungsi-fungsi pokok yang ditampilkan oleh seorang manajer atau pimpinan, yaitu perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organising*), pemimpin (*leading*), dan pengawasan (*controlling*). Oleh karena itu, manajemen

<sup>9</sup> Suharsimi Arikunto, *Manajemen Pengajaran Secara manusia*, (Jakarta: Rineka, 1993), hal. 31

<sup>10</sup> Griffin, Ricky W, *Management*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1990, hal 6. yang dikutip oleh Syaroni, *Pengaruh Kinerja Kepemimpinan dan Manajemen Kepala Sekolah Terhadap Kinerja Guru SMP Negeri di Kabupaten Brebes*, Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2007, hal. 32.

<sup>11</sup> Nanang Fatah, *landasan Manajemen Pendidikan*, (Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya, 2004), hal. 1.

diartikan sebagai proses merencanakan, mengorganising, memimpin, dan mengendalikan upaya organisasi dengan segala aspeknya agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien.

Sumber daya alam hayati adalah unsur-unsur hayati di alam yang terdiri dari sumber daya alam nabati (tumbuhan) dan sumber daya alam hewani (satwa) yang bersama dengan unsur nonhayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.<sup>12</sup> Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa seluruh unsur baik secara hayati ataupun non hayati merupakan kekayaan alam. Kekayaan alam dapat diklasifikasikan sebagai kekayaan alam yang dapat diperbaharui (*renewable resources*) dan tidak dapat diperbaharui (*nonrenewable resources*). Klasifikasi ini memberikan pengertian bahwa SDA ada yang terbatas dan ada yang tidak terbatas.

Menurut Peter Polomka, lautan menjadi pusat perhatian dari negara-negara bangsa (*nation state*) dan perusahaan transnasional untuk memperoleh kekayaan, kekuasaan, dan prestise.<sup>13</sup> Lautan telah dijadikan sebagai isu dasar dalam saling ketergantungan antar-negara, stabilitas, dan kemakmuran global dalam jangka panjang.<sup>14</sup>

Laut dengan segala potensi kekayaan yang terkandung di dalamnya tersebut telah menimbulkan kerisauan dari beberapa tokoh di dunia, di antaranya Henry Kissinger mantan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat dan Arvid Pardo mantan Duta Besar Malta di PBB. Henry Kissinger menyatakan bahwa potensi lautan kini semakin menjadi harapan umat manusia meskipun sangat potensial pula sebagai sumber konflik, sedangkan Arvid Pardo menyatakan bahwa lautan harus dianggap sebagai warisan bersama umat manusia (*common heritage of mankind*) oleh karena itu semua kekayaan alam yang dikandungnya harus dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan seluruh umat manusia terutama untuk mempersempit jurang antara yang kaya dengan yang miskin.<sup>15</sup>

Selain itu, semakin luas wilayah laut yang dikuasai oleh suatu negara akan semakin besar pula tanggung jawab negara untuk mengawasinya.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

<sup>13</sup> Syamsumar Dam, *Politik Kelautan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), hal. 1.

<sup>14</sup> Peter Polomka, *Ocean Politics in Southeast Asia, ISEAS*, (Singapore: 1978), hal. lx.

<sup>15</sup> Syamsumar Dam, *Politik Kelautan, ..., Op.cit.*, hal. 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hal. 11.

Pendapat Mochtar Kusumaatmadja tersebut sejalan dengan dalil *tarrae protestas finitur, ubi finitur armorum vis* (kedaulatan teritorial berakhir di mana kekuatan senjata berakhir) yang dikemukakan oleh Cornelis van Bynkershoek.<sup>17</sup> Dalil tersebut mengandung makna bahwa kedaulatan suatu negara di laut tergantung kepada kemampuan negara tersebut melakukan pengawasan secara fisik terhadap wilayah laut yang dikuasainya.

Berkaitan dengan kedaulatan laut terdapat dua asas hukum laut, yaitu *res nullius* dan *res communis*. Asas *res nullius* mengandung pengertian laut itu tidak ada yang memilikinya oleh karena itu dapat dimiliki oleh setiap negara yang menginginkannya, sedangkan asas *res communis* berpendapat laut itu milik bersama masyarakat dunia oleh karena itu tidak dapat dimiliki oleh setiap negara.<sup>18</sup>

Fungsi laut bagi kehidupan manusia beraneka ragam. Melihat tata cara kehidupan masyarakat Indonesia yang cukup beragam, maka dapat dilihat bahwa laut dapat dimanfaatkan oleh masyarakat untuk berbagai macam hal. Dalam sejarah, laut terbukti telah mempunyai berbagai fungsi, antara lain sebagai:<sup>19</sup>

1. Sumber makanan bagi umat manusia;
2. Jalan raya perdagangan;
3. Sarana untuk penaklukan;
4. Tempat pertempuran-pertempuran;
5. Tempat bersenang-senang; dan
6. Alat pemisah dan pemersatu bangsa.

Berdasarkan apa yang dikemukakan diatas, maka dapat dilihat bahwa laut dapat berfungsi bagi setiap bidang kehidupan manusia, mulai dari sumber daya alam, jalur perdagangan, bidang ketahanan dan keamanan dan juga sebagai tempat pariwisata.

## 2.2. Otonomi Daerah

Indonesia menjalankan pemerintahan melalui asas desentralisasi. Ini tercermin dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18B ayat (1) UUD N RI 1945 *juncto* Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 7 ayat (1), dan

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, hal. 12.

<sup>19</sup> Hasyim Djalal, *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1979), hal. 1.

Pasal 9 ayat (3) UU Pemda. Keberadaan desentralisasi di Indonesia telah menjadi konsensus nasional dan mengandung makna bahwa penyelenggaraan organisasi dan administrasi negara Indonesia tidak hanya semata-mata atas dasar asas desentralisasi dengan otonomi daerah sebagai perwujudannya.<sup>20</sup> Selain itu, berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia menganut dan melaksanakan asas otonomi (*principle of autonomy*), asas otonomi istimewa (*principle of extraordinary autonomy*), asas otonomi khusus (*principle of special autonomy*), dan dimungkinkan juga menganut asas otonomi asli (*principle of indigenous autonomy, principle of original autonomy*).<sup>21</sup>

Desentralisasi oleh Hoogerwerf diartikan sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.<sup>22</sup> Soejito juga menjelaskan bahwa desentralisasi sebagai suatu sistem dipakai dalam bidang pemerintah merupakan kebalikan dari sentralisasi, yang sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.<sup>23</sup> Pengertian desentralisasi ini menurut Rondinelli diartikan sebagai *the transfer or delegation of legal and authority to plan, make decisions and manage public function from the central government its agencies, subordinate units of government, semi autonomous local government, or non-governmental organizations*.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, disampaikan pada Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Jangka Panjang, Bappenas, 27 Nopember 2002, (<http://mfile.narotama.ac.id/files/Zakki%20Falani/Magang%20PDF/PerspektifDesentralisasi.pdf>, diakses tanggal 25 Februari 2013).

<sup>21</sup> Astim Riyanto, *Negara Kesatuan, Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*, (Bandung: Yapemdo, 2010), hal. 146-147.

<sup>22</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal. 46.

<sup>23</sup> Karen Evieta Putri, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (<http://alsaindonesia.org/site/desentralisasi-dan-otonomi-daerah-dalam-negara-kesatuan-republik-indonesia/>, diakses tanggal 2 April 2013).

<sup>24</sup> Rondinelli dalam Alwi Hasyim Batubara, "Konsep Good Governance dalam Konsep Otonomi Daerah", *Jurnal Analisis dan Kebijakan*, Volume 3, Nomor 1, Januari-April 2006, hal. 2.

Berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU Pemda, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah dan daerah otonom merupakan pengejawantahan dari asas desentralisasi yang secara yuridis mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus daerahnya.<sup>25</sup> Desentralisasi dikembangkan sebagai alat pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dengan pertimbangan (1) adanya fakta sejarah dan amanat peraturan perundang-undangan; (2) visi *founding fathers* terhadap demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan; dan (3) adanya kebutuhan sosial, ekonomi, politik yang berkaitan dengan luas wilayah baik secara geografis maupun demografis.<sup>26</sup> Desentralisasi tersebut dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota melalui otonomi daerah dan daerah otonom.

Otonomi daerah sebelum berlakunya UU Pemda didasarkan pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Tap MPR No. XV/MPR/1998). Berdasarkan Pasal 1 dan Pasal 2 Tap MPR No. XV/MPR/1998, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.

Tap MPR No. XV/MPR/1998 tidak berlaku lagi sejak diberlakukannya UU Pemda tahun 1999. UU Pemda mengartikan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perspektif Jangka Panjang...*, *loc.cit.*

<sup>26</sup> Irfan Ridwan Maksu, "Sentralisasi-Desentralisasi dalam Sebuah Negara Bangsa", (<http://www.xa.yimg.com/kq/groups/22999204/F437978713/name/SAP-1-Sentralisasi-Desentralisasi-rev.ppt>, diakses tanggal 2 April 2013).

<sup>27</sup> Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan definisi tersebut maka dapat dikatakan bahwa otonomi daerah bertujuan untuk memberikan kewenangan-kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan tanggung jawabnya. Otonomi daerah mengakibatkan terjadi perubahan dan perkembangan masyarakat menuju kemandirian (*self determination*), pembagian keseimbangan kekuasaan dan kewenangan pemerintahan (*sharing of power for governmental*), serta mendorong masyarakat lokal yang demokratis (*local democratitation*) melalui pemberdayaan lembaga politik dan reformasi tata pemerintahan yang baik.<sup>28</sup>

Asas desentralisasi dan otonomi daerah tersebut juga diterapkan dalam pengelolaan laut oleh pemerintah daerah. Kewenangan pengelolaan laut oleh pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18 UU Pemda. Ini dimaksudkan sebagai salah satu upaya untuk lebih memberdayakan kemampuan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya dan pemerintah pusat melalui kebijakan otonomi daerah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah dalam mengembangkan pembangunan daerahnya yang berkaitan dengan kelautan.<sup>29</sup>

Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, UUD Tahun 1945 beserta perubahannya telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di antara ketentuan tersebut, yaitu:

1. prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;<sup>30</sup>
2. prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> As. Martadani Noor, "Konsepsi Pemberantasan Korupsi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah (OTDA) di Indonesia," ([http://www.academia.edu/3721021/Konsepsi\\_Pemberantasan\\_Korupsi\\_Dalam\\_Pelaksanaan\\_Otonomi\\_Daerah\\_OTDA\\_di\\_Indonesia](http://www.academia.edu/3721021/Konsepsi_Pemberantasan_Korupsi_Dalam_Pelaksanaan_Otonomi_Daerah_OTDA_di_Indonesia), diakses tanggal 24 Juni 2013).

<sup>29</sup> Djoko Pramono, *Budaya Bahari*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 15.

<sup>30</sup> Pasal 18 B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>31</sup> Pasal 18 ayat (2) UUD Tahun 1945

3. prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya;<sup>32</sup>
4. prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa;<sup>33</sup>
5. prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu;<sup>34</sup>
6. prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil;<sup>35</sup>
7. prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;<sup>36</sup>
8. prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang;<sup>37</sup> dan
9. prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945

<sup>33</sup> Pasal 18 B ayat (1) UUD Tahun 1945

<sup>34</sup> Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945

<sup>35</sup> Pasal 18 A ayat (2) UUD Tahun 1945

<sup>36</sup> Pasal 18 A ayat (1) UUD Tahun 1945

<sup>37</sup> Pasal 18 A ayat (2) UUD Tahun 1945

<sup>38</sup> Pasal 18 B ayat (1) UUD Tahun 1945

### BAB III PEMBAHASAN

UUD Tahun 1945 merupakan landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Berbagai amanat, kewenangan, dan dasar pembentukan organisasi bangsa Indonesia ada dalam UUD Tahun 1945. Salah satu amanat dari UUD Tahun 1945 yaitu untuk menguasai, mengelola, dan memanfaatkan sumber daya alam yang ada di Indonesia. Adapun penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan ini dimaksudkan untuk menyejahterakan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, segala bentuk kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam harus dilandaskan kepada kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah mengundang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (UU Kelautan) pada tanggal 17 Oktober 2014. Adapun salah satu tujuan diundangkannya UU Kelautan ini yaitu untuk mendayagunakan sumber daya kelautan dan/atau kegiatan di wilayah laut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan hukum laut internasional demi terciptanya kemakmuran bangsa dan negara.<sup>39</sup> Tujuan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan sumber daya alam di laut yang dilakukan oleh Pemerintah untuk kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi pemanfaatan sumber daya alam laut harus tetap memperhatikan peraturan yang berlaku secara internasional dan diterapkan oleh Indonesia. Selain itu juga untuk memanfaatkan sumber daya kelautan secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan bagi generasi sekarang tanpa mengorbankan kepentingan generasi mendatang.<sup>40</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dilihat bahwa tujuan yang diatur dalam

---

<sup>39</sup> Pasal 3 huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

<sup>40</sup> *Ibid*, huruf d.

Pasal 3 huruf b dan huruf d saling berkaitan, dimana pemanfaatan sumber daya alam di laut harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan untuk kepentingan masyarakat.

Tujuan dari UU Kelautan tersebut merupakan amanat dari Pasal 33 Ayat (3) UUD Tahun 1945, yang mengamanatkan bahwa segala sesuatu kekayaan alam yang ada di Indonesia harus berguna untuk kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka segala bentuk pengelolaan laut yang ada di Indonesia baik itu di atas laut maupun di dalam laut harus dapat mensejahterakan masyarakat. Berdasarkan pada klasifikasinya, SDA ada yang dapat diperbaharui dan tidak dapat diperbaharui. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dilihat bahwa SDA merupakan sesuatu hal yang sangat terbatas. Keterbatasan ini harus dimanfaatkan dan dikelola baik oleh Pemerintah untuk kesejahteraan rakyatnya.

Bentuk pengelolaan laut baik di atas maupun di bawah laut diatur dalam Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU kelautan. Pasal 14 ayat (2) UU Kelautan mengatakan bahwa pemanfaatan sumber daya kelautan meliputi:

- a. Perikanan;
- b. Energi dan sumber daya mineral;
- c. Sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; dan
- d. Sumber daya nonkonvensional.

Berdasarkan apa yang hal tersebut diatas, maka dapat dilihat bahwa berbagai jenis sumber daya alam yang ada di dalam laut dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dengan pengelolaan yang baik dan benar. Adapun pengelolaan laut ini dapat dilakukan dengan sebuah usaha yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun usaha yang dilakukan oleh badan *privat* (perusahaan). Pasal 14 ayat (3) UU kelautan selanjutnya mengatakan bahwa pengusahaan laut dapat berupa:

- a. Industri kelautan;
- b. Wisata bahari;
- c. Perhubungan laut; dan
- d. Bangunan laut.

Pengelolaan SDA laut merupakan amanat konstitusi kepada negara, agar segala sesuatu yang berhubungan dengan sumber daya alam laut, dapat dimanfaatkan dan dijadikan komunitas bagi

masyarakat. Amanat ini kemudian dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan tentang kelautan. Adapun saat ini pengelolaan SDA laut diserahkan kepada Pemerintah baik itu Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Kewenangan untuk mengelola laut yang diserahkan kepada Pemerintah sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Adapun tidak semua pengelolaan SDA laut dilakukan oleh Pemerintah Pusat, akan tetapi ada pendelegasian kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola lautnya. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusi, bahwa Indonesia menganut sistem desentralisasi, yang artinya yaitu ada kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyejahterakan masyarakat di daerahnya masing-masing.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) telah ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 untuk mengganti UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dirasakan tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan

pengembangan pemerintahan daerah. Perbedaan mendasar UU Pemda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu adanya muatan undang-undang tersebut yang mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan daerah. Adapun dalam UU Pemda mengklasifikasikan urusan pemerintah terdiri dari 3 urusan, yaitu:

- a. Pemerintahan absolut, yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat;<sup>41</sup>
- b. Pemerintahan konkuren, yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan/atau kabupaten/kota;<sup>42</sup> dan
- c. Pemerintahan umum, yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>43</sup>

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah kemudian dibagi menjadi 2 (dua) yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.<sup>44</sup> Adapun

<sup>41</sup> Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>42</sup> *Ibid.*, Pasal 9 ayat (3).

<sup>43</sup> *Ibid.*, Pasal 9 ayat (5).

<sup>44</sup> *Ibid.*, Pasal 11 ayat (1)

urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pembagian urusan pemerintahan yang berkaitan atau tidak dengan pelayanan dasar ini memberikan penegasan, bahwa setiap urusan pemerintahan baik yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah daerah mempunyai landasan yang jelas untuk dilakukan oleh para pihak yang bertanggung jawab.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintah wajib dan pemerintah pilihan. Adapun urusan pemerintahan pilihan meliputi:<sup>45</sup>

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka sudah jelas, bahwa urusan kelautan dan perikanan merupakan urusan pilihan yang akan dibagi menjadi urusan pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Adapun pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.<sup>46</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka UU Pemda sudah memberikan kriteria yang membedakan antara pembagian urusan konkuren yang diurus oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Adapun kriteria tersebut diatur dalam Pasal 13 ayat (2) sampai dengan ayat (4) UU Pemda. Pasal 13 ayat (2) mengatakan bahwa urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yaitu:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, Pasal 12 ayat (3).

<sup>46</sup> *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1).

- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Sedangkan Pasal 13 ayat (3) mengatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi yaitu:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka pembagian terhadap kewenangan atau urusan pemerintahan ada yang diserahkan kepada pemerintah daerah apabila hal tersebut lebih bermanfaat bagi daerah provinsi tersebut dan mempunyai dampak kepada daerah tersebut.

Apabia melihat kembali Pasal 13 ayat (2) huruf c yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi yaitu urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota. Oleh karena itu, segala sesuatu yang dapat dimanfaatkan oleh daerah provinsi yang mempunyai dampak positif atau negatif kepada daerah tersebut, maka dapat menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengurus hal tersebut. Berdasarkan hal tersebut diatas, maka segala sesuatu yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam khususnya di laut, menjadi urusan pemerintah daerah.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) UU Pemda, maka dengan jelas bahwa permasalahan kelautan menjadi urusan pilihan pemerintah daerah. Sebagai urusan pilihan Pemerintah Daerah, maka pengelolaan laut dilakukan baik dari segi pengelolaan sumber daya alam sampai dengan pariwisata. Pengelolaan SDA laut sebagai sumber mata pencaharian bagi masyarakat di daerah pesisir menjadi



daya di laut kepada daerah otonom yang diukur dari perspektif daratan, sejauh tidak menyangkut lima urusan yang tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, dan masih dalam kerangka NKRI. Kewenangan mengelola sumber daya di laut bagi daerah otonom ini juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (PP Pembagian Urusan Pemerintahan). Bidang kelautan dan perikanan berdasarkan Pasal 7 ayat (4) huruf a PP Pembagian Urusan Pemerintahan merupakan urusan pilihan<sup>51</sup> dari pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Adanya desentralisasi/otonomi daerah tersebut hendaknya dipahami bahwa pengelolaan wilayah di laut pada hakikatnya merupakan kelanjutan dari pelaksanaan kewenangan yang terkait dengan berbagai kegiatan di daratan.<sup>52</sup> Ini sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU Perairan yang intinya menyatakan bahwa segala perairan (laut) merupakan bagian integral dari wilayah daratan NKRI sehingga berada di bawah kedaulatan Negara Republik Indonesia.

Selain UU Pemda dan UU Perairan tersebut, pengelolaan SDA laut juga didasarkan pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K) dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Tata Ruang). Berdasarkan Pasal 6 ayat (3) dan ayat (5), penataan ruang wilayah nasional antara lain meliputi wilayah kedaulatan negara yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara yang untuk pengelolaan ruang laut dan ruang udara diatur dengan undang-undang tersendiri.

<sup>51</sup> Berdasarkan Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

<sup>52</sup> Sobar Sutisna, "Kemungkinan Luas Laut sebagai Bagian dari Luas Wilayah dalam Perhitungan DAU," ([http://www.bakosurtanal.go.id/assets/News/Artikel-pdf/LuasLautDlmDAU\\_APRIL.pdf](http://www.bakosurtanal.go.id/assets/News/Artikel-pdf/LuasLautDlmDAU_APRIL.pdf), diakses tanggal 11 Februari 2014).

Banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan laut menimbulkan permasalahan tersendiri. Adapun permasalahan ini terjadi di akibatkan dari kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat serigkali sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Kesamaan kewenangan ini ditimbulkan dari tidak harmonisnya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan SDA laut. Tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan dan kewenangan pengelolaan SDA laut ini menjadikan banyak potensi laut yang tidak dikelola dengan baik oleh Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah.

Pasal 6 ayat (1) UU Kelautan mengatakan bahwa wilayah laut terdiri atas wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi serta laut lepas dan kawasan dasar laut internasional. Adapun Pasal 6 ayat (2) UU Kelautan menegaskan bahwa NKRI berhak melakukan pengelolaan dan pemanfaatan kekayaan alam dan lingkungan laut di wilayah laut. Pasal 14 ayat (1) UU Kelautan mengatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengelolaan kelautan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan dan pengusahaan sumber daya kelautan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru. Adapun pemanfaatan sumber daya kelautan tersebut meliputi:

- a. perikanan;
- b. energi dan sumber daya mineral;
- c. sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; dan
- d. sumber daya nonkonvensional.

Adapun pengelolaan laut ini dapat berupa:

- a. industri kelautan;
- b. wisata bahari;
- c. perhubungan laut; dan
- d. bangunan laut.

Berdasarkan UU Kelautan tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa pemanfaatan dan pengelolaan SDA laut di Indonesia sudah dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Akan tetapi pelaksanaan pengelolaan SDA laut ini harus ditetapkan dengan kebijakan ekonomi kelautan.<sup>53</sup> Adapun kebijakan

---

<sup>53</sup> Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

ekonomi kelautan tersebut dimaksudkan untuk menjadikan laut di Indonesia sebagai basis pembangunan ekonomi.

Berdasarkan data yang diperoleh oleh Penulis, pengelolaan SDA laut baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dapat terjadi konflik yang sangat panjang. Adapun hal ini dikarenakan adanya saling tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait dengan pengelolaan laut. Diundangkannya UU Pemda dan juga UU Kelautan masih belum dapat memberikan dampak positif terhadap pengelolaan SDA laut di Indonesia. Hal ini dapat dilihat ketika ada laut yang berada pada wilayah kewenangan pemerintah provinsi/kabupaten/kota mempunyai potensi SDA yang tidak dapat diperbaharui dalam hal ini yaitu tambang.

Pengelolaan SDA laut sebenarnya sudah diserahkan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten untuk mengelolanya, akan tetapi apabila potensi laut yang mengalami dampak kepada pemerintah pusat, maka pemerintah pusat mempunyai andil dalam pemberian izin terhadap pengelolaan SDA laut.<sup>54</sup> Pemerintah Daerah hanya mendapatkan royalti dari hasil perizinan tersebut. Hal ini menjadi permasalahan tersendiri bagi pemerintah provinsi atau kabupaten. Berdasarkan hasil penelitian, maka diperoleh data bahwa perizinan pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat menjadikan permasalahan tersendiri bagi pemerintah provinsi atau kabupaten. Perizinan yang dilakukan oleh pemerintah pusat sering kali tidak berdasarkan kondisi real di lapangan. Oleh karena itu, perizinan terkait dengan pertambangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak berdasarkan hasil kajian yang mendalam.<sup>55</sup>

Pengelolaan SDA laut harusnya dapat dikelola secara menyeluruh oleh pemerintah provinsi atau kabupaten. Pembagian kewenangan pengelolaan SDA laut di Indonesia juga harus jelas. Hal ini untuk menghindari adanya dualisme kewenangan oleh pemerintah pusat

---

<sup>54</sup> Hal ini disampaikan oleh I Made Suwandi pada Focus Group Discussion (FGD) yang diadakan oleh Tim Peneliti Hukum P3DI Setjen DPR RI dalam rangka pembuatan proposal penelitian tentang kewenangan Pemda Dalam Pengelolaan Laut, tanggal 21 Februari 2014.

<sup>55</sup> Hal ini disampaikan oleh H. Muntaha pada Focus Group Discussion (FGD) yang diadakan oleh Tim Peneliti Hukum P3DI Setjen DPR RI dalam rangka penelitian tentang kewenangan Pemda Dalam Pengelolaan Laut, di Universitas Haluoleo, tanggal 25 Maret 2014.

dan pemerintah provinsi atau kabupaten. Apabila terjadi dualisme kewenangan atas laut tersebut, maka dapat terjadi terlantar atau tidak harmonisnya pembangunan kelautan di Indonesia. Pembangunan kelautan di seluruh wilayah laut di Indonesia penting dilakukan. Hal ini untuk menumbuhkembangkan perekonomian bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang berada di wilayah pesisir. Pembangunan perekonomian ini dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat pesisir khususnya.

Pembagian kewenangan berdasarkan UU Kelautan memang sudah jelas bahwa pembagian kewenangan pengelolaan laut didasarkan kepada peraturan perundang-undangan terkait yaitu UU Pemda. Berdasarkan hal tersebut, maka pembagian kewenangan berdasarkan UU Pemda ini bahwa Pemerintah Daerah Provinsi dapat mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke era laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.<sup>56</sup> Sedangkan untuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota hanya mendapatkan bagi hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil yang diukur dari garis pantai ke era laut lepas dan/atau ke era perairan kepulauan.<sup>57</sup>

Pengelolaan SDA laut sebagai sumber daya alam sering kali mengalami permasalahan, adapun permasalahan ini yaitu berasal dari penetapan pemerintah terkait dengan wilayah atau kawasan di laut tersebut. Sepeti telah disebutkan bahwa wilayah laut terdiri dari berbagai macam, mulai dari wilayah pesisir sampai dengan perairan pedalaman. Permasalahan yang ditimbulkan oleh penetapan kawasan ini merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Berdasarkan data yang diperoleh penulis, maka dapat diketahui bahwa penetapan batas wilayah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sering kali menemui adanya data yang tumpang tindih. Dimana hal ini terjadi apabila dalam satu kawasan tersebut ada daerah konservasi dan di daerah tersebut pula terdapat daerah yang dapat dieksplorasi dan eksploitasi. Tumpang tindihnya penetapan kawasan ini dikarenakan tidak harmonisnya hubungan antara satu kementerian dengan kementerian yang lain atau antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Kewenangan

---

<sup>56</sup> Pasal 27 ayat (3) UU Pemda

<sup>57</sup> Pasal 14 ayat (6) UU Pemda

antara Kementerian, Pemerintah Pusat, atau Pemerintah Daerah Provinsi harus saling selaras. Dimana harus terdapat mekanisme atau prosedur yang jelas dalam menetapkan suatu batasan kawasan laut di Indonesia.

Kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah juga harus diselaraskan kembali. Khususnya terkait dengan pengelolaan sumber daya alam di laut. Pengelolaan sumber daya alam di laut harus dilihat kepentingannya dari berbagai sisi, khususnya bagi masyarakat. Masyarakat yang tidak mendapatkan manfaat dari pengelolaan sumber daya alam di laut tersebut, harusnya tidak terjadi. Pemerintah baik di pusat maupun di daerah harus mengkaji kembali berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan, khususnya terkait dengan pengelolaan SDA laut. Pengelolaan SDA laut yang dapat memberikan manfaat bagi masyarakat harus dikedepankan, khususnya untuk menjaga pertahanan dan keamanan bagi bangsa dan negara.

Kewenangan pengelolaan SDA laut yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah harus disinkronisasi. Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan salah satu cara untuk melakukan sinkronisasi kebijakan yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah. UU Kelautan harusnya memuat ketentuan secara *lex specialis derogat lex generalis* terkait dengan pengelolaan SDA laut secara menyeluruh. Pengelolaan SDA laut harusnya diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah, dimana Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas kebijakan atau aturan yang dikeluarkan atas pengelolaan SDA laut tersebut. Pentingnya pengelolaan SDA laut yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah untuk kepentingan masyarakat di daerah tersebut. Berdasarkan prinsip dasar otonomi daerah dimana, otonomi daerah dilakukan untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah, maka seharusnya pengelolaan SDA laut harus diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah.

Dengan diserahkannya pengelolaan SDA laut secara menyeluruh kepada Pemerintah Daerah, maka harus ditetapkan batasan pengelolaan SDA laut yang dapat dikelola oleh Pemerintah Daerah. Penetapan batasan 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas memang sudah sangat tepat diatur di dalam UU Perda. Akan tetapi belum diatur secara jelas terkait dengan kewenangan

Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota dalam mengelola laut. Selama ini Pemerintah Kabupaten atau Kota hanya mendapatkan bagi hasil saja, oleh karena itu adanya kebijakan Pemerintah Kabupaten atau Kota untuk mengelola lautnya akan dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat.

## **BAB IV PENUTUP**

### **4.1. Kesimpulan**

Laut telah ditetapkan oleh Pemerintah sebagai penghubung dan pemersatu bangsa Indonesia yang merupakan negara kepulauan. Adapun hal ini sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu UU Kelautan. Dengan diundangkannya UU Kelautan, maka pengelolaan laut sebagai sumber daya alam yang sangat besar harus dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah. Kewenangan pengelolaan SDA laut berada pada Pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Pembagian kewenangan pemerintah dalam pengelolaan SDA laut sudah diatur dalam UU Pemda, UU Kelautan, UU Pesisir, dll. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dilihat bahwa banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait dengan kewenangan pemerintah dalam mengelola laut. Peraturan perundang-undangan ini dapat menjadi permasalahan tersendiri ketika terjadinya tumpang tindih kewenangan pengelolaan SDA laut. UU kelautan saat ini belum menjadi jalan tengah dalam memberikan solusi terhadap tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan terkait dengan kewenangan pengelolaan SDA laut.

### **4.2. Rekomendasi**

Perbaikan berbagai substansi dalam UU Kelautan diperlukan. Adapun hal ini untuk menyempurnakan substansi yang sudah ada. UU Kelautan harusnya dapat memberikan ruang dimana adanya aturan terhadap pengelolaan SDA laut secara menyeluruh sehingga dapat menjadi *lex specialis* dari peraturan perundang-undangan yang telah ada. UU kelautan juga harusnya menjadi rencana jangka panjang pengelolaan SDA laut di Indonesia. Pemanfaatan laut sebagai penghubung antar pulau menjadi penting untuk dibicarakan,

hal ini dikarenakan Indonesia sebagai negara kepulauan tentu saja memiliki keunggulan dan kelemahan tersendiri. Kelebihan sebagai negara kepulauan tentu saja berasal dari sumber daya alam yang tidak terbatas di laut. Jumlah ikan yang berlimpah dan kekayaan wisata bahari yang tidak dapat ditandingi oleh negara lain menjadi keunggulan tersendiri bagi Indonesia. Akan tetapi di sisi lain laut di Indonesia sering kali menjadi kendala dimana menjadi sulitnya menjangkau pulau-pulau terluar di Indonesia dan juga sulit untuk menjaga pertahanan dan keamanan di Indonesia. Oleh karena itu perlu adanya peraturan perundang-undangan yang mendukung untuk mengelola laut secara komprehensif baik dari sisi sumber daya manusia, anggaran, sampai dengan sanksi yang tegas.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Arikunto, Suharsimi. *Manajemen Pengajaran Secara Manusia*. Jakarta: Rineka, 1993.
- Dam, Syamsumar. *Politik Kelautan*. Jakarta: Bumi Aksara, 2010.
- Djalal, Hasyim. *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1979.
- Fatah, Nanang. *Landasan Manajemen Pendidikan*. Jakarta: PT. Remaja Rosdakarya, 2004.
- Polomka, Peter. *Ocean Politics in Southeast Asia, ISEAS*. Singapore, 1978.
- Pramono, Djoko. *Budaya Bahari*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Riyanto, Astim. *Negara Kesatuan, Konsep, Asas, dan Aktualisasinya*. Bandung: Yapemdo, 2010.
- Sarundajang, S.H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Satria, Arif. *Pesisir dan Laut untuk Rakyat*. Bogor: IPB Press, 2009.
- Widjaja, HAW. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.

### Jurnal

- Batubara, Alwi Hasyim. "Konsep Good Governance dalam Konsep Otonomi Daerah" *Jurnal Analisis dan Kebijakan*, Volume 3, Nomor 1, Januari-April 2006,

## **Laporan Penelitian**

Bako, Ronny S.H., *et al.* "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut". Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2014.

## **Internet**

Hoessein, Bhenyamin. "Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah". (<http://mfile.narotama.ac.id/files/Zakki%20Falani/Magang%20PDF/PerspektifDesentralisasi.pdf>, diakses 25 Februari 2013).

Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, "Statistik Kelautan dan Perikanan 2011," ([http://statistik.kkp.go.id/index.php/arsip/c/56/Buku-Statistik-Kelautan-dan-Perikanan-2011/?category\\_id=3](http://statistik.kkp.go.id/index.php/arsip/c/56/Buku-Statistik-Kelautan-dan-Perikanan-2011/?category_id=3), diakses 12 Februari 2014).

Maksum, Irfan Ridwan. "Sentralisasi-Desentralisasi dalam Sebuah Negara Bangsa". (<http://www.xa.yimg.com/kq/groups/22999204/F437978713/name/SAP-1-Sentralisasi-Desentralisasi-rev.ppt>, diakses 2 April 2013).

Noor, As. Martadani. "Konsepsi Pemberantasan Korupsi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah (OTDA) di Indonesia". ([http://www.academia.edu/3721021/Konsepsi\\_Pemberantasan\\_Korupsi\\_Dalam\\_Pelaksanaan\\_Otonomi\\_Daerah\\_OTDA\\_di\\_Indonesia](http://www.academia.edu/3721021/Konsepsi_Pemberantasan_Korupsi_Dalam_Pelaksanaan_Otonomi_Daerah_OTDA_di_Indonesia), diakses tanggal 24 Juni 2013).

Putri, Karen Evieta. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia". (<http://alsaindonesia.org/site/desentralisasi-dan-otonomi-daerah-dalam-negara-kesatuan-republik-indonesia/>, diakses 2 April 2013).

Sutisna, Sobar. "Kemungkinan Luas Laut sebagai Bagian dari Luas Wilayah dalam Perhitungan DAU," ([http://www.bakosurtanal.go.id/assets/News/Artikelpdf/LuasLautDlmDAU\\_APRIL.pdf](http://www.bakosurtanal.go.id/assets/News/Artikelpdf/LuasLautDlmDAU_APRIL.pdf), diakses 11 Februari 2014).

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587).

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5603).

### **Wawancara**

H. Muntaha pada *Focus Group Discussion* (FGD) yang diadakan oleh Tim Peneliti Hukum P3DI Setjen DPR RI dalam rangka penelitian tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut, di Universitas Haluoleo, tanggal 25 Maret 2014.

Bagian Ketiga

**PEMANFAATAN SUMBER DAYA KELAUTAN  
DI WILAYAH PESISIR**

*Monika Suhayati\**

---

\* Peneliti Muda Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dengan alamat email: monikasuhayati@yahoo.com.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan wilayah laut seluas 5,8juta km<sup>2</sup> yang terdiri dari wilayah territorial sebesar 3,2juta km<sup>2</sup> dan wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) 2,7juta km<sup>2</sup>. Selain itu, Indonesia memiliki 17.504 pulau dengan garis pantai sepanjang 81.000 km<sup>2</sup>. Dengan cakupan yang demikian besar dan luas, maritim Indonesia mengandung keanekaragaman alam laut yang potensial, baik hayati maupun nonhayati.<sup>1</sup>

Indonesia sebagai negara kepulauan telah ditegaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (UU Kelautan) yang disahkan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) pada 17 Oktober 2014. Pasal 5 UU Kelautan menyatakan:

- “(1) Indonesia merupakan negara kepulauan yang seluruhnya terdiri atas kepulauan-kepulauan dan mencakup pulau-pulau besar dan kecil yang merupakan satu kesatuan wilayah, politik, ekonomi, sosial budaya, dan historis yang batas-batas wilayahnya ditarik dari garis pangkal kepulauan.
- (2) Kedaulatan Indonesia sebagai negara kepulauan meliputi wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial, termasuk ruang udara di atasnya serta dasar Laut dan tanah di bawahnya, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.”

Indonesia juga memiliki posisi yang strategis, antarbenua yang menghubungkan negara ekonomi maju. Posisi geopolitik strategis

---

<sup>1</sup> Y. Paongan, R.M. Zulkipli, dan Kirana Agustina, *9 Perspektif Menuju Masa Depan Maritim Indonesia* (Jakarta: Yayasan Institut Maritim Indonesia, 2012), hal. 31.

tersebut memberikan peluang Indonesia sebagai jalur ekonomi. Hal ini mengingat beberapa selat strategis yang merupakan jalur perekonomian dunia berada di wilayah NKRI, yakni Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Lombok, Selat Makassar, dan Selat Ombai-Wetar. Potensi geopolitis ini dapat digunakan Indonesia sebagai kekuatan dalam percaturan politik dan ekonomi antarbangsa.<sup>2</sup>

Letak wilayah tersebut sangat memungkinkan bagi Indonesia untuk membangun perekonomian yang didasarkan pada basis sumberdaya kelautan dan perikanan. Lautan berperan juga sebagai media pemersatu bangsa yang membentuk satu kesatuan pertahanan keamanan, politik, dan sosial. Di samping itu, pesisir, pulau-pulau kecil dan lautan beserta habitat-habitat di dalamnya merupakan wilayah yang menyediakan sumberdaya kelautan dan perikanan yang menjadi modal dasar pembangunan ekonomi nasional.<sup>3</sup>

Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) mengungkapkan produktivitas hayati Indonesia tinggi dengan keanekaragaman hayati laut tropis terkaya di dunia. Wilayah pesisir Indonesia mengandung sekitar 2.500 spesies moluska, 2.000 spesies krustase, enam spesies penyu, 30 spesies mamalia laut, dan lebih dari 2.000 spesies ikan. Luas terumbu karang mencapai 32.935km<sup>2</sup> (sekitar 16,5% dari luas terumbu dunia), dan terdiri atas 70 genus dan lebih dari 500 spesies karang. Kontribusi ekonomi sektor kelautan dan perikanan pada GDP sebesar 24,5% dari total GDP nasional, namun hanya kurang lebih 2,5% berasal dari komoditas perikanan. Adapun 55% produksi perikanan berasal dari wilayah pesisir.<sup>4</sup>

Dalam hal penguasaan dan pemanfaatan kekayaan alam, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) secara tegas menyatakan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945). UUD Tahun 1945 memberikan

---

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

<sup>3</sup> Apridar, Muhamad Karim, dan Suhana, *Ekonomi Kelautan dan Pesisir*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hal. 26.

<sup>4</sup> Penjelasan disampaikan Subandono Diposaptono pada FGD Penelitian Kelompok tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut, Pusat Pengkajian pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 24 Februari 2014.

kewenangan kepada daerah untuk mengurus dan memanfaatkan serta mengelola sumber daya yang ada di daerahnya, termasuk sumber daya di wilayah laut. Hal ini diatur dalam Pasal 18A ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

Secara khusus tulisan ini akan memberikan kajian terhadap pemanfaatan sumber daya kelautan di wilayah pesisir. Pengaturan pemanfaatan sumber daya kelautan di wilayah pesisir diatur dalam beberapa undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang disahkan DPR RI pada 17 Juli 2007 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 pada 15 Januari 2014 (UU Pengelolaan Wilayah Pesisir). Pada tahun 2014, DPR RI kemudian mengesahkan UU Kelautan. UU Kelautan juga berlaku bagi wilayah pesisir, sesuai dengan pengertian “kelautan” dalam UU Kelautan yaitu hal yang berhubungan dengan laut dan/atau kegiatan di wilayah laut yang meliputi dasar laut dan tanah dibawahnya, kolom air dan permukaan laut, termasuk wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah di bidang kelautan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang disahkan DPR RI pada 30 September 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah). Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) dan (2) UU Pemerintahan Daerah, kewenangan Pemerintah Daerah di bidang kelautan merupakan salah satu urusan pemerintahan pilihan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Sebagai negara kepulauan dengan garis pantai sepanjang 81.000km<sup>2</sup> menjadikan sebagian besar wilayah Indonesia sebagai daerah pesisir. Wilayah pesisir memiliki keragaman potensi sumber daya alam yang tinggi, dan sangat penting bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya,

lingkungan, dan penyangga kedaulatan bangsa.<sup>5</sup> Pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir telah diatur dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir, UU Kelautan, dan UU Pemerintahan Daerah.

Namun demikian, sebagian besar kehidupan warga yang tinggal di wilayah pesisir berada dalam garis kemiskinan. Sebanyak 108,78 juta orang atau 49% dari total penduduk Indonesia dalam kondisi miskin dan rentan menjadi miskin. Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2008 menyebutkan bahwa penduduk miskin di Indonesia mencapai 34,96 juta jiwa dan 63,47% diantaranya adalah masyarakat yang hidup di kawasan pesisir dan pedesaan.<sup>6</sup> Pada November 2014, Menteri Kelautan dan Perikanan, Susi Pudjiastuti, menyatakan keadaan ekonomi nelayan di Indonesia 80% belum sejahtera.<sup>7</sup>

Wilayah pesisir juga rentan mengalami kerusakan akibat aktivitas orang dan/atau badan hukum dalam memanfaatkan sumber dayanya atau akibat bencana alam. Selain itu, akumulasi dari berbagai kegiatan eksploitasi yang bersifat parsial/sektoral di wilayah pesisir atau dampak kegiatan lain di hulu wilayah pesisir yang didukung peraturan perundang-undangan yang ada sering menimbulkan kerusakan sumber daya pesisir. Peraturan perundang-undangan yang ada lebih berorientasi pada eksploitasi sumber daya pesisir tanpa memperhatikan kelestarian sumber daya. Sementara itu, kesadaran nilai strategis dari pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan, terpadu, dan berbasis masyarakat relatif kurang.<sup>8</sup>

Berbagai permasalahan tersebut akan dianalisa secara yuridis oleh penulis dalam kajian ini dengan mengangkat pokok permasalahan:

1. Apa saja permasalahan dalam pemanfaatan sumber daya kelautan di wilayah pesisir?
2. Apakah pengaturan pemanfaatan sumber daya kelautan di wilayah pesisir telah memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat?

---

<sup>5</sup> Konsideran Menimbang UU Pengelolaan Wilayah Pesisir.

<sup>6</sup> Y. Paongan, R.M. Zulkipli, dan Kirana Agustina, *Op. Cit.*, hal. 21-22.

<sup>7</sup> "Susi: Nelayan Indonesia 80% Belum Sejahtera" (<http://ekbis.sindonews.com/read/921263/34/susi-nelayan-indonesia-80-belum-sejahtera-1415353629>, diakses 3 Agustus 2015).

<sup>8</sup> Penjelasan Umum UU Pengelolaan Wilayah Pesisir.

## BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

### 2.1. Wilayah Pesisir

Pasal 1 ayat (2) UU Pengelolaan Wilayah Pesisir menyatakan wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Berdasarkan pendekatan secara ekologis, wilayah pesisir (*coastal zone*) mencakup semua wilayah yang merupakan kawasan pertemuan antara daratan dan lautan, ke arah darat meliputi bagian daratan baik kering maupun terendam air yang masih dipengaruhi oleh proses-proses yang berkaitan dengan laut atau sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut dan perembesan air asin, dan ke arah laut kawasan pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan karena kegiatan manusia di darat seperti penggundulan hutan dan pencemaran.<sup>9</sup>

Di wilayah pesisir terdapat sumber daya pesisir berupa sumber daya alam dan jasa lingkungan yang sangat kaya. Kekayaan sumber daya pesisir tersebut menimbulkan daya tarik bagi berbagai pihak untuk mengeksploitasinya dan berbagai instansi berkepentingan untuk meregulasi pemanfaatannya. Sumber daya tersebut dapat dibagi dalam empat kategori, yaitu:

1. Sumber daya dapat pulih (*renewable resources*) seperti sumber daya ikan, mangrove dan terumbu karang;

---

<sup>9</sup> Dinas Kelautan Provinsi Kepulauan Riau, "Lembar Jawaban Terhadap Pertanyaan yang diberikan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI terkait Masalah Kelautan dan Perikanan di Provinsi Kepulauan Riau", Makalah dipresentasikan dalam pertemuan dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut, Pusat Penelitian Pengkajian Persalahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Pangkal Pinang, 21 Mei 2014.

2. Sumber daya tidak dapat pulih (*non-renewable resources*) seperti sumber daya mineral, pasir laut dan garam;
3. Jasa lingkungan kelautan (*enviromental services*) seperti wisata bahari, transportasi laut dan energi kelautan seperti *Ocean Thermal Energy Conversion* (OTEC); dan
4. Benda berharga tenggelam.<sup>10</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU Pengelolaan Wilayah Pesisir, sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil adalah sumber daya hayati, sumber daya nonhayati; sumber daya buatan, dan jasa-jasa lingkungan; sumber daya hayati meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain; sumber daya nonhayati meliputi pasir, air laut, mineral dasar laut; sumber daya buatan meliputi infrastruktur laut yang terkait dengan kelautan dan perikanan, dan jasa-jasa lingkungan berupa keindahan alam, permukaan dasar laut tempat instalasi bawah air yang terkait dengan kelautan dan perikanan serta energi gelombang laut yang terdapat di wilayah pesisir.

Di wilayah pesisir terdapat berbagai ekosistem alami yang mempunyai fungsi masing-masing yang berlainan, yaitu misalnya hutan bakau, padang lamun, estuaria, delta, dan terumbu karang. Selain dimanfaatkan sebagai sumber daya alam pesisir, ekosistem tersebut juga mempunyai fungsi ekologis yang penting yaitu sebagai pelindung pantai, pengaturluapan banjir, sebagai tempat untuk mengendapnya sedimen atau bahan pencemar dan tempat berlindung serta berkembangnya jenis-jenis biota yang mempunyai potensi ekonomi yang tinggi. Demikian pula ada yang berfungsi sebagai pengatur sumber air tawar dan rembesan air laut ke arah darat.<sup>11</sup>

## 2.2. Konsep Demokrasi Ekonomi

Dasar demokrasi ekonomi Negara Republik Indonesia telah ditetapkan dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang menyatakan:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Para pemimpin Indonesia yang menyusun UUD Tahun 1945 mempunyai kepercayaan, bahwa cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai kemakmuran yang merata, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu dibentuklah dalam UUD Tahun 1945, Pasal 33 yang berada dalam Bab XIV dengan judul "Kesejahteraan Sosial". Maksudnya, Pasal 33 UUD Tahun 1945 adalah suatu sistem ekonomi yang pada cita-citanya bertujuan mencapai kesejahteraan sosial. Pasal 33 UUD Tahun 1945 itu adalah sendi utama bagi politik perekonomian dan politik sosial Negara Republik Indonesia.<sup>12</sup>

Pasal 33 UUD Tahun 1945 merupakan pesan moral dan pesan budaya dalam konstitusi Republik Indonesia di bidang kehidupan ekonomi. Pasal ini bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang negara mengatur kegiatan perekonomian, melainkan mencerminkan cita-cita, suatu keyakinan yang dipegang teguh serta diperjuangkan secara konsisten oleh para pimpinan pemerintahan.<sup>13</sup>

Dalam kajian ini akan digunakan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 sebagai kerangka pemikiran. Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara uji materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yaitu Putusan Nomor

<sup>12</sup> Elli Ruslina, "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 1, Maret 2012, hal. 50-51.

<sup>13</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hal. 45 dalam Elli Ruslina, "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9 Nomor 1, Maret 2012, hal. 50.

85/PUU-XI/2013 tanggal 18 Februari 2015 menyatakan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 termasuk salah satu dari 3 (tiga) ayat dari Pasal 33 UUD 1945 yang tidak diubah dalam perubahan UUD Tahun 1945 pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Menurut Mahkamah Konstitusi, ketiga ayat dimaksud merupakan bentuk konstitusionalitas dianutnya demokrasi ekonomi, selain demokrasi politik, yang terkait dengan penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud sila keempat dan sila kelima Pancasila. Terkait dengan sila kelima dasar negara, implementasinya ke dalam ketentuan konstitusi yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 tidak saja menunjuk sebagai dasar negara, melainkan juga sebagai tujuan negara. Dengan perkataan lain, sila kelima, "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" sebagai dasar negara diimplementasikan dalam UUD Tahun 1945 mengenai penyelenggaraan negara di bidang ekonomi adalah dalam bentuk demokrasi ekonomi dengan tujuan mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Itulah sesungguhnya makna inti keadilan sosial, yang juga diartikan sebagai masyarakat yang adil dan makmur.

Lebih lanjut dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan dalam perspektif tersebut maka demokrasi ekonomi adalah demokrasi yang dikonseptualisasikan berdasarkan fakta mengenai pandangan bangsa Indonesia yang bersifat kolektif, tidak individualistik, dan tidak liberal, sehingga perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan [vide Pasal 33 ayat (1) UUD Tahun 1945]. Dengan demikian maka penyelenggaraan negara di bidang ekonomi sebagai upaya pencapaian keadilan sosial sebagai tujuan negara haruslah didasarkan pada demokrasi ekonomi yang memposisikan rakyat sebagai perseorangan dalam kerangka kemasyarakatan. Terkait dengan hal tersebut maka sesungguhnya negara dengan kekuasaan yang diberikan kepadanya adalah sarana bagi rakyat dalam mewujudkan keadilan sosial.

## BAB III PEMBAHASAN

### 3.1. Permasalahan dalam Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan di Wilayah Pesisir

Permasalahan *pertama*, wilayah pesisir memiliki keragaman potensi sumber daya alam yang tinggi, namun pemanfaatan keragaman potensi yang sangat tinggi ini tidak memberikan peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah pesisir. Data menunjukkan bahwa populasi masyarakat di wilayah pesisir diperkirakan mencapai 16,42 juta jiwa dan mendiami 8.090 desa. Menurut hasil analisis SMERU, *Poverty Headcount Index* (PHI) rata-rata 0,3214, yang berarti sekitar 32% dari populasi berada pada level di bawah garis kemiskinan. Kawasan Indonesia Timur mempunyai tingkat PHI cukup tinggi dengan kisaran antara 0,4382-0,6284 disusul Pulau Jawa, sebagian Sulawesi dan sebagian Kalimantan sebesar 0,2809-0,4382. Wilayah dengan tingkat kemiskinan cukup rendah terdapat di sebagian wilayah Kalimantan dan Sumatera, sedangkan yang mempunyai tingkat kemiskinan paling rendah adalah Riau dan Kalimantan Tengah.<sup>14</sup>

Menurut Apridar, nelayan adalah sebuah komunitas masyarakat di wilayah pesisir yang dimarjinalkan di Indonesia. Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat liberal (neoliberalisme), memosisikan nelayan secara politik tidak memiliki akses dan kedaulatan di wilayah pesisir dan perairan pesisir. Contohnya, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir merugikan nelayan secara politik karena kedua undang-undang ini memberi celah kepada pihak asing untuk beroperasi di perairan dan menguasai wilayah pesisir Indonesia. Kedua undang-undang ini tidak membela kepentingan nelayan. Selama ini nelayan tidak mendapatkan perlindungan hukum yang semestinya. Kapal ikan asing dan domestik

---

<sup>14</sup> Arif Satria, *Pesisir dan Laut untuk Rakyat*, (Bogor: IPB Press, 2009), hal. vi.

modern bebas menyerobot wilayah tangkap perikanan tradisional. Mereka merusak *fishing ground* ikan karena menggunakan alat tangkat destruktif *trawl*, racun sianida, dan bahan peledak. Akibatnya, hasil tangkapan nelayan menurun drastis.<sup>15</sup>

Sebagai contoh terjadi pada nelayan tradisional di Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau, yang lebih dikenal sebagai suku laut. Menurut Rina Shahriyani Shahrullah, saat ini suku laut di Kota Batam termarginalisasi sebagai akibat ketidakpedulian pemerintah daerah kepada suku laut sehingga menyebabkan suku laut yang tadinya menjadi pelindung laut, kini berubah budaya dan cara pandangnya. Suku laut dulunya mendapatkan penghasilan dari laut, menangkap ikan, memelihara terumbu karang dengan baik supaya ikannya bagus, serta memelihara tanaman bakau. Namun karena konsentrasi Pemerintah Kota Batam lebih besar mengembangkan industri di darat sehingga mengakibatkan suku laut termarginalisasi atau terpinggirkan. Perkembangan industri ini mengakibatkan banyaknya sampah di laut dan suku laut akhirnya menjadi pemulung sampah di laut.<sup>16</sup>

Suku laut atau Suku Orang Laut merupakan identitas nama suku bangsa di perairan Sumatera Timur dan Selat Malaka yang merupakan pelaut tangguh dan laskar laut yang siap menghadapi musuh dalam medan pertempuran laut serta mahir dalam pembuatan kapal dan pelayaran. Bagi mereka, perahu adalah rumah sekaligus tempat untuk melakukan berbagai aktivitas keseharian. Satu perahu meliputi keluarga inti bersama orangtua lanjut usia. Lingkungan laut menempa jiwa dan mental untuk tetap bertahan hidup meskipun menghadapi gelombang dan badai lautan. Suku Orang Laut tidak saja mendiami perairan barat nusantara. Mereka hidup berkelompok membentuk masyarakat sosial yang juga hidup di wilayah perairan nusantara, seperti perairan sekitar Pulau Sumatera bagian timur, Kalimantan, Sulawesi, Flores, bahkan ada yang mengembara berlayar sampai ke perairan Malaysia dan Filipina.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Apridar, Muhamad Karim, dan Suhana, *Op. Cit.*, hal. 122-124.

<sup>16</sup> Penjelasan disampaikan Rina Shahriyani Shahrullah, dosen Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam, dalam FGD Penelitian Kelompok tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Batam, 20 Mei 2014.

<sup>17</sup> Djoko Pramono, *Budaya Bahari* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal.131.

Permasalahan *kedua*, dari segi lingkungan. Kerusakan wilayah pesisir dan ekosistemnya baik akibat proses alam maupun dampak aktivitas kegiatan manusia semakin hari semakin meluas. Sebagai contoh untuk terumbu karang Indonesia yang oleh para ahli disebut sebagai jantung "*Amazon of the Sea*", ternyata hanya tujuh persen yang kualitasnya sangat baik, dan hampir 30% dalam kondisi rusak berat.<sup>18</sup>

Dalam melakukan konservasi, negara justru melakukan politik konservasi berkedok warisan dunia (*world heritage*) yang mengorbankan kedaulatan dan akses nelayan atas sumber daya ikan. Umpamanya, daerah perlindungan laut (*marine protected area*) yang melarang nelayan menangkap ikan di wilayah itu, namun kapal asing dan pengusaha besar dibiarkan mengurus ikan di perairan Arafura, Laut Sulawesi dan Pantai Selatan Jawa menggunakan *trawl* luput dari perhatian negara.<sup>19</sup>

Permasalahan *ketiga*, peran pemerintah sebagai agen dan pelindung sumber daya kelautan di wilayah pesisir tidak jarang justru menimbulkan konflik dengan masyarakat. Menurut Arif Satria, konflik dapat terjadi antara masyarakat dan pemerintah. Pemerintah menggunakan instrumen kebijakan dengan menetapkan suatu wilayah sebagai kawasan konservasi/pelindungan, misalnya dengan menetapkan Taman Nasional Laut atau Cagar Alam. Sebelumnya, wilayah tersebut dijadikan sebagai wilayah pemanfaatan oleh masyarakat. Aturan yang dibuat untuk kegiatan konservasi kemudian mengeliminasi hak masyarakat dalam mengakses dan mengontrol sumber daya pesisir sehingga menyebabkan konflik antara pemerintah dan masyarakat.<sup>20</sup>

Konflik juga dapat terjadi antara masyarakat dan pemerintah dengan melibatkan swasta. Hal ini terjadi karena pemerintah menggunakan otoritasnya untuk memberikan hak pemanfaatan sumber daya alam kepada pihak tertentu. Pada sumber daya milik bersama (*common pool resources*), pemberian izin kepada pihak tertentu ini telah mengubah bentuk kepemilikan sumber daya alam menjadi *private property* dalam jangka waktu tertentu. Konsekuensi dari perubahan bentuk hak kepemilikan dari *common property*

---

<sup>18</sup> Arif Satria, *Op. Cit.*, hal. vi

<sup>19</sup> Apridar, Muhamad Karim, dan Suhana, *Op. Cit.*, hal. 124.

<sup>20</sup> Arif Satria, *Op. Cit.*, hal. 9-10.

menjadi *state property* atau *private property* adalah tidak hanya berkurangnya wilayah pemanfaatan bagi masyarakat, namun secara langsung juga memengaruhi ekonomi masyarakat tersebut, dimana *benefit* yang diperoleh masyarakat akan lebih rendah.<sup>21</sup>

*Keempat*, pemanfaatan sumber daya kelautan dilakukan di ruang yang sama di wilayah pesisir, misalnya untuk pemukiman, kawasan industri, pertanian, pertambakan, pelabuhan, rekreasi dan pariwisata, pertambangan, pembangkit tenaga listrik, dan konservasi sumber daya alam. Sedangkan laut digunakan untuk media pelayaran dan untuk penangkapan ikan, serta sumber daya alam hayati lainnya. Pemanfaatan wilayah pesisir di ruang yang sama mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan di wilayah pesisir dan berkembang menjadi konflik antarlembaga. Sebagai contoh, *overlapping* dan konflik terjadi dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam hayati dan non hayati di Provinsi Kepulauan Riau. Dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kepulauan Riau tidak bisa mengajak semua sektor terkait untuk berkumpul membahas Rencana Zonasi Wilayah Pesisir (RZWP). Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau harus melakukan pembahasan dengan masing-masing instansi secara tersendiri, antara lain dengan Dinas Pertambangan, kemudian dengan Dinas Perhubungan.<sup>22</sup>

### **3.2. Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan di Wilayah Pesisir untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat**

#### **a. Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Wilayah Pesisir**

Penguasaan negara atas kekayaan alam di daerah pesisir sesuai kekayaan alam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 mewajibkan negara mempergunakan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berbagai permasalahan dalam pemanfaatan sumber daya kelautan di wilayah pesisir menunjukkan negara belum sepenuhnya melaksanakan kewajiban sebagaimana

<sup>21</sup> Arif Satria, *Op. Cit.*, hal. 9-10.

<sup>22</sup> Penjelasan disampaikan oleh Dr. Ir. Eddiwan, M.Sc dalam rangka Penelitian Kelompok P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut di Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI Pangkal Pinang, 21 Mei 2014.

diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 tersebut. Penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara, belum mampu memberdayakan berbagai potensi ekonomi kelautan. Indonesia juga belum mampu mentransformasikan sumber kekayaan laut menjadi sumber kemajuan dan kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>23</sup>

Pasal 33 UUD Tahun 1945 merupakan dasar demokrasi ekonomi Negara Republik Indonesia. Para pemimpin Indonesia yang menyusun UUD Tahun 1945 mempunyai kepercayaan bahwa Pasal 33 UUD Tahun 1945 merupakan suatu sistem ekonomi yang pada cita-citanya bertujuan mencapai kesejahteraan sosial. Hal ini kembali ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 tanggal 18 Februari 2015, yang menyatakan sila kelima dari Pancasila yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” sebagai dasar negara diimplementasikan dalam UUD Tahun 1945 mengenai penyelenggaraan negara di bidang ekonomi adalah dalam bentuk demokrasi ekonomi dengan tujuan mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Itulah sesungguhnya makna inti keadilan sosial, yang juga diartikan sebagai masyarakat yang adil dan makmur. Terkait dengan hal tersebut maka sesungguhnya negara dengan kekuasaan yang diberikan kepadanya adalah sarana bagi rakyat dalam mewujudkan keadilan sosial.

Pelaksanaan kewajiban negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 merupakan kewenangan pemerintah pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18A ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”.

Ketentuan dalam konstitusi ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 14 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah yang mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kelautan tersebut (Pasal 14 ayat (5) UU Pemerintahan Daerah).

---

<sup>23</sup> Y. Paongan, R.M. Zulkipli, dan Kirana Agustina, *Op. Cit*, hal. 31.

Berdasarkan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir, masyarakat adat dan masyarakat lokal yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki hak untuk memperoleh manfaat atas pelaksanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (Pasal 60 ayat (1) huruf d UU Pengelolaan Wilayah Pesisir). Dalam hal ini, berdasarkan Pasal 63 UU Pengelolaan Wilayah Pesisir, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berkewajiban memberdayakan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berkewajiban mendorong kegiatan usaha masyarakat melalui peningkatan kapasitas, pemberian akses teknologi dan informasi, permodalan, infrastruktur, jaminan pasar, dan aset ekonomi produktif lainnya.

Pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo menjadikan kebijakan maritim sebagai prioritas utama pembangunan dengan mengupayakan menggali potensi sumber daya laut. Pembangunan poros maritim harus disertai dengan mensejahterakan nelayan dan masyarakat di pesisir dan pulau kecil<sup>24</sup> yang merupakan kewajiban Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, sebagaimana amanat konstitusi. Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti berkomitmen akan fokus pada kesejahteraan nelayan dengan adanya tambahan anggaran Rp3,8 triliun di Kementerian Kelautan dan Perikanan. Tambahan anggaran tersebut akan digunakan untuk program-program yang meningkatkan kesejahteraan nelayan yaitu antara lain untuk menyejahterakan petani garam, pembudidaya rumput laut, serta nelayan wisata bahari.<sup>25</sup>

Di tingkat daerah, salah satu daerah yang memiliki komitmen meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir yaitu Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau. Hal ini menjadi salah satu misi Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, yaitu meningkatkan pendayagunaan sumber daya kelautan, perikanan, dan pulau-pulau kecil terdepan secara efisien, lestari, dan untuk kesejahteraan masyarakat. Misi

---

<sup>24</sup> "Kebijakan Maritim Jadi Prioritas Jokowi", (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5444da964de33/kebijakan-maritim-jadi-prioritas-jokowi>, diakses 5 Agustus 2015).

<sup>25</sup> "Dapat Tambahan Rp 3,8 Triliun, Menteri Susi Janji Sejahterakan Nelayan", (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/01/13/141400326/Dapat.Tambahan.Rp.3.8.Triliun.Menteri.Susi.Janji.Sejahterakan.Nelayan>, diakses 30 Juli 2015).

ini kemudian dijabarkan menjadi beberapa tujuan, salah satunya adalah mengembangkan perikanan budidaya secara terpadu dan berkelanjutan, dengan sasaran meningkatnya pendapatan dan kesejahteraan nelayan.<sup>26</sup>

Dalam rangka pelaksanaan misi tersebut, salah satu pencapaian Pemerintahan Provinsi Kepulauan Riau yaitu peningkatan kesejahteraan petani, nelayan, dan pekerja pabrik melalui pengadaan kapal motor nelayan, pengadaan alat tangkap perikanan (trammel net, bubu ketam, kawat bubu, jaring karang), dan pengadaan bibit ikan kerapu. Kemudian dalam rangka pembangunan wilayah Natuna-Anambas-Lingga (NAL) dilakukan modernisasi armada nelayan tradisional, sebagai berikut:

- Motorisasi perikanan rakyat 200 unit (30-50 GT) untuk Anambas dan Natuna dilengkapi dengan alat tangkap purse seine (pukat cincin), pukat ikan, long line.
- Untuk Lingga 100 unit (10-30 GT) dilengkapi dengan trammel net, gill net.<sup>27</sup>

## **b. Konservasi Sumber Daya Pesisir**

Konservasi perlu dilakukan demi mencegah perusakan sumber daya kelautan di wilayah pesisir. Potensi pemanfaatan sumber daya pesisir tersebut tidak akan berkelanjutan apabila tidak ada upaya konservasi. Konservasi sumber daya pesisir merupakan rangkaian yang tidak bisa dipisahkan dari upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan. Termasuk di dalamnya pengelolaan kawasan konservasi perairan, jenis ikan, dan genetik ikan untuk menjamin ketersediaan dan keberlanjutannya.

Merujuk Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Ikan, paling tidak memuat dua hal penting paradigma baru dalam konteks konservasi. *Pertama,*

---

<sup>26</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, "Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau". Bahan presentasi dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Pangkal Pinang, 21 Mei 2014.

<sup>27</sup> *Ibid.*

pengelolaan diatur dengan sistem zonasi. Ada empat pembagian zona dalam kawasan konservasi perairan yakni zona inti, zona perikanan berkelanjutan, zona pemanfaatan, dan zona lainnya. Adapun zona perikanan berkelanjutan tidak pernah diatur dalam regulasi pengelolaan kawasan konservasi, baik menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Penulis penyelesaiannya tidak mudah karena masing-masing sektor berpegang kepada undang-undang sektoralnya dan undang-undang sektoral itu sama derajatnya. Permasalahan tumpang tindih ini semakin kompleks dikarenakan tidak adanya satu kementerian/ lembaga yang berwenang untuk mengkoordinasikan kebijakan terkait pemanfaatan wilayah laut dan implementasinya, masing-masing sektor dinaungi oleh kementerian. Dalam hal ini menurut Penulis perlu dilakukan, *pertama*, harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan wilayah laut. *Kedua*, koordinasi semua sektor yang memiliki kewenangan di laut demi menghindari konflik antarinstansi, membangun sinergi dan penguatan antarinstansi pemerintah baik di pusat dan di daerah. *Ketiga*, kerjasama antarinstansi yang harmonis untuk mencegah serta memperkecil konflik pemanfaatan dan konflik kewenangan antarkegiatan di wilayah laut daerah. Hal ini untuk menjaga keutuhan NKRI yang harus menjadi prioritas utama semua instansi maupun lembaga negara.

*Keempat*, menyusun tata ruang laut nasional. Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Ferry Mursyidan Baldan mengutarakan bahwa Indonesia ternyata belum memiliki tata ruang laut nasional. Untuk itu dibutuhkan koordinasi antara Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Koordinasi itu diperlukan untuk menyusun konsep tata ruang di laut agar sinkron dan bisa diimplementasikan optimal.<sup>30</sup>

Kementerian Kelautan dan Perikanan menargetkan penyelesaian tata ruang kelautan dari jarak nol mil sampai 200 mil di tahun 2015. Dirjen Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Sudirman Said, mengatakan, penyelesaian tata ruang tersebut juga akan mengatur zona ruang nol mil sampai empat mil yang lebih ditujukan sebagai zona tidak ada kegiatan tangkap ikan. Di negara maju, kawasan empat mil itu kawasan yang sangat dikontrol pemanfaatannya.

juga akan lebih memfokuskan wilayah tersebut sebagai pemulihan lingkungan laut dan kawasan wisata bahari. Penerapan wilayah konservasi di jarak nol mil sampai empat mil akan dilakukan secara bertahap. Pemerintah akan memprioritaskan daerah pesisir yang pemanfaatannya tunggal, seperti daerah nelayan, pembudidayaan ikan, sampai daerah multiguna.<sup>31</sup>

Selain tata ruang laut, pemerintah daerah juga harus mempunyai tata kelola laut. Direktur Tata Ruang Laut Kementerian Kelautan dan Perikanan, Subandono Tjiptodasono, mengatakan banyak provinsi di Indonesia yang belum memiliki tata kelola laut padahal tata kelola laut penting sebagai bentuk landasan, arahan, panduan, dan pengembangan pembangunan di wilayah laut. Selain itu, tata kelola laut juga bisa mencegah konflik potensi kelautan antarwilayah secara nasional. Tata kelola laut membuat akses laut tidak bisa dipergunakan serampangan. Dengan adanya tata kelola laut, diharapkan pemerintah daerah mendapatkan benefit lingkungan, sosial, ekonomi, keamanan, hingga eksplorasi ekosistem biota kelautan dan perikanan. Dalam penyusunan peraturan gubernur atau peraturan daerah mengenai tata kelola laut perlu diselaraskan dengan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2012 tentang Tata Ruang, Jaringan Laut, hingga Perizinan Penggunaan Lokasi Laut yang dikeluarkan pusat.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> "2015, KKP Targetkan Penyelesaian Tata Ruang Laut", (<http://economy.okezone.com/read/2015/02/10/320/1104010/2015-kkp-targetkan-penyelesaian-tata-ruang-laut>, diakses 16 April 2015).

<sup>32</sup> "Tata Kelola Laut Kian Mendesak", (<http://www.radarlampung.co.id/read/berita-utama/78759-tata-kelola-laut-kian-mendesak>, diakses 16 April 2015).

## **BAB IV PENUTUP**

### **4.1. Kesimpulan**

Dalam pelaksanaan pemanfaatan sumber daya kelautan di wilayah pesisir timbul beberapa permasalahan, *pertama*, pemanfaatan keragaman potensi yang sangat tinggi di wilayah pesisir tidak memberikan peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah pesisir. *Kedua*, kerusakan wilayah pesisir semakin meluas baik akibat proses alam maupun dampak aktivitas kegiatan manusia. *Ketiga*, peran pemerintah sebagai agen dan pelindung sumber daya pesisir tidak jarang justru menimbulkan konflik dengan masyarakat. *Keempat*, tumpang tindih kewenangan di wilayah pesisir yang berkembang menjadi konflik antarlembaga.

Berbagai permasalahan tersebut menunjukkan negara belum sepenuhnya melaksanakan kewajiban pemanfaatan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 sebagai salah satu dasar demokrasi ekonomi negara. Pelaksanaan kewajiban negara tersebut merupakan kewenangan pemerintah pusat dan daerah (Pasal 18A ayat (2) UUD Tahun 1945). Masyarakat adat dan masyarakat lokal yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki hak untuk memperoleh manfaat atas pelaksanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

### **4.2. Rekomendasi**

Untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam pemanfaatan sumber daya kelautan di wilayah pesisir perlu dilakukan, *pertama* peningkatan konservasi sumber daya kelautan di wilayah pesisir. *Kedua*, harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan wilayah laut. *Ketiga*, koordinasi semua

sektor yang memiliki kewenangan di laut demi menghindari konflik antarinstansi, membangun sinergi dan penguatan antarinstansi pemerintah baik di pusat dan di daerah. *Keempat*, kerja sama antarinstansi yang harmonis untuk mencegah serta memperkecil konflik pemanfaatan dan konflik kewenangan antarkegiatan di wilayah laut daerah. *Kelima*, penyusunan tata ruang laut nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Apridar, Muhamad Karim, dan Suhana. *Ekonomi Kelautan dan Pesisir*. Yogyakarta: Grand Innu, 2011.

Paongan, Y., R.M. Zulkipli, dan Kirana Agustina. *9 Perspektif Menuju Masa Depan Maritim Indonesia*. Jakarta: Yayasan Institut Maritim Indonesia, 2012.

Pramono, Djoko. *Budaya Bahari*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Satria, Arif. *Pesisir dan Laut untuk Rakyat*. Bogor: IPB Press, 2009.

### Jurnal

Ruslina, Elli. "Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia". *Jurnal Konstitusi*. Volume 9 Nomor 1 Maret 2012.

"Pemanfaatan Sumber Daya Laut guna Meningkatkan Perekonomian Rakyat dalam rangka Meningkatkan Ketahanan Ekonomi Nasional". *Jurnal Kajian Lemhanas RI*. Edisi 16 November 2013.

### Dokumen

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau. "Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau". Bahan presentasi dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Pangkal Pinang, 21 Mei 2014.

Dinas Kelautan Provinsi Kepulauan Riau. "Lembar Jawaban Terhadap Pertanyaan yang diberikan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI terkait Masalah Kelautan dan Perikanan di Provinsi Kepulauan Riau". Makalah dipresentasikan dalam pertemuan dalam rangka Penelitian Kelompok tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Pangkal Pinang, 21 Mei 2014.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Nomor 84) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. (Lembaran Negara Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara Nomor 2).

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2015, tambahan Negara Nomor 5657) dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Tahun 2015, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5679).

Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5603).

## Internet

“Dapat Tambahan Rp 3,8 Triliun, Menteri Susi Janji Sejahterakan Nelayan”, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/01/13/141400326/Dapat.Tambahan.Rp.3.8.Triliun.Menteri.Susi.Janji.Sejahterakan.Nelayan>, diakses 30 Juli 2015).

“Ferry: Harus Ada Koordinasi Soal Tata Ruang Laut”, (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/14/12/23/nh180d-ferry-harus-ada-koordinasi-soal-tata-ruang-laut>, diakses 18 Agustus 2015).

“Kebijakan Maritim Jadi Prioritas Jokowi”, (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5444da964de33/kebijakan-maritim-jadi-prioritas-jokowi>, diakses 5 Agustus 2015).

“2015, KKP Targetkan Penyelesaian Tata Ruang Laut”, (<http://economy.okezone.com/read/2015/02/10/320/1104010/2015-kkp-targetkan-penyelesaian-tata-ruang-laut>, diakses 16 April 2015).

“Susi: Nelayan Indonesia 80% Belum Sejahtera”, (<http://ekbis.sindonews.com/read/921263/34/susi-nelayan-indonesia-80-belum-sejahtera-1415353629>, diakses 3 Agustus 2015).

“Tata Kelola Laut Kian Mendesak”, (<http://www.radarlampung.co.id/read/berita-utama/78759-tata-kelola-laut-kian-mendesak>, diakses 16 April 2015).

## Wawancara

Subandono Diposaptono, Direktur Tata Ruang Laut Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Rina Shahriyani Shahrullah, dosen Fakultas Hukum Universitas Internasional Batam.

Dr. Ir. Eddiwan, M.Sc, Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau.

## **Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/ppu-xl/2013 tanggal 18  
Februari 2015



## Bagian Keempat

# POTENSI SENGKETA KEWENANGAN DI WILAYAH LAUT DAN PENYELESAIANNYA

*Novianto M. Hantoro\**

---

\* Peneliti Madya Bidang Hukum Konstitusi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dengan alamat email: [nmbantoro@yahoo.com](mailto:nmbantoro@yahoo.com).

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Untuk menjadi subyek hukum internasional, sebuah negara harus memenuhi beberapa kualifikasi. Kualifikasi ini terdapat dalam *The Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* Tahun 1933, yang menyebutkan: *Article 1: The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states. Furthermore, the first sentence of article 3 explicitly states that "The political existence of the state is independent of recognition by the other states."*<sup>1</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka syarat sebuah negara untuk dapat diakui sebagai subyek hukum internasional adalah rakyat, wilayah, pemerintahan, kemampuan berhubungan dengan negara lain, kemudian ditambah pengakuan dari negara lain.

Wilayah Indonesia pada masa awal kemerdekaan sampai dengan sekarang ini mengalami beberapa perubahan, baik luas wilayah maupun jumlah provinsi. Terlepas dari luas dan jumlah provinsi tersebut, tergambar bahwa wilayah Indonesia terdiri dari gugusan pulau-pulau yang dipisahkan dengan perairan. Untuk itu Indonesia kemudian berjuang untuk menjadi negara maritim.

Sebagai negara maritim, NKRI telah melalui perjalanan panjang hingga seluas sekarang. Ada 5 (lima) tahap perkembangan luas wilayah NKRI:<sup>2</sup>

1. Wilayah NKRI pasca kemerdekaan (17 Agustus 1945) hingga Deklarasi Djuanda (13 Desember 1957).

---

<sup>1</sup> *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, article 1 dan article 3.*

<sup>2</sup> "NKRI dari Masa ke Masa" (<http://www.bakosurtanal.go.id/berita-surta/show/nkri-dari-masa-ke-masa> diakses 28 Agustus 2015).

2. Wilayah NKRI Setelah Deklarasi Djuanda (13 Desember 1957) hingga Deklarasi Landas Kontinen (17 Februari 1969).
3. Wilayah NKRI Setelah Deklarasi Landas Kontinen (17 Februari 1998) hingga 1998 (Lepasnya Timtim).
4. Wilayah NKRI Setelah 1998 hingga sebelum Sidang UN CLCS (17 Agustus 2010).
5. Wilayah NKRI Pasca Sidang UN CLCS (Agustus 2010) hingga sekarang.

Selanjutnya, perubahan UUD 1945 membagi wilayah NKRI sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18, yaitu:

*"Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang."*

Hal ini berarti setelah penetapan wilayah Negara Indonesia, dilakukan pembagian wilayah ke dalam provinsi, dan kabupaten/kota. Pembagian wilayah ini kemudian diikuti dengan sistem pembagian kewenangan secara secara vertikal.

Pasca reformasi, Undang-Undang (UU) No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa wilayah daerah provinsi terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan.<sup>3</sup> Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota di wilayah laut adalah sejauh sepertiga dari batas laut daerah provinsi.<sup>4</sup>

Setelah pembagian wilayah NKRI ke dalam provinsi dan provinsi ke dalam kabupaten/kota berdasarkan UUD 1945, oleh UU pemerintahan daerah dimaknai pembagian tersebut termasuk terhadap wilayah lautnya. Daerah diberikan kewenangan di wilayah laut untuk:<sup>5</sup>

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
- b. pengaturan kepentingan administratif;
- c. pengaturan tata ruang;

<sup>3</sup> Pasal 3 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>4</sup> Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>5</sup> Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah...

- d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan
- e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Di dalam implementasi UU No. 22 Tahun 1999 terdapat permasalahan karena pemerintah daerah dan masyarakat menganggap wilayah laut tersebut sebagai "kavling" miliknya sehingga nelayan dari daerah lain dilarang mencari ikan di wilayahnya tersebut.

UU No. 22 Tahun 1999 kemudian diganti dengan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32 Tahun 2004 juga memberikan kewenangan kepada daerah terkait dengan wilayah laut. Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.<sup>6</sup> Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup> Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi:<sup>8</sup>

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- b. pengaturan administratif;
- c. pengaturan tata ruang;
- d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
- e. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
- f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut ditetapkan paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.<sup>9</sup> Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi

<sup>6</sup> Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>7</sup> Pasal 18 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>8</sup> Pasal 18 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>9</sup> Pasal 18 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.<sup>10</sup> Selanjutnya untuk mengatasi permasalahan dari UU sebelumnya, terdapat ketentuan bahwa ketentuan tersebut tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.<sup>11</sup>

Meskipun demikian, permasalahan pengelolaan laut berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 juga masih menimbulkan permasalahan. Permasalahan tersebut karena menjadikan pengelolaan wilayah laut menjadi tidak terintegrasi. UU No. 32 Tahun 2004 kemudian digantikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa kewenangan pengelolaan wilayah laut dinaikkan ke level provinsi, bukan lagi di tingkat kabupaten/kota.<sup>12</sup> Namun demikian, bukan berarti permasalahan sudah selesai. Pembagian wilayah laut dalam implementasinya masih sering multi interpretasi, karena terdapat banyak undang-undang lain yang juga mengatur mengenai masalah laut.

Interpretasi terhadap peraturan, diantaranya mengenai pemahaman kewenangan melakukan pengelolaan terhadap sumber daya kelautan. Batas wilayah pengelolaan wilayah laut sering kali disalahartikan sebagai batas administrasi atau bahkan sebagai wilayah kedaulatan daerah. Hal ini telah memicu adanya konflik antardaerah dalam pengelolaan sumber daya kelautan. Selain itu, banyak pula kementerian/lembaga yang merasa memiliki kewenangan terhadap subyek tertentu yang lokasinya tidak hanya di darat, namun juga di wilayah laut. Beberapa instansi yang memiliki kewenangan berdasarkan UU tersebut, yaitu:

**Tabel 1.**  
Instansi yang Terlibat dalam Pengelolaan Laut

NO.	KEMENTERIAN/ LEMBAGA	DASAR HUKUM	TUGAS DAN FUNGSI
1	KKP	UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.	Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

<sup>10</sup> Pasal 18 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>11</sup> Pasal 18 ayat (6) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>12</sup> Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

NO.	KEMENTERIAN/ LEMBAGA	DASAR HUKUM	TUGAS DAN FUNGSI
2	KEMENDAGRI	UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Kabupaten/Kota yg memiliki wil. Laut.
3	KEMENLU	UU No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional	ZEE, Zona Tambahan, Landas kontinen.
4	KEMENHAN	UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara	Laut Teritorial, Pertahanan & Keamanan
5	KEMENHUB	UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.	Transportasi Laut, Perairan kepulauan, laut lepas.
6	KEMEN ESDM	UU No. 22 Tahun 2001 tentang MIGAS UU No. 30 Tahun 2007 tentang ENERGI	Tambang minyak & gas lepas pantai, mineral, galian gol. C.
7	KEMENKEU	UU No. 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanaan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah & Retribusi Daerah	APBN.
8	KEMENDIKBUD	UU Sistem Pendidikan Nasional	Kurikulum pendidikan kepelautan
9	KEMENPAREKRAF	UU No. 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata UU No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya	Wisata bahari BMKT
10	BAPPENAS	UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN	Perencanaan Lintas sektor
11	KEMEN LINGKUNGAN HIDUP	UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup	AMDAL

NO.	KEMENTERIAN/ LEMBAGA	DASAR HUKUM	TUGAS DAN FUNGSI
12	KEMEN RISET & TEKNOLOGI	UU No. 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan Teknologi dan Bioteknologi Kelautan	Penelitian, kajian sumber daya kelautan
13	KEMEN KEHUTANAN	UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Hutan mangrove
14	KEPOLISIAN RI	UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI	Keamanan
15	TNI AL	UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI	Pengamanan Laut
16	BNPP	PERPRES No. 12 Tahun 2010 tentang BNPP	Batas antar negara di wilayah laut
17	KEMEN PERINDUSTRIAN	INPRES No. 5 Tahun 2005 tentang Industri Pelayaran Nasional.	Industri perkapalan, industri perikanan, garam dll.
18	KEMEN HUKUM DAN HAM	UU Imigrasi	Imigrasi,
19	KEMEN TENAGA KERJA & TRANSMIGRASI	UU Tenaga Kerja	Batas Wilayah
20	BAKORKAMLA	Dibentuk dengan SKB 5 Menteri (Menhan, Menhub, Menkeu, Menkumham dan Jaksa Agung)	Keamanan Laut

Sumber: Made Suwandi, 2014<sup>13</sup>

Tumpang tindih kewenangan dan penafsiran yang beragam mengenai kewenangan tersebut, memunculkan potensi adanya

<sup>13</sup> I Made Suwandi, "Kewenangan Daerah dalam Pengelolaan Laut (dalam koridor UU No 32 tahun 2004)", makalah yang disampaikan dalam diskusi tim penelitian, Jakarta, 2014.

sengketa antarlembaga. Tulisan ini ingin menganalisis mengenai potensi sengketa yang ada dan bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa tersebut.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, terlihat bahwa pemanfaatan atau pengelolaan wilayah laut masih rentan dengan potensi sengketa. Hal ini mengingat di wilayah tersebut terdapat pembagian kewenangan, baik secara vertikal, yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maupun secara horizontal, yaitu antar-kementerian/ lembaga atau antar-pemerintah daerah. Kewenangan tersebut dimiliki dan mempunyai landasan hukum berupa undang-undang masing-masing yang, mau tidak mau harus dikatakan sifatnya sektoral. Untuk itu, permasalahan yang ingin dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. Apa sajakah potensi sengketa dalam pengelolaan laut?
2. Bagaimanakah penyelesaian sengketa antar-lembaga negara dalam wilayah laut?

## BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

### 2.1. Pembagian Kewenangan

Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur di dalam Pasal 18 Bab VIII tentang Pemerintah Daerah UUD 1945, khususnya ayat (2) yang menyebutkan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan hal tersebut, maka terlihat bahwa konstitusi telah menjabarkan esensi pembagian kewenangan daerah dalam dua istilah, yaitu “mengatur” yang dapat diartikan membuat kebijakan dan “mengurus” yang dapat diartikan melaksanakan kebijakan. Pelaksanaan kewenangan tersebut dilakukan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia *otonomi/oto-no-mi/ n Pol* dapat dimaknai sebagai pemerintahan sendiri; sementara otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>14</sup> Sementara menurut pendapat pakar, Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.<sup>15</sup> Otonomi daerah dapat diartikan pula sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan

---

<sup>14</sup> “KBBI” (<http://kbbi.web.id/otonomi> diakses 2 September 2015).

<sup>15</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta, Grasindo, 2007), hal. 30.

perundangan yang berlaku dan mengikatnya.<sup>16</sup> Selanjutnya pengertian otonomi daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>17</sup>

Berdasarkan hal yang dikemukakan tersebut, secara sederhana dapat dipahami bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Selanjutnya, konsep otonomi ini akan terkait dengan bagaimana cara pembagian urusan tersebut yang perlu dikaitkan pula dengan bentuk negara yang telah disepakati dalam konstitusi, yaitu negara kesatuan. Dalam sebuah negara kesatuan, kekuasaan tertinggi terletak di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat memiliki kuasa penuh dalam menjalankan pemerintahan. Dalam negara kesatuan, pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan garis hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>18</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

<sup>18</sup> H.A.W. Wijaya, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 133.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.<sup>19</sup> Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan.

Selanjutnya mengenai hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah, Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-

---

<sup>19</sup> *Ibid.* hal. 7-8.

<sup>20</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta; RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 5.

undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berkaitan dengan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah, Rondinelli mendefinisikan desentralisasi sebagai berikut:

*"Decentralization can be defined as the transfer of responsibility for planning, management and resource raising and allocation from the central government and its agencies to: (a) field units of central government ministries or agencies, (b) subordinate units or levels of government, (c) semiautonomous public authorities or corporations, (d) areawide, regional or functional authorities, or (e) nongovernmental private or voluntary organizations."*<sup>21</sup>

Desentralisasi dapat didefinisikan sebagai transfer tanggung jawab atau kewenangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonomi atau perusahaan, pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah.

Selanjutnya Rondinelli mengategorikan 4 (empat) tipe desentralisasi, yaitu *deconcentration, delegation, devolution, and privatization*.<sup>22</sup>

1. *Deconcentration is the handing over of some amount of administrative authority or responsibility to lower levels within central government ministries and agencies. It is a shifting of the workload from centrally located officials to staff or offices outside of the national capital.*<sup>23</sup> Dekonsentrasi adalah pelimpahan beberapa kewenangan administrasi ke level di bawahnya dalam kementerian atau badan. Dekonsentrasi mengalihkan beban kerja dari pejabat pusat ke pejabat di luar pusat pemerintahan.
2. *Delegation is transfers managerial responsibility for specifically defined functions to organizations that are outside the regular*

<sup>21</sup> Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience". *World Bank Staff Working Paper* no. 581, hal. 13

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 14.

<sup>23</sup> *Ibid.*

*bureaucratic structure and that are only indirectly controlled by the central government*<sup>24</sup>. Delegasi adalah pengalihan kewenangan manajerial untuk fungsi-fungsi tertentu yang telah ditetapkan kepada lembaga-lembaga independen atau lembaga semi otonom di luar struktur birokrasi reguler yang dikontrol secara tidak langsung oleh pemerintah pusat.

3. *Devolution is the creation or strengthening --financially or legally-- of subnational units of government, the activities of which are substantially outside the direct control of the central government. Under devolution, local units of government are autonomous and independent, and their a legal status makes them separate or distinct from the central government*<sup>25</sup>. Devolusi adalah pembentukan atau penguatan -secara finansial dan hukum- unit-unit di bawah pemerintahan pusat (pemerintah daerah), kegiatan-kegiatan yang secara substansial di luar pengawasan langsung pemerintah pusat. Melalui devolusi, pemerintahan lokal bersifat otonom dan independen.
4. *Privatization: Some governments have divested themselves of responsibility for functions and have either transferred them to voluntary organizations or allowed them to be performed by private enterprises. In some cases, governments have transferred responsibility to "parallel organizations" such as national industrial and trade associations, professional groups, religious organizations, political parties, or cooperatives.*<sup>26</sup> Sementara Privatisasi adalah perluasan tanggung jawab dan fungsi pemerintahan kepada lembaga-lembaga privat.

## 2.2. Sengketa Kewenangan

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, urusan pemerintahan atau kewenangan untuk mengatur dan mengurus di dalam negara kesatuan dibagi secara horizontal juga secara vertikal. Secara horizontal, biasanya disebut dengan pembagian atau pemisahan kekuasaan. Terdapat pendapat yang menyatakan bahwa UUD 1945 membagi menjadi 4 (empat) kekuasaan, yaitu kekuasaan eksaminatif (inspektif) yang dilaksanakan oleh BPK; kekuasaan legislatif yang dilaksanakan oleh MPR, DPR, dan DPD; kekuasaan eksekutif oleh Presiden; dan

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal. 19.

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 24.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 28.

kekuasaan yudikatif oleh MA dan MK.<sup>27</sup> Namun demikian, secara gramatikal UUD 1945 hanya menyebutkan adanya 3 (kekuasaan), yaitu kekuasaan pemerintahan negara, kekuasaan membentuk undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Dalam tulisan ini yang hendak dibahas adalah pembagian kekuasaan dalam rumpun eksekutif secara vertikal, yakni oleh Pemerintah Pusat (Presiden) kepada Pemerintah Daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Perubahan UUD 1945, tidak lagi mengenal konsep lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Perubahan konsep tersebut berpengaruh terhadap hubungan antar-lembaga negara. Lembaga negara hanya memiliki hubungan secara fungsional satu dengan yang lain. Di dalam hubungan fungsional tersebut, terdapat kemungkinan adanya kewenangan yang beririsan yang ditangani oleh 2 (dua) atau lebih lembaga negara. Hal ini menimbulkan potensi sengketa di antara lembaga negara mengenai siapakah paling berwenang menangani urusan tersebut.

Berdasarkan *Black's Law Dictionary*:

*"dispute a conflict or controversy; a conflict of claims or right; an assertion of right, claims or demand on one side, met by contrary claims or allegations on the other. The subject of litigation; the matter for which a suit brought and upon which issues is joined, and in relation to which jurors are called and witness examined."*<sup>28</sup>

Sementara Ronny Hanitijo mendefinisikan sengketa atau konflik adalah situasi (keadaan) di mana dua atau lebih pihak memperjuangkan tujuan masing-masing yang tidak dapat dipersatukan dan tiap-tiap pihak mencoba meyakinkan pihak lain mengenai kebenaran tujuannya.<sup>29</sup> Terkait dengan sengketa kewenangan di dalam urusan pemerintahan maka dapat diartikan sebagai adanya ketidak-samaan pendapat atau pemahaman mengenai kewenangan untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan antara dua atau lebih lembaga dalam rumpun kekuasaan pemerintahan.

---

<sup>27</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008), hal. 91.

<sup>28</sup> Hanry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (USA: ST. Paul Mint. West Publishing Co., 1979), hal. 540.

<sup>29</sup> Ronny Hanitijo dalam Lalu Husni, *Penyelesaian Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan di Luar Pengadilan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2004), hal. 2.

## **BAB III PEMBAHASAN**

### **3.1. Potensi Sengketa**

Potensi sengketa dapat muncul ketika salah satu pihak mengklaim memiliki hak atau kewenangan terhadap sebuah objek berdasarkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Sementara pihak yang lain juga merasa memiliki hak dan kewenangan yang sama terhadap objek tersebut yang juga didasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan. Potensi sengketa tersebut dapat terjadi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, antar-pemerintah daerah, atau antara pemerintah daerah dengan kementerian atau lembaga. Untuk dapat memetakan potensi konflik tersebut, maka penelusuran dilakukan melalui penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan terhadap lembaga di bidang kelautan.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi kewenangan atau urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.<sup>30</sup> Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.<sup>31</sup> Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.<sup>32</sup> Urusan pemerintahan konkuren

---

<sup>30</sup> Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>31</sup> Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>32</sup> Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.<sup>33</sup> Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.<sup>34</sup> Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.<sup>35</sup> Apabila digambarkan dalam tabel, maka pembagian urusan pemerintahan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.**  
**Pembagian Urusan Pemerintahan**

Urusan Pemerintahan Absolut	Urusan Pemerintahan Konkuren	Urusan Pemerintahan Umum																														
Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat	<p>Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.</p> <table><tr><th colspan="2">Wajib</th><th>Pilihan</th></tr><tr><th>Pelayanan Dasar</th><th>Non Pelayanan Dasar</th><th></th></tr><tr><td>a. politik luar negeri;</td><td>a. tenaga kerja;</td><td>a. kelautan dan perikanan;</td></tr><tr><td>b. pertahanan;</td><td>b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;</td><td>b. pariwisata;</td></tr><tr><td>c. keamanan;</td><td>c. pangan;</td><td>c. pertanian;</td></tr><tr><td>d. yustisi;</td><td>d. pertanahan;</td><td>d. kehutanan;</td></tr><tr><td>e. moneter dan fiskal nasional;</td><td>e. lingkungan hidup;</td><td>e. energi dan sumber daya mineral;</td></tr><tr><td>f. agama.</td><td>f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;</td><td>f. perdagangan;</td></tr><tr><td></td><td></td><td>g. perindustrian; dan</td></tr><tr><td></td><td></td><td>h. transmigrasi.</td></tr></table>	Wajib		Pilihan	Pelayanan Dasar	Non Pelayanan Dasar		a. politik luar negeri;	a. tenaga kerja;	a. kelautan dan perikanan;	b. pertahanan;	b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;	b. pariwisata;	c. keamanan;	c. pangan;	c. pertanian;	d. yustisi;	d. pertanahan;	d. kehutanan;	e. moneter dan fiskal nasional;	e. lingkungan hidup;	e. energi dan sumber daya mineral;	f. agama.	f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;	f. perdagangan;			g. perindustrian; dan			h. transmigrasi.	Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.
Wajib		Pilihan																														
Pelayanan Dasar	Non Pelayanan Dasar																															
a. politik luar negeri;	a. tenaga kerja;	a. kelautan dan perikanan;																														
b. pertahanan;	b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;	b. pariwisata;																														
c. keamanan;	c. pangan;	c. pertanian;																														
d. yustisi;	d. pertanahan;	d. kehutanan;																														
e. moneter dan fiskal nasional;	e. lingkungan hidup;	e. energi dan sumber daya mineral;																														
f. agama.	f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;	f. perdagangan;																														
		g. perindustrian; dan																														
		h. transmigrasi.																														

<sup>33</sup> Pasal 9 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>34</sup> Pasal 11 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>35</sup> Pasal 9 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Urutan Pemerintahan Absolut	Urutan Pemerintahan Konkuren	Urutan Pemerintahan Umum	
	<div><div>e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan</div><div>f. sosial.</div></div>	<div><div>g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;</div><div>h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;</div><div>i. perhubungan;</div><div>j. komunikasi dan informatika;</div><div>k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;</div><div>l. penanaman modal;</div><div>m. kepemudaan dan olah raga;</div><div>n. statistik;</div><div>o. persandian;</div><div>p. kebudayaan;</div><div>q. perpustakaan; dan</div><div>r. kearsipan.</div></div>	

Sumber UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan pembagian tersebut, terlihat bahwa urusan kelautan dijadikan satu dengan perikanan. Urusan kelautan dan perikanan termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yang sifatnya pilihan. Pembagian urusan di bidang kelautan dan perikanan, selanjutnya dijabarkan di dalam lampiran huruf Y yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang ini. Pembagian urusan bidang kelautan dan perikanan tersebut, sebagai berikut:

**Tabel 3.**  
**Pembagian Urusan Bidang Kelautan dan Perikanan**

NO	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
1.	Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil	a. Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional. b. Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional. c. Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasma nutfah) ikan antarnegara. d. Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional. e. Penetapan kawasan konservasi. f. Database pesisir dan pulau-pulau kecil	a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi. b. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi. c. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau	
2.	Perikanan Tangkap	a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 mil. b. Estimasi stok ikan nasional dan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan (JTB). c. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk: 1. kapal perikanan berukuran di atas 30 Gross Tonase (GT); 2. di bawah 30 Gross Tonase (GT) yang menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing. d. Penetapan lokasi pembangunan dan pengelolaan pelabuhan perikanan nasional dan internasional. e. Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 30 GT. f. Pendaftaran kapal perikanan di atas 30 GT.	a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil. b. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT. c. Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi. d. Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT. e. Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.	a. Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota. b. Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).

NO	SUB URUSAN	PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KABUPATEN/KOTA
3.	Perikanan Budidaya	a. Sertifikasi dan izin edar obat/dan pakan ikan. b. Penerbitan izin pemasukan ikan dari luar negeri dan pengeluaran ikan hidup dari wilayah Republik Indonesia. c. Penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) di bidang pembudidayaan ikan lintas Daerah provinsi dan/atau yang menggunakan tenaga kerja asing.	Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	a. Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. b. Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan. c. Pengelolaan pembudidayaan ikan.
4.	Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan	Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di atas 12 mil, strategis nasional dan ruang laut tertentu.	Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil.	
5.	Pengolahan dan Pemasaran	a. Standardisasi dan sertifikasi pengolahan hasil perikanan. b. Penerbitan izin pemasukan hasil perikanan konsumsi dan nonkonsumsi ke dalam wilayah Republik Indonesia. c. Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah provinsi dan lintas negara.	Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	
6.	Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan	Penyelenggaraan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan.		
7.	Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan	a. Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional. b. Akreditasi dan sertifikasi penyuluh perikanan. c. Peningkatan kapasitas SDM masyarakat kelautan dan perikanan.		

Sumber: Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Tidak seperti UU tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya, UU No. 23 Tahun 2014 telah memberikan batasan-batasan terhadap kewenangan daerah, khususnya kabupaten/kota, di bidang kelautan dan perikanan. Kewenangan di bidang kelautan dan perikanan lebih dimiliki oleh Provinsi yang itupun dibatasi di luar pengelolaan minyak dan gas bumi. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, praktis hanya untuk perikanan tangkap dan perikanan budidaya. Untuk perikanan tangkap, urusan yang diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota adalah pemberdayaan nelayan kecil dalam daerah kabupaten/kota, serta pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Sementara untuk perikanan budidaya, meliputi: Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota; Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan, dan Pengelolaan pembudidayaan ikan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan kemungkinan terjadi sengketa antar-pemerintah daerah kabupaten/kota berkurang, namun potensi sengketa tersebut masih ada. Terdapat pemikiran bahwa dalam urusan kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil, diasumsikan 70% diambil alih oleh pemerintah pusat dan 30% diambil alih oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan tanpa melibatkan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini dapat menimbulkan masalah ketika hampir keseluruhan urusan daerah diurus oleh pusat. Contoh dalam hal database pesisir dan pulau-pulau kecil yang kewenangannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, yang seharusnya dapat diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/kota. Contoh lain, pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil yang urusannya ditangani oleh Pemerintah Daerah Provinsi. Pemberdayaan masyarakat seperti ini dapat langsung ditangani oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, karena akses atau alur-alur informasi yang tidak terlalu jauh.<sup>36</sup>

Dalam urusan perikanan tangkap, ukuran porsi Pemerintah pusat masih mendominasi yaitu 50%, Provinsi 40% dan Kabupaten/Kota 10%. Dominasi Pemerintah pusat dalam urusan perikanan

---

<sup>36</sup> "UU No. 23 Tahun 2014 mematikan Potensi Daerah di Sektor Kelautan dan Perikanan", (<http://pondokmunzir.com/uu-23-tahun-2014-mematikan-potensi-daerah-di-sektor-kelautan-dan-perikanan/> diakses 5 September 2015).

tangkap di daerah dapat mengakibatkan dampak buruk pada daerah tersebut. Terkait berbagai perizinan yang pengelolaannya ke Pusat dan Pemerintah Provinsi tentu berdampak pada pendapatan hasil daerah pada Kabupaten/Kota. Dalam hal urusan pengolahan dan pemasaran, Pemerintah Pusat mengambil 80%, Pemerintah Daerah Provinsi 20%, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak mendapatkan kewenangan dalam urusan pengolahan dan pemasaran. Termasuk urusan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan, pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan yang semua kewenangan dilakukan oleh pusat.<sup>37</sup>

Polemik terkait dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga muncul karena banyak perizinan di sektor kelautan dan perikanan yang sebelumnya dikeluarkan oleh Pemerintah kabupaten/kota. Sistem penganggaran juga harus diubah karena program yang berkaitan dengan kawasan dan wilayah laut nantinya menjadi kewenangan provinsi. Terdapat pendapat yang menyebutkan adanya dua pilihan, yaitu undang-undang ini harus menyesuaikan dengan undang-undang lain yang banyak terdampak oleh norma-norma pemindahan kewenangan pemerintah kabupaten atau kota, atau undang-undang lain yang menyesuaikan dengan UU 23 Tahun 2014 ini. Namun di lain pihak berpendapat bahwa undang-undang ini perlu tetap dijalankan oleh pemerintah karena justru menyederhanakan kewenangan di sektor kelautan dan perikanan, kemudian ditindak lanjuti dengan peraturan pelaksanaannya.<sup>38</sup>

Selanjutnya, mengingat pembagian urusan di bidang kelautan dikaitkan dengan perikanan, maka perlu ditelaah lebih lanjut ketentuan di dalam UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 45 Tahun 2009. Salah satu singgungan dengan UU Perikanan adalah mengenai izin. Di dalam UU Perikanan dikenal adanya Surat Izin Usaha Penangkapan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan. Berdasarkan UU Perikanan, maka kewenangan penerbitan izin

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> "UU Pemda dan Sektor Kelautan dan Perikanan", (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/04/18/131509126/UU.Pemda.dan.Sektor.Kelautan.dan.Perikanan> diakses 23 Agustus 2015).

tersebut berada di tangan kementerian yang menjadi *leading sektor* dari UU ini, yaitu Kementerian Kelautan dan Perikanan. Sementara di dalam UU Pemda, terdapat pula kewenangan penerbitan izin usaha perikanan tangkap, izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan, serta pendaftaran kapal perikanan. Pembedaannya kemudian diberlakukan berdasarkan ukuran, yaitu 5-30 GT menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi, sedangkan di atas itu menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Surat Edaran Menteri KKP B-622/Men-KP/XI/2014 menghimbau kepada Gubernur, Bupati, dan Walikota, agar berkenan untuk melakukan beberapa hal:

1. Membekukan izin menangkap ikan bagi kapal perikanan yang menggunakan alat penangkap ikan yang merusak lingkungan seperti jaring arad, dogol, dan lainnya yang masuk dalam kategori jaring pukat harimau;
2. Melakukan inventarisasi, evaluasi dan pendaftaran ulang bagi semua kapal perikanan yang izinnya dikerluarkan oleh Kabupaten/Kota, dan apabila ditemukan ada yang menggunakan alat penangkap ikan yang merusak lingkungan, maka izinnya supaya dibekukan;
3. Meninjau kembali, mengendalikan bahkan mencabut izin usaha di pesisir, laut dan pulau-pulau kecil yang merusak lingkungan menimbulkan konflik antar pemangku kepentingan dan merugikan para nelayan;
4. Melakukan langkah-langkah konkret dalam melindungi nelayan sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perlindungan Nelayan;
5. Melakukan konservasi bagi wilayah pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil yang telah mengalami degradasi lingkungan.

Surat edaran ini dianggap mengintervensi pemerintah daerah. Hal tersebut dibantah oleh Menteri bahwa Surat Edaran tersebut berisikan aturan-aturan mengenai kelautan dan perikanan lestari. Sebagai otoritas yang berwenang, pemerintah pusat merasa sudah seharusnya membuat sebuah aturan yang dapat diimplementasikan. Meskipun otoritas daerah menjadi kewenangan Bupati/Gubernur, namun dari sisi anggaran, anggaran yang diberikan pusat ke daerah diberikan untuk menunjang program-program pembangunan

pemerintah.<sup>39</sup> Apabila program pembangunan pemerintah adalah perikanan yang berkelanjutan, namun pemerintah daerah melakukan pembangunan perikanan yang tidak berkelanjutan, tentu hal ini sudah tidak sejalan. Apabila ada pemda yang tidak sejalan dengan program pemerintah pusat, dapat saja anggaran pembangunannya dialihkan ke wilayah lain. Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan nelayan dan kelestarian perairan laut, Kementerian Kelautan dan Perikanan akan membebaskan pungutan hasil perikanan (PHP) bagi kapal perikanan yang berukuran 10 *gross tonnage* (GT) ke bawah, dan akan menghentikan operasionalisasi Alat Penangkapan Ikan yang merusak lingkungan.

Permasalahan tersebut belum sampai pada tahap sengketa, namun patut disadari berdasarkan kondisi di atas menunjukkan adanya kemungkinan munculnya perbedaan penafsiran, yaitu adanya kebijakan yang berbeda antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang apabila tidak dapat diselesaikan akan berpotensi memunculkan sengketa, salah satunya adalah sengketa kewenangan.

Selain undang-undang tentang perikanan, undang-undang yang berkaitan erat dengan urusan pemerintah daerah di bidang kelautan adalah UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Beberapa hal yang diatur di dalam undang-undang tersebut tidak hanya mengenai perikanan, melainkan pengelolaan kelautan yang terintegrasi, antara lain: pemanfaatan sumber daya kelautan yang meliputi perikanan, energi dan sumber daya mineral, sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, sumber daya alam nonkonvensional; pengusahaan sumber daya kelautan yang meliputi industri kelautan, wisata bahari, perhubungan laut, bangunan laut; pengembangan kelautan yang meliputi pengembangan sumber daya manusia, riset ilmu pengetahuan dan teknologi, sistem informasi dan data kelautan, kerja sama kelautan; pengelolaan ruang laut dan perlindungan lingkungan laut; serta pertahanan, keamanan, penegakan hukum, dan keselamatan di laut. Berikut adalah pasal-pasal yang mengatur mengenai pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam UU Kelautan:

---

<sup>39</sup> "Dikomplain Pemda, Ini Tanggapan Menteri Susi" (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/02/03/114700726/Dikomplain.Pemda.Ini.Tanggapan.Menteri.Susi> diakses tanggal 10 Agustus 2015).

1. Pasal 14 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan Pengelolaan Kelautan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan dan pengusahaan Sumber Daya Kelautan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru.
2. Pasal 22 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.
3. Pasal 24 ayat (1): Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat bertanggung jawab melaksanakan perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangan sumber daya nonkonvensional di bidang Kelautan.
4. Pasal 25 ayat (4): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pembinaan terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pendukung industri Kelautan berskala usaha mikro kecil menengah dalam rangka menunjang ekonomi rakyat.
5. Pasal 26 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab mengembangkan dan meningkatkan industri bioteknologi Kelautan.
6. Pasal 28 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi pengembangan potensi wisata bahari dengan mengacu pada kebijakan pengembangan pariwisata nasional.
7. Pasal 29 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya mengembangkan potensi dan meningkatkan peran perhubungan laut.
8. Pasal 30 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib mengembangkan dan meningkatkan penggunaan angkutan perairan dalam rangka konektivitas antarwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
9. Pasal 35 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyelenggarakan pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan.
10. Pasal 37 ayat (1): Untuk meningkatkan kualitas perencanaan Pembangunan Kelautan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan sistem penelitian, pengembangan, serta penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi Kelautan yang

merupakan bagian integral dari sistem nasional penelitian pengembangan penerapan teknologi.

11. Pasal 38 ayat (1): Pemerintah bekerja sama dengan Pemerintah Daerah membentuk pusat fasilitas Kelautan yang meliputi fasilitas pendidikan, pelatihan, dan penelitian yang dilengkapi dengan prasarana kapal latih dan kapal penelitian serta tenaga fungsional peneliti.
12. Pasal 40 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah menghimpun, menyusun, mengelola, memelihara, dan mengembangkan sistem informasi dan data Kelautan dari berbagai sumber bagi kepentingan Pembangunan Kelautan nasional berdasarkan prinsip keterbukaan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
13. Pasal 51 ayat (1) dan ayat (2): Pemerintah menetapkan kebijakan konservasi Laut sebagai bagian yang integral dengan Pelindungan Lingkungan Laut. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memiliki hak pengelolaan atas kawasan konservasi Laut sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan Pelindungan Lingkungan Laut.
14. Pasal 55 ayat (1) dan ayat (2): Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan Laut. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana Kelautan sebagai bagian yang terintegrasi dengan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana nasional.

Berdasarkan hal tersebut maka terlihat bahwa masalah kelautan yang diatur di dalam UU Kelautan lebih luas dibandingkan pembagian urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan sebagaimana diatur di dalam UU Pemerintahan Daerah. Pembagian urusan di UU Pemerintahan Daerah di bidang kelautan dan perikanan tidak mengatur misalnya mengenai wisata bahari, perhubungan laut, dan bangunan laut. UU Pemerintahan daerah memasukkannya dalam urusan bidang terser diri, seperti pariwisata dan perhubungan. Potensi permasalahan dapat terjadi manakala klaim kewenangan salah satu pihak mendasarkan diri dengan masing-masing undang-undang sektoralnya sementara UU Pemda diasumsikan hanya sebagai *lex generalis*.

Wilayah laut nasional memiliki potensi keanekaragaman, kekayaan sumber daya alam dan jasa lingkungan yang sangat besar, namun belum dimanfaatkan secara optimal. Pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyusun sistem tata kelola laut nasional. Wilayah perairan laut nasional merupakan wilayah *open access* dan ada berbagai *stakeholders* dengan kepentingan yang berbeda sehingga rawan konflik. Dengan demikian penting untuk menyiapkan landasan bagi pemanfaatan ruang kelautan dalam menyerasikan berbagai kegiatan baik antarsektor maupun antarwilayah dan strategi pemanfaatan ruang perairan yang komprehensif dan terpadu agar pemanfaatan sumber daya dapat optimal dan lestari.<sup>40</sup>

Kewenangan pemanfaatan wilayah laut oleh pemerintah daerah dibatasi oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan wilayah laut. Pemanfaatan tersebut dapat dilakukan di ruang yang sama di laut, sebagai contoh permukaan laut digunakan sebagai jalur transportasi, kolam airnya digunakan sebagai penangkapan ikan, wisata bahari, atau wilayah konservasi. Dasar laut dimanfaatkan sebagai lokasi peletakan jalur kabel ataupun pipa, dan pertambangan. Pemanfaatan wilayah laut di ruang yang sama mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan di wilayah laut dan berkembang menjadi konflik antarlembaga. Sebagai contoh, *overlapping* dan konflik terjadi dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam hayati dan non hayati di Provinsi Kepulauan Riau dimana penetapan RZWP tidak bisa lagi mengajak semua sektor terkait untuk berkumpul membahas bersama. Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau harus membahas dengan masing-masing instansi secara tersendiri, antara lain dengan pertambangan, kemudian dengan perhubungan.<sup>41</sup>

Penyelesaian masalah tumpang tindih tersebut tidak mudah karena masing-masing sektor berpegang kepada UU sektoralnya

---

<sup>40</sup> "Tata Ruang Laut, Dukung Pemanfaatan Laut Optimal dan Lestari", ([http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/10655/Tata-Ruang-Laut-Dukung-Pemanfaatan-Laut-Optimal-dan-Lestari/?category\\_id=34](http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/10655/Tata-Ruang-Laut-Dukung-Pemanfaatan-Laut-Optimal-dan-Lestari/?category_id=34), diakses 6 Agustus 2014).

<sup>41</sup> Disampaikan oleh Dr. Ir. Eddiwan, M.Sc dalam rangka Penelitian Kelompok P3Di Sekretariat Jenderal DPR RI tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut di Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, Pangkal Pinang, 21 Mei 2014.

dan UU sektoral itu sama derajatnya. Permasalahan tumpang tindih ini semakin kompleks dikarenakan tidak adanya satu kementerian/ lembaga yang berwenang untuk mengkoordinasikan kebijakan terkait pemanfaatan wilayah laut dan implementasinya, masing-masing sektor dinaungi oleh kementerian.

### 3.2. Penyelesaian Sengketa

Permasalahan penyelesaian sengketa yang dimaksud di sini adalah sengketa kewenangan antarlembaga negara. Yang menjadi pokok permasalahan yang hendak dibahas dalam tulisan ini, bagaimanakah penyelesaiannya apabila terdapat sengketa kewenangan mengenai masalah pengelolaan kelautan. Apakah dimungkinkan Pemerintah daerah menjadi pihak yang bersengketa?

Pasal 24C UUD 1945 menyebutkan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) salah satunya adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Berdasarkan hal tersebut, maka yang perlu dianalisa terlebih dahulu adalah apakah pemerintah daerah merupakan lembaga negara dan apakah kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar?

Lembaga negara dalam bahasa Inggris disebut juga *political institution*, sementara dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*.<sup>42</sup> Sebagian ahli juga memakai istilah yang berbeda dalam penggunaan nomenklatur organ atau lembaga negara, seperti yang digunakan oleh Abu Daud Busroh dengan menggunakan nomenklatur "alat perlengkapan negara".<sup>43</sup> Hans Kelsen menggunakan istilah "organ negara" untuk menyebut lembaga negara. Menurut Kelsen, barang siapa yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tata hukum adalah suatu organ.<sup>44</sup> Dengan demikian, tidak ada perbedaan antara lembaga negara, organ, maupun alat perlengkapan negara.

---

<sup>42</sup> N'imatul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hal. 76

<sup>43</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, cet. 3 (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hal. 163

<sup>44</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif* (terj.) oleh Somardi, (Jakarta: Rindi Pers, 1995), hal 194

Jimly Asshiddiqie<sup>45</sup>, mengemukakan bahwa definisi lembaga negara perlu didefinisikan secara luas. Secara luas, organ-organ negara yang terdapat di dalam UUD 1945 setelah empat kali diubah terdapat lebih dari 34 organ, yang diantaranya terdapat Menteri dan Kementerian Negara; Pemerintahan Daerah Provinsi; Gubernur; DPRD Provinsi; Pemerintahan Daerah Kabupaten; Bupati; DPRD Kabupaten; Pemerintahan Daerah Kota; Walikota; DPRD Kota; dan Satuan Pemda Khusus/Istimewa.

Sedangkan menurut HAS Natabaya,<sup>46</sup> lembaga-lembaga negara baik yang kewenangannya diberikan oleh UUD maupun oleh UU yang dimuat secara tegas dalam UUD 1945 setelah empat kali diubah adalah a) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); d) Presiden; e) Mahkamah Agung (MA); f) Mahkamah Konstitusi (MK); g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); h) Komisi Pemilihan Umum (KPU); i) Bank Sentral; dan j) Pemerintah Daerah.

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara menyebutkan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- d. Presiden;
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Pemerintahan Daerah (Pemda); atau
- g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Berdasarkan hal tersebut, maka jelas bahwa pemerintah daerah merupakan lembaga negara sehingga dimungkinkan menjadi salah satu subyek dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara. Sementara lembaga negara yang menjadi pihak lain adalah

---

<sup>45</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI), hal. 56-57.

<sup>46</sup> Romi Librayanto, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Makasar: PUKAP, 2008), hal. 51.

pemerintah pusat, yang dalam hal ini Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi atau pembantu-pembantunya, yaitu menteri.

Selanjutnya apakah kewenangan yang dimiliki atau yang akan disengketakan adalah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar?

Melalui penafsiran secara historis dapat diketahui bahwa sengketa antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Di dalam pembahasan perubahan UUD 1945, menurut pendapat Tim Ahli dan beberapa Fraksi, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diusulkan bahkan secara eksplisit disebutkan adalah mengadili persengketaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.<sup>47</sup>

Secara gramatikal Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya ayat (5) menyebutkan pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai Urusan Pemerintah Pusat. Ditambahkan dengan ayat (6), pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie pada persidangan itu menyampaikan hasil rumusan Tim Ahli yang telah disepakati bersama sebagai berikut: *'Jadi dengan perkataan lain Mahkamah Konstitusi itu, kami usulkan memiliki tiga kewenangan. 1. Kewenangannya adalah Hak Uji Materiil. 2. Memberikan putusan atas sengketa Lembaga Tinggi Negara. Jadi antar Lembaga Tinggi Negara, antar Pemerintah Pusat dengan Daerah, antar Pemerintah Daerah dalam menjalankan peraturan perundang-undangan. Jadi bukan senaketa dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tempat penyelesaian pengambilan keputusannya di MK. 3. Menjalankan kewenangan lain yang diberikan undang-undang.* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010), hal. 155-156. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hal.305-306. *Ibid*, hal.339-340.

dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan tersebut, meskipun tidak secara eksplisit menyebutkan kewenangan, namun “mengatur” dan “mengurus” urusan pemerintahan menurut asas otonomi (yaitu otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah pusat) merupakan suatu kewenangan. Kewenangan mengatur dan mengurus tersebut juga tergambar pada ayat (6) yaitu mengatur melalui peraturan daerah. Artinya kewenangan pemerintah daerah diberikan oleh UUD.

Kewenangan pemerintah daerah diberikan oleh Undang-Undang Dasar juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Menurut Jimly, kepala daerah dan DPRD secara terpisah memang disebutkan oleh Undang-Undang Dasar. Namun kewenangannya tidak disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar. Justru yang disebutkan kewenangannya adalah pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.<sup>48</sup>

Berdasarkan hal tersebut, maka jelas bahwa apabila terjadi sengketa kewenangan lembaga negara, maka pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, dapat menjadi salah satu pihaknya, baik sebagai pemohon maupun sebagai termohon. Sengketa kewenangan bukan saja antar-pemerintah daerah, melainkan juga bisa terjadi antara Pemerintah Pusat, yang dalam hal ini Presiden atau instansi pusat lainnya, dengan pemerintah daerah. Namun demikian, perlu diperhatikan apakah sengketa tersebut merupakan sengketa perdata, tata usaha negara, atau tata negara. Apabila sengketa tersebut merupakan sengketa perdata dan TUN, maka kewenangannya berada di badan peradilan di bawah MA. Sementara apabila sengketa tersebut adalah sengketa tata negara, maka penyelesaiannya berada di Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI), hal. 278-281.

## BAB IV PENUTUP

### 4.1. Kesimpulan

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di bidang kelautan. Di dalam lampiran undang-undang tersebut, pembagian urusan pemerintahan di bidang kelautan digabungkan dengan perikanan, sehingga menjadi “sektor kelautan dan perikanan”. Meskipun telah terdapat pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, namun bukan berarti tidak ada potensi sengketa yang mungkin terjadi. Potensi sengketa tersebut dapat terjadi dikarenakan, *Pertama*, kewenangan di bidang kelautan tidak hanya terbatas pada masalah kelautan dan perikanan, namun juga di bidang lain, seperti pariwisata, perhubungan, dan industri. Masing-masing bidang juga diatur di dalam undang-undang tersendiri. *Kedua*, pembagian urusan yang diatur di dalam UU No. 23 Tahun 2014 di sektor kelautan dan perikanan berbeda dengan undang-undang sebelumnya. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Pemerintah Provinsi dibandingkan dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. *Ketiga*, terdapat kemungkinan adanya perbedaan penafsiran dan kepentingan atas peraturan perundang-undangan yang diberlakukan. Kementerian teknis biasanya akan berpegang pada undang-undang sektoralnya masing-masing. Perbedaan selanjutnya adalah perbedaan interpretasi antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah.

Dalam hal terjadi sengketa antar-lembaga terkait dengan masalah kelautan, maka untuk menyelesaikannya perlu dilihat terlebih dahulu apakah sengketa tersebut merupakan perkara perdata, Tata Usaha Negara, atau Tata Negara. Sengketa perdata

dapat terjadi karena pemerintah daerah merupakan badan hukum publik yang dapat melakukan hubungan hukum perdata. Sementara Sengketa Tata Usaha Negara dapat terjadi dalam hal kepala daerah mengeluarkan atau tidak mengeluarkan izin tertentu. Sengketa perdata dan tata usaha negara diselesaikan oleh badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, yaitu peradilan umum dan peradilan tata usaha negara. Sementara apabila terjadi sengketa kewenangan, maka penyelesaiannya berada di Mahkamah Konstitusi. Pemerintah Daerah masuk dalam kategori lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, sehingga Pemda dapat menjadi salah satu pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara.

#### **4.2. Rekomendasi**

Meskipun terdapat potensi sengketa dan jalur untuk penyelesaian sengketa, namun mengingat Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi, maka diharapkan potensi sengketa ini dapat dicegah dengan mengedepankan komunikasi dan koordinasi yang baik. Apabila terjadi sengketa, maka perlu dikedepankan penyelesaiannya oleh Presiden sebelum diajukan ke pengadilan atau Mahkamah Konstitusi.

Meskipun terdapat potensi sengketa dan lembaga yang dapat menyelesaikan sengketa tersebut, namun mengingat lembaga-lembaga ini berada dalam satu rumpun kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, maka sebaiknya sebelum muncul sengketa, permasalahan dapat diselesaikan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, yaitu Presiden. Untuk mencegahnya, koordinasi dan melepaskan ego sektoral perlu diperhatikan. Pengadilan harus menjadi upaya yang terakhir.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdullah, Rozali. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta; RajaGrafindo Persada, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI.
- Black, Hanry Campbell. *Black's Law Dictionary*. USA: ST. Paul Mint. West Publishing Co., 1979.
- Busrch, Abu Daud. *Ilmu Negara*, cet. 3. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Huda, Ni'matul. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Husni, Lalu. *Penyelesaian Hubungan Industrial Melalui Pengadilan & di Luar Pengadilan*. Jakarta: Rajawali Press, 2004.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif* (terj.) oleh Somardi. Jakarta: Rimdi Pers, 1995.
- Librayanto, Romi. *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Makasar: PUKAP, 2008.
- Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta, Grasindo, 2007.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010.

Tutik, Titik Triwulan. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008.

Wijaya, H.A.W. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.

### **Artikel dan Makalah**

I Made Suwandi, "Kewenangan Daerah dalam Pengelolaan Laut (dalam koridor UU No 32 tahun 2004)", makalah yang disampaikan dalam diskusi tim penelitian, Jakarta, 2014.

Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience". *World Bank Staff Working Paper* no. 581.

### **Internet**

KOMPAS, "UU Pemda dan Sektor Kelautan dan Perikanan", (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/04/18/131509126/UU.Pemda.dan.Sektor.Kelautan.dan.Perikanan> diakses 23 Agustus 2015).

KOMPAS, "Dikomplain Pemda, Ini Tanggapan Menteri Susi" (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2015/02/03/114700726/Dikomplain.Pemda.Ini.Tanggapan.Menteri.Susi> diakses 10 Agustus 2015).

BLOG, "UU No. 23 Tahun 2014 mematikan Potensi Daerah di Sektor Kelautan dan Perikanan", (<http://pondokmunzir.com/uu-23-tahun-2014-mematikan-potensi-daerah-di-sektor-kelautan-dan-perikanan/> diakses 5 September 2015).

KKP, "Tata Ruang Laut, Dukung Pemanfaatan Laut Optimal dan Lestari". ([http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/10655/Tata-Ruang-Laut-Dukung-Pemanfaatan-Laut-Optimal-dan-Lestari/?category\\_id=34](http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/10655/Tata-Ruang-Laut-Dukung-Pemanfaatan-Laut-Optimal-dan-Lestari/?category_id=34), diakses 6 Agustus 2014).

BAKOSURTANAL "NKRI dari Masa ke Masa" (<http://www.bakosurtanal.go.id/berita-surta/show/nkri-dari-masa-ke-masa> diakses tanggal 28 Agustus 2015).

“KBBI”. (<http://kbbi.web.id/otonomi> diakses 2 September 2015).

### Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999, Nomor 60; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 125; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

*Montevideo Convention on the Rights and Duties of States.*

### Wawancara

Eddiwan, dalam rangka Penelitian Kelompok P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut, di Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, Pangkal Pinang, 21 Mei 2014.

Bagian Kelima

**PENEGAKAN HUKUM DI LAUT  
OLEH PEMERINTAH DAERAH**

*Prianter Jaya Hairi\**

---

• Peneliti Muda Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dengan alamat email: [prianter.hairi@dpr.go.id](mailto:prianter.hairi@dpr.go.id).

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sejak rezim Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lama, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah telah memiliki kewenangan dalam urusan pemerintahan bidang kelautan.<sup>1</sup> Kewenangan daerah dalam mengelola laut kemudian bertambah rinci saat lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan adanya penambahan pasal terkait pengecualian bagi penangkapan ikan oleh nelayan kecil.<sup>2</sup> Dan kini, dengan lahirnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan daerah dalam pengelolaan laut bahkan menjadi semakin kuat.

Daerah kepulauan dengan wilayah laut yang luas mendapat perhatian khusus dalam UU Pemerintahan Daerah yang baru. Pasal 1 angka 19 menentukan bahwa Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan adalah Daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya.

Pasca lahirnya UU Pemerintahan Daerah yang baru ini, pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan bidang kelautan mengalami perubahan signifikan. Pemerintah Provinsi diberikan kewenangan penuh atas pengelolaan sumber daya

---

<sup>1</sup> Secara eksplisit Pasal 3 UU No 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa "Wilayah Daerah Propinsi terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan".

<sup>2</sup> Pasal 18 UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

kelautan di wilayahnya.<sup>3</sup> Cakupan wilayah laut yang merupakan wewenang provinsi yakni 12 mil.<sup>4</sup> Sementara Pemerintah Kabupaten dan Kota penghasil dan bukan penghasil hanya akan mendapat bagi hasil.<sup>5</sup>

Berkaitan dengan perubahan tersebut, aspek penegakan hukum di wilayah laut oleh pemerintah daerah juga otomatis mengalami perubahan. Pertama dari sisi kewenangan, dan kedua dari sisi substansi hukum. Dari sisi kewenangan, pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki wewenang lagi dalam pengelolaan wilayah lautnya, karena kini diambil alih oleh provinsi, dengan demikian pemerintah kabupaten/kota juga tidak berwenang lagi dalam penegakan hukum di wilayah lautnya. Sementara itu dari sisi substansi hukum, norma penegakan hukum oleh pemerintah daerah yang sebelumnya ada diatur dalam Pasal terkait lingkup wewenang pengelolaan wilayah laut oleh pemerintah daerah kini telah “hilang”.

Pasal 27 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak lagi menyebutkan secara eksplisit wewenang penegakan hukum pemerintah daerah di wilayah laut.<sup>6</sup> Padahal saat rezim UU Pemerintahan Daerah yang sebelumnya, baik rezim UU No. 22 Tahun 1999 maupun rezim UU No. 32 Tahun 2004, ditentukan bahwa salah satu kewenangan daerah di wilayah lautnya yakni penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah.<sup>7</sup>

Hilangnya substansi penegakan hukum oleh pemerintah daerah dalam wilayah lautnya tersebut tentu menjadi pertanyaan tersendiri,

---

<sup>3</sup> Pasal 27 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>4</sup> Pasal 27 ayat (3) UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>5</sup> Pasal 14 ayat (4) dan (5) UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>6</sup> Pasal 27 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa “Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut meliputi:

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
- b. pengaturan administratif;
- c. pengaturan tata ruang;
- d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

<sup>7</sup> Pasal 10 ayat (2) UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 8 ayat (3) UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

hal mana terkait pula dengan status aparat penegak hukum yang ada di dinas-dinas kelautan dan perikanan pada pemerintah daerah selama ini yang biasa dikenal dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Sebagai pemegang kuasa pengelolaan laut di wilayahnya, ke depannya Pemerintah Daerah provinsi tentu perlu dan akan membuat kebijakan-kebijakan terkait pengelolaan laut, termasuk soal pengawasan laut. Pelanggaran terhadap peraturan daerah terkait pengelolaan laut dan perikanan tentu saja membutuhkan penindakan dalam rangka penegakan hukum. Lantas bagaimana pula soal status PPNS di dinas-dinas kelautan dan perikanan kabupaten/kota, karena saat ini pemerintah daerah kabupaten/kota tidak lagi berwenang dalam pengelolaan laut di wilayahnya.

Selain itu, menjadi pertanyaan pula soal status pengawas perikanan yang merupakan pegawai negeri sipil (PNS) di dinas-dinas kelautan dan perikanan daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota. Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, pengawas perikanan bertugas dalam mengawasi tertib pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas, maka tulisan ini bermaksud untuk mengkaji persoalan mengenai bagaimana penegakan hukum di laut oleh pemerintah daerah saat ini pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

## BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

### 2.1. Penegakan Hukum

#### a. Umum

Secara konsepsional, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>8</sup>

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Kelima faktor ini juga saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena selain merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:<sup>9</sup>

#### a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)

Gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan, karena:

- 1) tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang;
- 2) belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang; dan
- 3) ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004), hal. 5.

<sup>9</sup> *Ibid.*, ringkasan dari hal. 8-60.

- b. Faktor penegak hukum (pihak yang membentuk dan menerapkan hukum)

Kalangan yang berkecimpung dalam bidang penegakan hukum mencakup *law enforcement* dan *peace maintenance*, yakni mereka yang bertugas di bidang-bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan, dan pemasyarakatan. Secara sosiologis, setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan dan peranan. Kedudukan sosial merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Seorang penegak hukum sebagaimana halnya dengan warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Masalah peranan dianggap penting, karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, di mana penilaian pribadi juga memegang peranan.

- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum  
Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.

- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup, struktur, substansi, dan kebudayaan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa

yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum merupakan proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita, yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu diimplementasikan atau tidak.<sup>10</sup>

Penegakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum, maka sudah semestinya seluruh energi dikerahkan agar hukum mampu bekerja untuk mewujudkan nilai-nilai moral dalam hukum. Kegagalan hukum untuk mewujudkan nilai hukum tersebut merupakan ancaman bahaya akan bangkrutnya hukum yang ada. Hukum yang miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral akan berjarak serta terisolasi dari masyarakatnya. Keberhasilan penegakan hukum akan menentukan serta menjadi barometer legitimasi hukum di tengah-tengah realitas sosialnya.<sup>11</sup>

Sementara menurut Mardjono Reksodipuro, penegakan hukum harus diartikan dalam kerangka tiga konsep, yaitu sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada di belakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa terkecuali.
2. Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual.
3. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan

---

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hal. vii.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. viii.

<sup>12</sup> Mardjono Reksodipuro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana Kumpulan Karangan Buku Kedua*, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1997), hal. 69.

dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundang-undangnya dan kurangnya partisipasi masyarakat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subyek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh subyek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subyeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparatur penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.<sup>13</sup>

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat, tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Oleh karena itu, penerjemahan '*law enforcement*' ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan 'penegakan hukum' dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah 'penegakan peraturan' dalam arti sempit.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, "*Penegakan Hukum (Makalah)*", ([http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf), diakses 15 Januari 2015).

<sup>14</sup> *Ibid.*

## **b. Penegakan Hukum di Laut**

Dalam upaya penegakan hukum dan keamanan di laut, jika ditinjau dari Peraturan Perundang-undangan, telah diatur dalam 17 (tujuh belas) Peraturan Perundang-undangan nasional antara lain:<sup>15</sup>

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landasan Kontingen Indonesia.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 Pengesahan United Nations Convention on the Law of the Sea 1982.
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
6. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan Ikan dan Tumbuhan.
7. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.
8. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanian.
9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
10. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
11. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI.
12. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.
13. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
14. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
15. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
16. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

---

<sup>15</sup> Eka Martiana Wulansari, "Penegakan Hukum Di Laut Dengan Sistem Single Agency Multy Tasks", *Jurnal Rechtsvinding*, Media Online ISSN 2089-9009, hlm 1-3.

## 17. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Jika ditinjau dari sisi kelembagaan, jumlah institusi atau instansi maritim di Indonesia tergolong tinggi dibandingkan dengan banyak negara di dunia. Indonesia memiliki 13 (tiga belas) lembaga penegak hukum di laut. Dari jumlah tersebut terdiri dari 6 (enam) lembaga yang mempunyai satgas patrol dilaut dan 7 (tujuh) lembaga penegak hukum lainya tidak memiliki satuan tugas patrol di laut. Lembaga penegak hukum yang memiliki satgas patroli di laut adalah: TNI-AL; POLRI/Direktorat Kepolisian Perairan; Kementerian Perhubungan-DIRJEN HUBLA; Kementerian Kelautan dan Perikanan DIRJEN PSDKP; Kementerian Keuangan DIRJEN BEA CUKAI; dan Bakorkamla (sekarang Bakamla). Ke-enam lembaga penegak hukum tersebut, melaksanakan patroli terkait dengan keamanan dilaut secara sektoral sesuai dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan Peraturan Perundang-undangan masing-masing. Sedangkan lembaga penegak hukum yang tidak memiliki satgas patroli di laut adalah: Kementerian Pariwisata, Kementerian Kesehatan, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Badan Narkotika Nasional, dan Pemerintah Daerah.<sup>16</sup>

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, penegakan hukum di laut termasuk bagian dari ruang lingkup Penyelenggaraan Kelautan Indonesia yang dilaksanakan secara terpadu dan berkelanjutan untuk mengembangkan kemakmuran negara. Pasal 59 UU Kelautan menentukan bahwa penegakan kedaulatan dan hukum di perairan Indonesia, dasar Laut, dan tanah di bawahnya, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta sanksi atas pelanggaran dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum internasional. Bahwa yurisdiksi dalam penegakan kedaulatan dan hukum terhadap kapal asing yang sedang melintasi laut territorial dan perairan kepulauan Indonesia dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan dan hukum internasional. Selain itu, ditentukan pula bahwa dalam rangka penegakan hukum di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi, khususnya dalam melaksanakan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia, dibentuk Badan Keamanan Laut.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

Lebih lanjut Pasal 60 UU Kelautan menjelaskan pula bahwa Badan Keamanan Laut merupakan lembaga pemerintah nonkementerian yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui menteri yang mengoordinasikannya. Selanjutnya Pasal 61 UU Kelautan menentukan bahwa Badan Keamanan Laut mempunyai tugas melakukan patrol keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia.

Dalam Pasal 62 UU Kelautan, ditentukan pula bahwa dalam melaksanakan tugas, Badan Keamanan Laut menyelenggarakan fungsi:

- a. menyusun kebijakan nasional di bidang keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia;
- b. menyelenggarakan sistem peringatan dini keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia;
- c. melaksanakan penjagaan, pengawasan, pencegahan, dan penindakan pelanggaran hukum di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia;
- d. menyinergikan dan memonitor pelaksanaan patrol perairan oleh instansi terkait;
- e. memberikan dukungan teknis dan operasional kepada instansi terkait;
- f. memberikan bantuan pencarian dan pertolongan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia; dan
- g. melaksanakan tugas lain dalam sistem pertahanan nasional.

Selain UU Kelautan, penegakan hukum di laut juga terkait erat dengan penegak hukum tindak pidana perikanan yang diantaranya diatur dalam UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Khususnya mengenai pengawas perikanan, Pasal 66 UU tersebut menentukan bahwa pengawasan perikanan dilakukan oleh pengawas perikanan. Bahwa pengawas perikanan bertugas untuk mengawasi tertib pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan. Pengawasan tertib pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan meliputi:



- a. pegawai negeri sipil yang bekerja di bidang perikanan dengan pangkat paling rendah Pengatur Muda Tingkat I, golongan ruang II/b;
- b. telah mengikuti pendidikan dan pelatihan Pengawas Perikanan yang dibuktikan dengan sertifikat; dan
- c. sehat jasmani dan rohani.

## **2.2. Pemerintahan Daerah**

### **a. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Sebagaimana yang tertera dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwasanya mengenai hubungan pemerintah pusat dan daerah, dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>17</sup>

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Penjelasan Umum UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>18</sup> *Ibid.*

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi

kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.<sup>21</sup>

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.<sup>22</sup>

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.<sup>23</sup>

#### **b. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.<sup>24</sup>

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam satu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.<sup>25</sup>

#### **c. Pembagian Urusan Pemerintahan**

Mengenai pembagian urusan pemerintahan, bahwa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.<sup>27</sup>

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.<sup>28</sup>

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

### **BAB III PEMBAHASAN**

Lahirnya UU Pemerintahan Daerah yang baru yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah merubah sebagian dasar pelaksanaan otonomi daerah. Khususnya dalam konteks kajian ini yaitu terkait kewenangan pengelolaan wilayah laut di daerah. Perubahan yang kemudian juga berimplikasi pada aspek penegakan hukum di wilayah laut oleh pemerintah daerah.

Namun sebelum membahas lebih jauh persoalan implikasinya terhadap penegakan hukum wilayah laut oleh pemerintah daerah tersebut, perlu dipahami terlebih dahulu perubahan terkait pembagian urusan pemerintahan saat ini. Bahwa secara struktur, dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan kelautan dan perikanan ini ialah termasuk salah satu dari urusan pemerintahan pilihan dalam urusan pemerintahan konkuren. Sebagaimana yang diatur dalam BAB IV tentang Urusan Pemerintahan, UU Pemerintahan Daerah yang baru tersebut mengklasifikasikan 3 urusan pemerintahan, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Sementara urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Dan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan

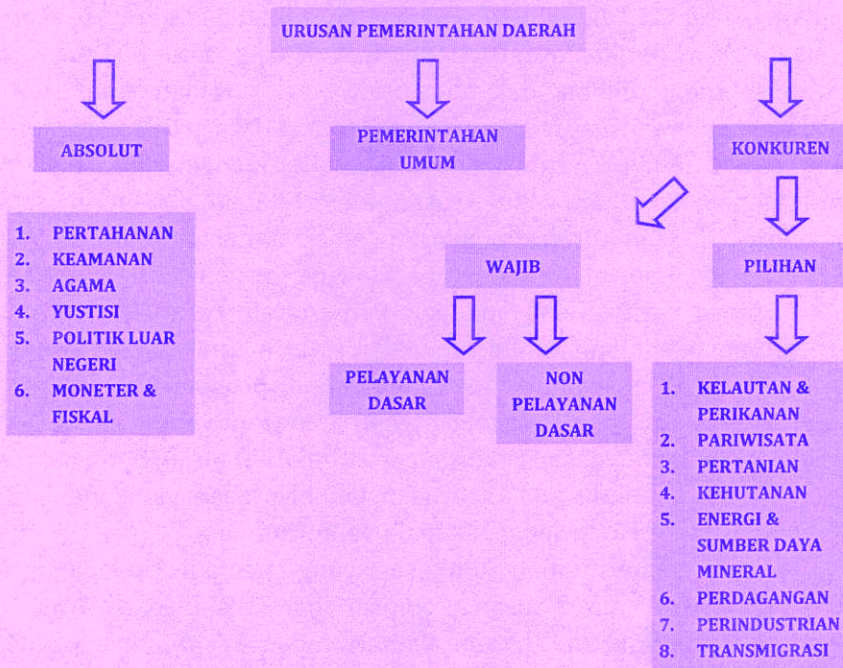
Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Dalam hal ini, kewenangan pengelolaan laut oleh daerah termasuk dalam Urusan Pemerintahan Pilihan. Pasal 12 ayat (3) menentukan bahwa Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

**Gambar 1.**

**Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**



Sumber: Pemerintah.net

Perubahan dasar pelaksanaan otonomi daerah terkait kewenangan pengelolaan laut di daerah yakni berkenaan dengan kewenangan pengelolaan laut di daerah yang kini sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah provinsi. Pasal 27 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa "Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya".

Padahal jika dicermati, dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya (UU No. 32 Tahun 2004), kewenangan pengelolaan laut di daerah terbagi menjadi wilayah provinsi dan wilayah kabupaten/kota. Pasal 18 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa "Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut". Kemudian pada Pasal 18 ayat (5) diatur bahwa "Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota".

Dalam kaitan inilah, bahwa dengan perubahan posisi otonomi kewenangan pengelolaan laut di daerah yang berlaku saat ini, di mana provinsi yang sepenuhnya memiliki wewenang dalam pengelolaan laut di daerahnya, maka aspek penegakan hukum di wilayah laut oleh pemerintah daerah juga secara otomatis mengalami perubahan. Salah satunya yakni bahwa pemerintah kabupaten/kota tidak berwenang lagi dalam penegakan hukum di wilayah lautnya. Dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diketahui pula bahwa wewenang pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan hanya dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi, yakni sampai dengan 12 mil. Sementara pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki wewenang pengawasan lagi.

Dalam pembahasan ini, setidaknya dapat dijabarkan dua sisi perubahan aspek penegakan hukum wilayah laut oleh pemerintah daerah yang merupakan implikasi dari lahirnya UU Pemerintahan Daerah yang baru tersebut. *Pertama*, dari sisi kewenangan, dan *kedua*, dari sisi substansi hukum.

Dari sisi kewenangan, pemerintah daerah kabupaten/kota tidak memiliki wewenang lagi dalam pengelolaan wilayah lautnya, karena

kini diambil alih oleh provinsi, dengan demikian pula pemerintah kabupaten/kota juga tidak berwenang lagi dalam penegakan hukum di wilayah lautnya. Sementara itu dari sisi substansi hukum, norma penegakan hukum oleh pemerintah daerah yang sebelumnya ada diatur dalam pengaturan hukum terkait lingkup wewenang pengelolaan wilayah laut oleh pemerintah daerah kini telah “hilang”.

Berkenaan dengan wewenang penegakan hukum di Laut oleh pemerintah daerah, sebagaimana telah diutarakan sebelumnya, bahwa perubahan terjadi dalam hal penegakan hukum di laut oleh pemerintah daerah. Saat rezim UU Pemerintahan Daerah yang lama (UU No. 32 Tahun 2004), kewenangan penegakan hukum di laut daerah menjadi kewenangan masing-masing daerah sesuai batas wilayah kewenangannya.

Dasar hukum kewenangan penegakan hukum bahkan secara eksplisit di sebut dalam Undang-Undang tersebut. Pasal 18 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa “Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi:

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- b. pengaturan administratif;
- c. pengaturan tata ruang;
- d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
- e. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
- f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara”.

Sementara dalam UU Pemerintahan Daerah yang baru (UU No. 23 Tahun 2014), kewenangan penegakan hukum dalam pengelolaan laut oleh Pemerintah Daerah bahkan hilang dari pengaturan pasal. Pasal 27 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah hanya menentukan bahwa “Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut meliputi:

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan
- b. kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
- c. pengaturan tata ruang;
- d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Oleh sebab itu, kini pasca lahirnya UU Pemerintahan Daerah yang baru tersebut, maka menimbulkan pertanyaan tersendiri terkait legalitas kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan penegakan hukum di wilayah lautnya, serta soal bagaimana status para aparat penegak hukum wilayah laut di daerah. Dalam hal ini yakni Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di dinas-dinas kelautan dan perikanan di daerah, baik yang ada di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.

Latar belakang “hilangnya” substansi “penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah” memang cukup membingungkan. Penjelasan terkait hal tersebut juga tidak bisa ditemukan dalam naskah akademik dan risalah pembahasan UU tersebut (UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Namun berdasarkan keterangan yang diterima penulis dari pihak yang ikut dalam pembahasan UU tersebut, bahwa alasan hilangnya substansi “penegakan hukum” dalam pasal 27 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan pertimbangan bahwa “penegakan hukum di laut sebenarnya merupakan kewenangan pemerintah pusat”, namun demikian disampaikan pula bahwa “meskipun substansi penegakan hukum” hilang dari pasal tersebut, pemerintah daerah tetap dapat memiliki PPNS di dinas-dinas kelautan dan perikanan karena masih dimungkinkan oleh UU tersebut”.<sup>30</sup>

Dapat dipahami bahwa maksud dari pernyataan tersebut sebenarnya didasarkan pada landasan hukum terkait penyidikan oleh PPNS di pemerintah daerah. UU Pemerintahan Daerah yang lama (UU No. 32 Tahun 2004) dalam Pasal 149 ayat (2) mengatur bahwa “Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Selanjutnya Pasal 149 ayat (3) UU yang sama mengatur pula bahwa “Dengan Perda dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk

---

<sup>30</sup> Berdasarkan wawancara bersama Inosentius Samsul pada tanggal 18 Agustus 2015, seorang Peneliti Hukum pada Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, yang merupakan salah satu anggota tim pendamping pembentukan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda". Pasal ini juga merupakan dasar hukum keberadaan PPNS di dinas-dinas kelautan dan perikanan daerah selama ini.

Dalam konteks tersebut, maka dalam pengaturan UU No. 23 Tahun 2014, keberadaan PPNS daerah sebenarnya semakin jelas. Pasal 257 ayat (1) menentukan bahwa "Penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Lalu pada ayat (2) dinyatakan bahwa "Selain pejabat penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditunjuk penyidik pegawai negeri sipil yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks hukum positif sebagaimana dijelaskan di atas, dapatlah dikatakan bahwa sebenarnya tidak ada persoalan legalitas dalam penegakan hukum di wilayah laut oleh pemerintah daerah. Begitu pula mengenai status PPNS daerah, yakni bahwa PPNS Daerah di dinas kelautan dan perikanan tetap masih dimungkinkan keberadaannya. Hal ini dapat dipahami dengan asumsi bahwa pembentuk UU Pemerintahan Daerah Tahun 2014 hanya bermaksud "mengeluarkan" substansi penegakan hukum dari Pasal terkait "Pengelolaan Sumber Daya Alam Laut" yang terdapat dalam Pasal 27 ayat (2) di atas. Sementara mengenai substansi "penegakan hukum oleh PPNS Daerah" telah tercakup dalam pengaturan terkait "Pejabat Penyidik" sebagaimana yang diatur dalam Pasal 257 ayat (1) dan (2) UU No. 23 Tahun 2014. Dengan tambahan catatan bahwa pemerintah daerah bersangkutan menerbitkan peraturan daerah mengenai pengelolaan wilayah laut yang di dalamnya juga mengatur mengenai penyidikan oleh PPNS di bidang kelautan dan perikanan.

Namun ironisnya, dengan logika demikianpun, PPNS daerah di dinas kelautan dan perikanan kabupaten/kota saat ini tetap tidak jelas tugas pokok dan fungsinya. Dengan besarnya kewenangan pengelolaan sumber daya alam laut oleh provinsi saat ini, maka PPNS daerah di dinas kelautan dan perikanan provinsi memang masih dapat bekerja seperti biasa, dan bahkan membutuhkan lebih banyak tenaga baru. Sementara PPNS daerah di dinas kelautan dan perikanan kabupaten/kota tentu sebaliknya.

Dengan logika berpikir bahwa daerah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan pengelolaan laut diwilayahnya, maka sudah barang tentu tidak ada peraturan daerah terkait pengelolaan laut termasuk soal peraturan sanksi pelanggaran peraturan tersebut yang akan dibentuk di kabupaten/kota. Dengan demikian PPNS di dinas kelautan dan perikanan kabupaten/kota secara otomatis akan “mati suri”, meskipun hal tersebut sebenarnya hanya berlaku sementara. Dikatakan sementara, sebab tentu akan terjadi transisi pengalihan aset dan wewenang dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi terkait bidang-bidang yang direvisi dalam UU No. 23 Tahun 2014, dalam hal ini termasuk dinas kelautan dan perikanan. Pelaksanaan pelimpahan aset dan wewenang dinas kelautan dan perikanan saat ini hanya tinggal menunggu terbitnya Peraturan Pemerintah yang dalam Pasal 404 UU tersebut ditentukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang tersebut diundangkan.

Selain soal PPNS dinas kelautan dan perikanan daerah, ada pula soal status pegawai negeri sipil di daerah yang bertugas melakukan pengawasan perikanan, yakni Pengawas Perikanan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.<sup>31</sup> Implikasi lahirnya UU Pemerintahan Daerah yang baru terhadap status pengawas perikanan di daerah juga menjadi tanda tanya publik.

Secara hukum positif dapat dijelaskan bahwa Pasal 66 ayat (1) dan (2) UU No. 45 Tahun 2009 menentukan, “Pengawasan perikanan dilakukan oleh pengawas perikanan. Pengawas perikanan bertugas untuk mengawasi tertib pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan. Pengawasan

---

<sup>31</sup> Pasal 73 ayat (1) UU Perikanan menentukan “Penyidikan tindak pidana di bidang perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan, Penyidik Perwira TNI AL, dan/atau Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia”. Selanjutnya Pasal 73 ayat (2) UU Perikanan menentukan “Selain penyidik TNI AL, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di ZEEI”. Bahkan Pasal 73 ayat (3) UU Perikanan mengatur bahwa “Penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di pelabuhan perikanan, diutamakan dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan”.

tertib pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dimaksud meliputi:"

- a. kegiatan penangkapan ikan;
- b. pembudidayaan ikan, perbenihan;
- c. pengolahan, distribusi keluar masuk ikan;
- d. mutu hasil perikanan;
- e. distribusi keluar masuk obat ikan;
- f. konservasi;
- g. pencemaran akibat perbuatan manusia;
- h. plasma nutfah;
- i. penelitian dan pengembangan perikanan; dan
- j. ikan hasil rekayasa genetik.

Undang-Undang Perikanan tersebut mengatur pula bahwa Pengawas Perikanan merupakan pegawai negeri sipil yang bekerja di bidang perikanan yang diangkat oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Pengawas perikanan dapat dididik untuk menjadi Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan. Pengawas perikanan juga dapat ditetapkan sebagai pejabat fungsional pengawas perikanan.

Kini juga sudah ada peraturan menteri yang mengatur lebih lanjut mengenai jabatan fungsional perikanan. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 17/Permen-Kp/2014 tentang Pelaksanaan Tugas Pengawas Perikanan mengatur bahwa Pegawai Negeri Sipil pengawas perikanan dapat berasal dari pegawai negeri sipil pada Kementerian, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

Mengenai cakupan wilayah tugas pengawas perikanan, Pasal 66B UU No 45 Tahun 2009 menentukan bahwa Pengawas Perikanan melaksanakan tugas di:

- a. wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia;
- b. kapal perikanan;
- c. pelabuhan perikanan dan/atau pelabuhan
- d. lainnya yang ditunjuk;
- e. pelabuhan tangkahan;
- f. sentra kegiatan perikanan;
- g. area pembenihan ikan;
- h. area pembudidayaan ikan;
- i. unit pengolahan ikan; dan/atau

j. kawasan konservasi perairan.

Berdasarkan dasar hukum yang ada tersebut, sebenarnya dapatlah dikatakan bahwa lingkup tugas pengawas perikanan oleh sebab itu hanya berkenaan dengan pengawasan terhadap kegiatan perikanan, dan tidak terkait dengan soal kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya perikanan. Peraturan hukum yang diawasi juga tidak sebatas peraturan daerah, melainkan lebih luas dari itu, yakni termasuk UU Perikanan itu sendiri.

Dengan cakupan wilayah dan lingkup tugas bagi pengawas perikanan yang begitu luas, termasuk bagi pengawas-pengawas perikanan yang berasal dari PNS daerah, maka dengan demikian dapat dikatakan bahwa kedudukan dan status pengawas perikanan di dinas-dinas kelautan dan perikanan baik yang ada di provinsi dan kabupaten/kota sebenarnya tidak terkena implikasi secara langsung dari lahirnya UU Pemerintahan Daerah yang baru (UU No 23 Tahun 2014).

Kewenangan pemerintah daerah provinsi yang semakin besar di wilayah laut kini memberi tanggung jawab yang besar pula kepada PPNS dan pengawas perikanan dinas kelautan dan perikanan provinsi. Oleh sebab itu, kesiapan aparat penegak hukum di dinas-dinas kelautan dan perikanan provinsi harus menjadi perhatian serius bagi pemerintah daerah provinsi, sebab jangkauan wilayah pengawasan yang kini menjadi semakin besar dan luas.

Saat ini, memang cukup banyak instansi yang berwenang melaksanakan penegakan hukum di wilayah laut, selain PPNS daerah sebagai penegak hukum peraturan daerah, serta pengawas perikanan yang menegakkan hukum UU perikanan, ada 13 instansi lain yang juga menegakkan peraturan hukum yang berbeda-beda pula, diantaranya yakni Pol Airut, Angkatan Laut, dan Kementerian Perhubungan. Oleh sebab itu agar penegakan hukum peraturan-peraturan hukum untuk wilayah laut dapat lebih efektif, koordinasi dalam penegakan hukum di laut mutlak harus ditingkatkan. Dalam hal ini peran Badan Keamanan Laut (Bakamla) menjadi sangat signifikan.

Sebagaimana amanah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan, bahwa dalam rangka penegakan hukum di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi, khususnya dalam melaksanakan

patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia, dibentuk Badan Keamanan Laut. Dalam kaitannya dengan penegak hukum PPNS dan pengawas perikanan di daerah, Bakamla dalam menjalankan tugasnya menjalankan fungsi salah satunya yakni menyinergikan dan memonitor pelaksanaan patroli perairan oleh instansi terkait. Selain itu juga memberikan dukungan teknis dan operasional kepada instansi terkait.<sup>32</sup>

Tumpang tindih wewenang yang kerap kali terjadi dalam pengawasan wilayah laut memang sudah lama menjadi perhatian pemerintah. Oleh sebab itulah, pemerintah dalam UU Kelautan kini telah memperjelas posisi Bakamla sebagai koordinator atau fungsi komando satu kendali. Sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 63 UU Kelautan, bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Bakamla berwenang: a) melakukan pengejaran seketika; b) memberhentikan, memeriksa, menangkap, membawa, dan menyerahkan kapal ke instansi terkait yang berwenang untuk pelaksanaan proses hukum lebih lanjut; dan c) mengintegrasikan sistem informasi keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Dan bahwa kewenangan tersebut dilaksanakan secara terintegrasi dan terpadu dalam satu kesatuan komando dan kendali, yakni kendali Bakamla.

---

<sup>32</sup> Pasal 62 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan.

## **BAB IV PENUTUP**

### **4.1. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan, maka diketahui bahwa salah satu implikasi dari lahirnya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap penegakan hukum di laut oleh pemerintah daerah yakni terjadinya perubahan substansi hukum terkait norma “pengelolaan laut oleh daerah” yang diatur dalam UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana diketahui, bahwa saat rezim UU Pemerintahan Daerah yang lama (UU No 32 Tahun 2004), kewenangan penegakan hukum di laut daerah menjadi kewenangan masing-masing daerah sesuai batas wilayah kewenangannya, sementara dalam UU Pemerintahan Daerah yang baru (UU No 23 Tahun 2014), kewenangan penegakan hukum dalam pengelolaan laut oleh Pemerintah Daerah bahkan hilang dari pengaturan pasal undang-undang.

Namun demikian setelah dianalisis lebih lanjut, bahwa secara hukum positif meskipun substansi “penegakan hukum” sudah tidak lagi tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang norma “pengelolaan laut oleh daerah”, bukan berarti pemerintah daerah tidak lagi memiliki wewenang penegakan hukum di wilayah lautnya. Dalam hal ini PPNS di dinas kelautan dan perikanan daerah masih dimungkinkan keberadaannya. Dengan catatan bahwa daerah terkait (provinsi) menerbitkan peraturan daerah terkait pengelolaan wilayah laut yang di dalamnya juga mengatur mengenai penyidikan oleh PPNS di bidang kelautan dan perikanan.

Pasca perubahan dasar pelaksanaan otonomi daerah terkait kewenangan pengelolaan laut di daerah, maka tentu akan terjadi transisi pengalihan aset dan wewenang dari pemerintah kabupaten/

kota ke pemerintah provinsi terkait bidang-bidang yang direvisi dalam UU No. 23 Tahun 2014, dalam hal ini termasuk dinas kelautan dan perikanan. Namun pelaksanaan pelimpahan aset dan wewenang dinas kelautan dan perikanan tersebut masih menunggu terbitnya Peraturan Pemerintah.

Mengenai pengawas perikanan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, dengan cakupan wilayah dan lingkup tugas bagi pengawas perikanan yang begitu luas, termasuk bagi pengawas-pengawas perikanan yang berasal dari PNS daerah, maka dengan demikian dapat dikatakan bahwa kedudukan dan status pengawas perikanan di dinas-dinas kelautan dan perikanan baik yang ada di provinsi dan kabupaten/kota sebenarnya tidak terkena implikasi secara langsung dari lahirnya UU Pemerintahan Daerah yang baru (UU No. 23 Tahun 2014).

Sementara itu mengenai teknis penegakan hukum di laut oleh pemerintah daerah, saat ini dengan begitu luasnya wilayah pengawasan laut oleh pemerintah provinsi, maka dinas kelautan dan perikanan tentu membutuhkan kerja sama dengan instansi-instansi lain yang juga memiliki wewenang dalam penegakan hukum di laut. Khususnya dalam hal ini koordinasi dengan Badan Keamanan Laut (Bakamla) sangat diperlukan dalam menjaga keamanan dan penegakan hukum di wilayah laut. Dalam kaitannya dengan penegak hukum PPNS dan pengawas perikanan di daerah, Bakamla dalam menjalankan tugasnya menjalankan fungsi salah satunya yakni menyinergikan dan memonitor pelaksanaan patroli perairan oleh instansi terkait, selain itu juga memberikan dukungan teknis dan operasional kepada instansi terkait.

#### **4.2. Rekomendasi**

Rekomendasi ditujukan kepada pemerintah pusat untuk segera menerbitkan berbagai peraturan pelaksanaan yang perlukan agar implementasi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya. Selain itu Pemerintah Daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota juga perlu mempersiapkan diri terkait transisi pengalihan aset dan wewenang dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi terkait bidang-bidang yang direvisi dalam Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam konteks tulisan ini yakni Dinas Kelautan dan Perikanan di daerah.

Beralihnya seluruh kewenangan pengelolaan laut daerah ke provinsi tentu membuat dinas kelautan dan perikanan provinsi memiliki beban dan wilayah kerja yang lebih luas dan besar. Di bidang penegakan hukum dinas kelautan dan perikanan hendaknya senantiasa bekerja sama dan berkordinasi dengan instansi lain yang juga memiliki wewenang dalam penegakan hukum di laut, khususnya dengan Bakamla sebagai komando dan kendali patroli di laut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Reksodipuro, Mardjono. *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana Kumpulan Karangan Buku Kedua*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1997.
- Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.

### Jurnal

- Wulansari, Eka Martiana. "Penegakan Hukum di Laut Dengan Sistem Single Agency Multy Tasks", *Jurnal Rechtsvinding*, Media Online ISSN 2089-9009.

### Internet

- Asshiddiqie, Jimly. "Penegakan Hukum", ([http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan\\_Hukum.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf) diakses 15 Januari 2015).

### Peraturan Perundang-Undangan

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 4725).
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587).

Republik Indonesia, Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5603).

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5073).

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 17/Permen-Kp/2014 tentang Pelaksanaan Tugas Pengawas Perikanan, (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 528).

### **Wawancara**

Samsul, Inosentius. Peneliti Hukum pada Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI di Gedung Nusantara II DPR RI Jakarta, pada tanggal 18 Agustus 2015.

## EPILOG

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia dan sebagai salah satu negara yang mempunyai garis pesisir terpanjang di dunia memiliki laut sebagai salah satu sumber daya alam yang diberikan Tuhan kepada bangsa dan rakyat Indonesia. Negara diberi kewenangan untuk mengatur potensi sumber daya kelautan tersebut. Melalui kewenangan yang dimiliki oleh negara, dilakukan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu hasil dari reformasi tahun 1998 membuahkan prinsip otonomi daerah, yaitu daerah mengatur dan mengurus sendiri daerah dengan menikmati kekayaan alam yang ada di daerahnya, termasuk laut dan potensi sumber daya kelautan yang ada di laut tersebut.

Ada hal yang dapat ditelusuri secara mendalam melalui proses penelitian yang dilakukan oleh para peneliti hukum P3DI Setjen DPR RI, yaitu kewenangan pemerintah daerah terhadap pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya kelautan yang terdapat di wilayahnya. Para penulis telah mencoba menggali secara mendalam dalam tulisan ini, yaitu potensi sumber daya kelautan yang ada di wilayahnya berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah setempat. Penulis juga melihat adanya potensi konflik kewenangan yang dimiliki oleh antar-pemerintah daerah, mengingat laut dapat saja dimiliki oleh lebih dari satu pemerintah daerah, dan potensi konflik kewenangan antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

Ketiga penulis pertama telah membuktikan besarnya potensi sumber daya kelautan yang dimiliki oleh pemerintah daerah setempat berdasarkan kewenangan yang dimilikinya. Berdasarkan hasil penulisan ini ternyata besarnya potensi sumber daya kelautan belum dapat dikelola secara optimal, dan inilah yang menjadi

tantangan pemerintah daerah untuk menikmati potensi sumber daya kelautan yang mereka miliki. Ketiga penulis dalam buku ini memfokuskan pemanfaatan sumber daya kelautan berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang kelautan.

Penulis keempat menggambarkan adanya potensi konflik kewenangan yang bisa terjadi. Potensi konflik kewenangan dapat terjadi karena banyaknya *stakeholder* di wilayah laut. Kewenangan di wilayah laut dapat dimiliki oleh lebih dari satu lembaga, dan adanya potensi tumpang tindih kewenangan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Potensi konflik kewenangan dapat terjadi karena banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai kepentingan di wilayah laut. Pembagian kewenangan di dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah akan bersinggungan dengan undang-undang lain yang mengatur mengenai hal yang sama, misalnya Undang-Undang Kelautan dan Undang-Undang Perikanan. Dalam implementasi undang-undang terkait dengan wilayah laut, tidak tertutup kemungkinan terjadinya sengketa kewenangan antarlembaga. Sengketa kewenangan tersebut dapat diselesaikan di Mahkamah Konstitusi, namun mengingat pihak yang terkait berada dalam satu rumpun cabang kekuasaan yang sama, yaitu eksekutif, maka prioritas penyelesaiannya sebaiknya oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi.

Penulis terakhir menggambarkan akibat sering berubahnya pengaturan hukum dalam norma hukum dalam suatu UU menyebabkan tidak berjalannya penegakan hukum. Akibat dari berubahnya norma hukum dalam UU Pemerintahan Daerah menyebabkan tidak efektifnya penegakan hukum di laut. Penulis kelima memfokuskan tulisan penegakan hukum pada UU di bidang pemerintahan daerah dan UU Kelautan.

Akhirnya, akhir dari penulisan ini yaitu adanya dua pesan moral bagi pembaca dan bagi pemerintah pusat dan DPR sebagai lembaga negara pembuat UU, dan pesan moral bagi penulis yang merupakan para peneliti. Pesan moral bagi pembaca yaitu besarnya kekayaan sumber daya kelautan yang dimiliki oleh bangsa dan negara Indonesia untuk dapat dimanfaatkan melalui pengelolaan sumber daya kelautan tersebut. Pesan moral bagi pemerintah pusat dan DPR RI, hendaknya dalam membuat regulasi negara dalam bentuk UU, perlu dilakukan melalui kajian dan penelitian mendalam agar terjadi

harmonisasi peraturan yang mengatur hal yang sama dan bukan berdasarkan kepentingan sesaat agar sumber daya kelautan yang dimiliki dapat berkelanjutan. Sedangkan pesan moral bagi penulis yang juga merupakan para peneliti, yaitu perlunya penelitian lanjutan (*time series research*) mengingat begitu cepatnya perubahan regulasi sehingga menyebabkan penerapan dan penegakan hukum di masyarakat di bidang pemerintahan daerah dan kelautan menjadi sedikit banyak mengalami kendala. Untuk itu perlu untuk disikapi dengan melakukan penelitian yang lebih mendalam. Hasil penelitian mendatang diharapkan dapat menjadi sumbang pemikiran kritis kepada pemerintah pusat dan DPR untuk dapat mengetahui sejauhmana efektivitas atau implementasi UU yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat dan DPR. 5

## INDERS

### B

Badan keamanan laut, 146, 147,  
163, 164, 166

### C

*Centre of gravity*, 3  
*Command of the sea through naval  
superiority*, 3

### D

Dekonsentrasi, 108, 110, 113  
Delegasi, 111  
Demokrasi ekonomi, 78, 79, 80, 85,  
91

Desentralisasi, 10, 18, 20, 21, 22, 29,  
31, 47, 48, 49, 50, 55, 59, 108,  
110

Devolusi, 111

Dinas kelautan, 84, 124, 139, 159,  
160, 161, 163, 165, 166, 167

### E

Ekosistem, 4, 5, 11, 18, 28, 46, 77,  
78, 89, 90

*Enclave*, 5, 6, 17

*Environment policy*, 10

### G

Geoekonomi, 3

Geopolitik, 3, 73

Geospasial, 5

### H

Hak menguasai Negara, 6, 9, 10, 13,  
14, 22, 31

Harmonisasi, 89, 91, 152, 173

### I

*Illegal fishing*, 4, 24

Interkoneksi, 5

Izin, 43, 61, 83, 116, 117, 119, 120,  
130

### K

Kabupaten, 15, 16, 17, 18, 20, 22,  
23, 24, 26, 27, 29, 41, 49, 55, 57,  
58, 59, 61, 62, 64, 85, 100, 101,  
102, 103, 107, 109, 112, 113,  
114, 116, 117, 118, 119, 120,  
126, 127, 128, 129, 138, 139,  
148, 153, 155, 157, 158, 159,  
160, 161, 162, 163, 165, 166

Kedaulatan, 4, 15, 23, 39, 47, 58, 59,  
73, 76, 81, 83, 101, 102, 112,  
146, 150, 158

Kekuasaan, 9, 13, 46, 50, 80, 85, 108,  
111, 112, 127, 130, 151

Kelautan, 4, 5, 6, 10, 13, 14, 15, 17,  
18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26,  
27, 28, 31, 32, 39, 41, 42, 50, 53,  
54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62,

63, 65, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 81,  
83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91,  
102, 104, 113, 114, 115, 116,  
117, 118, 119, 120, 121, 122,  
123, 124, 125, 129, 137, 138,  
139, 146, 147, 148, 155, 156,  
157, 159, 160, 161, 162, 163,  
164, 165, 166, 167

Kementerian kelautan dan  
perikanan, 17, 25, 26, 41, 74,  
86, 89, 90, 120, 121, 146

Kemiskinan, 76, 81

Konfigurasi, 3

Konservasi, 16, 17, 18, 20, 22, 23,  
28, 58, 62, 83, 84, 87, 88, 90,  
100, 101, 116, 120, 123, 124,  
138, 145, 148, 158, 162, 163

Koordinasi, 18, 27, 30, 31, 89, 91,  
130, 163, 166

Kota, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24,  
26, 27, 29, 41, 49, 55, 57, 58, 59,  
61, 62, 64, 85, 100, 101, 102,  
103, 107, 109, 112, 113, 114,  
116, 117, 118, 119, 120, 126,  
127, 128, 129, 138, 139, 148,  
153, 155, 157, 158, 159, 160,  
161, 162, 163, 165, 166

## L

Laut, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14,  
15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23,  
24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32,  
37, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47,  
50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60,  
61, 62, 63, 64, 65, 66, 73, 74, 75,  
77, 78, 82, 83, 85, 86, 88, 89, 90,  
91, 92, 97, 100, 101, 102, 103,  
104, 105, 116, 119, 120, 121,  
122, 123, 124, 125, 135, 137,  
138, 139, 145, 146, 147, 155,

156, 157, 158, 159, 160, 161,  
163, 164, 165, 166, 167

*Legal policy*, 21

Lembaga Negara, 89, 105, 112, 125,  
126, 128, 130

*Lex specialist*, 16, 20

*Liability*, 9

## M

Mahkamah konstitusi, 10, 14, 79,  
80, 85, 125, 126, 127, 128, 130

*Marine*, 10, 83

*Maritime security policy*, 10

Masyarakat pesisir, 62, 86, 116, 118

*Multiple use of ocean space*, 11

## O

*Ocean culture policy*, 10

*Ocean economic policy*, 10

*Ocean governance policy*, 10, 13, 14,  
21, 22, 30, 31, 32

*One map policy*, 29, 30

Otonomi, 5, 20, 22, 41, 42, 47, 48,  
49, 50, 51, 59, 63, 107, 108,  
109, 127, 128, 149, 150, 151,  
155, 157, 165

*Over fishing*, 4

## P

Pasal 33 UUD Tahun 1945, 78, 79,  
85

Pegawai negeri sipil, 139, 148, 149,  
159, 160, 161, 162

Pembagian urusan, 55, 56, 59, 108,  
114, 115, 116, 119, 123, 129,  
152, 153, 155, 156

Pemerintah daerah, 6, 7, 10, 13, 14,  
15, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26,  
27, 28, 29, 30, 31, 41, 42, 43, 49,  
50, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61,

- 62, 63, 64, 65, 75, 82, 86, 88, 90,  
101, 105, 107, 108, 110, 111,  
112, 113, 118, 119, 120, 121,  
122, 123, 124, 125, 126, 127,  
128, 129, 130, 135, 137, 138,  
139, 146, 148, 155, 157, 158,  
159, 160, 162, 163, 165, 166
- Pemerintah pusat, 18, 21, 23, 27, 29,  
41, 42, 43, 48, 50, 51, 55, 56, 57,  
58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 75, 85,  
86, 88, 91, 105, 107, 108, 109,  
110, 111, 112, 113, 114, 116,  
117, 118, 119, 120, 121, 127,  
128, 129, 149, 150, 151, 152,  
153, 155, 159
- Penegakan hukum, 101, 121, 135,  
138, 139, 140, 141, 142, 143,  
145, 146, 147, 155, 157, 158,  
159, 160, 163, 165, 166, 167
- Pengawas, 10, 14, 18, 21, 32, 45, 47,  
139, 147, 148, 149, 161, 162,  
163, 164, 166
- Pengelolaan, 5, 6, 7, 10, 12, 13, 14,  
15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23,  
24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32,  
37, 40, 42, 43, 45, 50, 53, 54, 55,  
57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 75,  
76, 77, 78, 81, 84, 86, 87, 88, 91,  
100, 101, 102, 103, 104, 105,  
116, 117, 118, 119, 121, 122,  
123, 124, 125, 137, 138, 139,  
145, 148, 155, 156, 157, 158,  
160, 161, 162, 163, 165, 166
- Pengelolaan laut, 5, 7, 10, 15, 16, 17,  
20, 21, 22, 23, 25, 27, 29, 30, 31,  
42, 43, 50, 54, 57, 60, 61, 62,  
65, 94, 102, 105, 137, 139, 156,  
157, 158, 161, 165, 167
- Penyelesaian sengketa, 105, 125,  
130
- Penyidik, 139, 148, 159, 160, 162
- Perikanan, 4, 17, 25, 26, 27, 41, 54,  
56, 59, 60, 74, 76, 78, 81, 84, 86,  
87, 88, 89, 90, 104, 114, 115,  
116, 117, 118, 119, 120, 121,  
122, 123, 124, 129, 139, 146,  
147, 148, 149, 155, 156, 157,  
159, 160, 161, 162, 163, 165,  
166, 167
- Political will*, 13
- Provinsi, 3, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23,  
25, 27, 29, 39, 41, 55, 56, 57, 58,  
59, 61, 62, 63, 82, 84, 85, 86, 87,  
90, 99, 100, 101, 102, 107, 109,  
112, 113, 114, 116, 117, 118,  
119, 120, 124, 126, 127, 128,  
129, 137, 138, 139, 148, 153,  
154, 157, 158, 160, 161, 162,  
163, 165, 166, 167
- Provinsi Kepulauan Riau, 25, 82, 84,  
86, 87, 124
- R**
- Responsibility*, 9, 13, 14, 22, 31, 110,  
111
- Rondinelli, 48, 110
- Ruang, 1, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15,  
16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24,  
25, 27, 29, 30, 31, 32, 59, 73, 84,  
89, 90, 92, 100, 101, 114, 116,  
117, 121, 124, 146, 149, 150,  
153, 158
- S**
- Sengketa, 97, 105, 111, 112, 113,  
118, 121, 125, 126, 127, 128,  
129, 130
- Sengketa kewenangan, 97, 111, 112,  
121, 125, 126, 128, 130

*Shareholders*, 21  
*Stakeholder*, 6, 21, 22, 24, 28, 30, 31, 124  
*State responsibility*, 13, 14, 22, 31  
*Strategic development regions*, 14  
 Suku laut, 82  
 Sumber daya alam, 9, 10, 11, 14, 20, 22, 23, 37, 43, 45, 46, 47, 51, 53, 54, 57, 58, 62, 63, 65, 66, 75, 77, 78, 81, 83, 84, 85, 88, 101, 110, 121, 124, 145, 157, 158, 160  
 Sumber daya pesisir, 54, 60, 76, 77, 78, 83, 87, 91, 121, 122

## T

Tata kelola laut, 5, 7, 10, 12, 13, 15, 20, 24, 26, 90, 124  
 Tata Negara, 128, 129  
 Tata ruang laut, 1, 5, 6, 7, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 30, 31, 32, 89, 90, 92  
 Tata ruang laut nasional, 5, 13, 17, 19, 21, 22, 30, 32, 89, 92  
 Teritorial, 4, 12, 39, 40, 73, 103  
*The archipelagic state*, 3, 31  
*The global supply chain system*, 3  
*Transboundary*, 6, 24  
 Tugas pembantuan, 10, 23, 31, 41, 50, 107, 108, 127, 128, 149

## U

Undang-Undang, 3, 4, 5, 6, 14, 15, 21, 22, 29, 30, 32, 39, 40, 41, 43, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 73, 74, 75, 76, 79, 81, 85, 87, 88, 89, 91, 100, 102, 105, 108, 110, 112, 115, 119, 121, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 137, 139, 141, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 151,

152, 153, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166  
 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, 5, 55, 75, 88, 137, 139, 149, 152, 153, 155, 166  
 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, 5, 59, 75, 145  
 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2014, 5, 53, 73, 163  
*United Nations Convention of the Law of the Sea* 1982, 3  
 Urusan, 10, 14, 27, 28, 30, 32, 41, 42, 45, 49, 50, 55, 56, 57, 58, 59, 75, 85, 107, 108, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 123, 127, 128, 129, 137, 149, 151, 152, 153, 155, 156  
 Urusan pemerintahan, 27, 41, 42, 49, 50, 55, 56, 57, 59, 75, 85, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 127, 128, 129, 137, 149, 151, 152, 153, 155, 156

## W

Wewenang, 20, 48, 49, 51, 79, 107, 108, 109, 110, 113, 138, 152, 157, 258, 161, 164, 165, 166, 167  
 Wilayah laut, 4, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 31, 42, 43, 46, 47, 53, 58, 60, 62, 73, 75, 88, 89, 90, 91, 97, 100, 101, 102, 104, 105, 116, 119, 124, 125, 137, 138, 155, 157, 158, 159, 160, 163, 164, 165, 166  
 Wilayah pesisir, 5, 11, 16, 18, 19, 58, 59, 62, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 83, 84, 86, 87, 88, 91, 94, 102, 120, 145

**Y**

Yurisdiksi, 5, 6, 31, 60, 146, 147,  
163, 164

**Z**

Zonasi, 1, 5, 6, 7, 10, 12, 13, 15, 16,  
17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25,  
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 84, 88

## BIOGRAFI PENULIS



**Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn.**, lahir di Yogyakarta, Mei 1981, menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum Universitas Janabadradi Yogyakarta pada tahun 2003 dan S2 Magister Kenotariatan Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta pada tahun 2009. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2009 sebagai staf pengkajian dan Peneliti Muda bidang hukum Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) sejak tahun 2012. Selama bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI, pernah menulis di antaranya tentang Otonomi Pendidikan bagi Perguruan Tinggi sebagai bagian dari buku *Dinamika Pendidikan di Indonesia* (2012), *Reformasi Birokrasi dalam Menciptakan Good Governance* sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi oleh Pemerintah Daerah sebagai bagian dari buku *Pencegahan Tindak Pidana Korupsi* (2013), dan *Kedudukan Hukum Perwakilan Komnas HAM di Daerah* sebagai bagian dari buku *Penguatan Kelembagaan Komnas HAM* (2014). Email: sh4\_dtika@yahoo.co.id.



**Denico Doly, S.H., M.Kn.**, lahir di Jakarta, Desember 1983. Pendidikan S1 ilmu hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2007 dan menyelesaikan pendidikan S2 Magister Kenotariatan di Program Pascasarjana Universitas Diponegoro pada tahun 2009. Sejak tahun 2010 bekerja di Bidang Pengkajian P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai Peneliti Muda dengan kepakaran Ilmu Hukum. Jabatan saat ini adalah Peneliti Muda III/d Bidang Ilmu Hukum. Pengalaman penelitian yang pernah dilakukan Penulis antara lain, terlibat di dalam Penelitian Tim "Penyelesaian Konflik Sosial dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam

(2011)", "Pelaksanaan Putusan Pengadilan terkait dengan Sengketa Tanah (2012)", "Upaya Hukum Penguatan Kelembagaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2013)", dan "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut (2014)". Adapun publikasi karya tulis yang dihasilkan Penulis antara lain: "Penyelesaian Sengketa Tanah Negara sebagai Aset Negara", "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Pengajuan Judicial Review Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran", dan "Pembentukan Rancangan Undang-Undang Komnas Ham dalam Upaya Penguatan Kelembagaan Komnas HAM". Penulis juga pernah dan sedang terlibat dalam Pendamping pembahasan beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) di DPR RI yaitu: RUU tentang Penyiaran, RUU tentang Radio Televisi Republik Indonesia dan RUU tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar. Email: nico\_tobing@yahoo.com.



**Monika Suhayati, S.H., M.H.**, lahir di Jakarta, September 1979. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok pada tahun 2003 dan menyelesaikan pendidikan S2 Magister Hukum di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta pada tahun 2006. Sejak tahun 2010 bekerja di Bidang Pengkajian P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai Peneliti Muda dengan kepakaran Ilmu Hukum. Sebelum berkarya

di Setjen DPR, Penulis bekerja sebagai *Legal Counsel* di perusahaan telekomunikasi PT XL Axiata, Tbk. Pengalaman penelitian yang pernah dilakukan Penulis antara lain, terlibat di dalam Penelitian Tim "Prinsip-Prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-Undangan dan Implementasinya" (2011), "Eksistensi Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Nasional (2012)", "Upaya Pemberantasan Peredaran Gelap dan Penyalahgunaan Narkotika (2013), dan "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut (2014). Adapun publikasi karya tulis yang dihasilkan Penulis antara lain: Jurnal Kajian P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI, "Kebijakan Daerah tentang Perlindungan Perempuan terhadap Tindak Kekerasan (Studi di Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Sumatera Utara)", Jurnal Negara Hukum P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI, "Penyelenggaraan Intelijen Negara dalam Perspektif Hak Asasi Manusia" dan "Kajian Yuridis Privatisasi Badan Usaha Milik

Negara Melalui Mekanisme Penawaran Umum (*Intial Public Offering*)".  
E-mail monika.suhayati@dpr.go.id.



**Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H.** lahir di Semarang, November 1971. Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, lulus tahun 1995 dan S2 Magister Ilmu Hukum di Universitas Indonesia, Jurusan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan, lulus tahun 2004. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1996 pada jabatan fungsional peneliti. Jabatan saat ini adalah Peneliti Madya IV/b Bidang Hukum Konstitusi.

Penelitian yang pernah dilakukan antara lain Penelitian Kelompok tentang "Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Laut" (2014); Penelitian Individu tentang "Pelanggaran Administrasi dan Sengketa Tata Usaha Negara dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2014" (2014). Tulisan yang pernah diterbitkan di Jurnal atau bagian dari buku, antara lain: "Penafsiran Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", dimuat dalam Jurnal Kajian Vol. 14 No. 1, Maret 2009; "Perda Sebagai Dasar Kebijakan Publik di Daerah, Tahap dan Komponen Utama Penyusunan Perda, Pengelolaan Perda oleh Alat Kelengkapan DPRD, Mengatasi Kendala Pelaksanaan dan Evaluasi Perda" dalam Buku "Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD" yang diterbitkan oleh Sekretariat Nasional ADEKSI. Penugasan lain adalah sebagai Tim Pendamping dalam pembahasan RUU, terakhir RUU tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Alamat email yang dapat dihubungi: nmhantoro@yahoo.com atau novianto.hantoro@dpr.go.id



**Prianter Jaya Hairi, S.H., LL.M.** Lahir di Palembang Oktober 1984. Pendidikan S1 Ilmu Hukum Jurusan Hukum Pidana diselesaikan pada Tahun 2006 di Universitas Muhammadiyah Palembang (UMP). Menyelesaikan Magister Ilmu Hukum Bidang Hukum Pidana pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta pada Tahun 2009. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI

sejak Tahun 2010 sebagai Peneliti Bidang Hukum di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Aktif dalam penyusunan dan pembentukan berbagai Rancangan Undang-Undang di DPR RI, antara lain: RUU Keprotokolan, RUU Intelijen Negara, RUU Mahkamah Agung, RUU Kejaksaan, Rancangan KUHP, Rancangan KUHAP, RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji, RUU Pengelolaan Keuangan Haji, dan lain-lain. Penulis dapat dihubungi melalui [prianter.hairi@dpr.go.id](mailto:prianter.hairi@dpr.go.id).

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENYUNTING

**DR. Ronny Sautma Hotma Bako, S.H., M.H.**, lahir di Jakarta, Maret 1962. Pendidikan tinggi sejak sarjana sampai dengan pascasarjana di FHUI. Sarjana Hukum lulus tahun 1987, Magister Hukum pada pascasarjana tahun 1994 dan Doktor Ilmu Hukum pada tahun 2003. Pernah menjadi PNS Setjen DPR RI sejak tahun 1990 sampai pensiun dini sejak 1 Oktober 2014. Saat ini menjadi staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, dengan memiliki NIDN 312036201, dengan mengajar mata kuliah antara lain Ilmu Perundang-undangan, Ilmu Negara, Metode Penelitian Hukum dan pernah mengajar Hukum Asuransi dan Hukum Transportasi. Juga menjadi dosen tidak tetap di beberapa perguruan tinggi lainnya seperti Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, *Swiss German University* dan Universitas Nommensen Medan. Editor menjadi narasumber hukum di media cetak dan media elektronik dan narasumber hukum bagi pemerintah daerah dan sejumlah kantor hukum dalam negeri dan luar negeri. Juga saat ini diminta untuk membantu kementerian keuangan di bidang keuangan negara, khususnya di bidang perpajakan dan kekayaan Negara yang dipisahkan (BUMN dan BUMD).