

IMPLIKASI YURIDIS KEWENANGAN DAERAH DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA DI WILAYAH LAUT DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

Johan Erwin Isharyanto, S.H., MH

Johan_erwin@yahoo.com

Abstract

Article 18 paragraph (1) of Law No. 32 of 2004 states that the area has a sea area were given authority to manage marine resources in the region. On the basis of a new pattern of these settings so this paper tries to identify the juridical implications of regional authority in the management of marine resources in the region. The identification results show that the basic idea of granting authority to the regional natural resource management within the framework of regional autonomy is a strategy to respond to the demands of local communities as well as strategies to strengthen the regional economy. Juridical implications of the regional authority in the management of marine resources in the territory of which include the need for regulations to be made the basis of each authority given to the region, clarity relating to the relationship between central authorities and regional and inter-regional, marine boundary determination and the use of dispute settlement rules marine resources.

Keywords: Marine Resources, Marine Boundary Determination.

I. LATAR BELAKANG

Laut merupakan bagian tidak terpisahkan dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia . Karena laut merupakan perekat persatuan dari ribuan kepulauan Nusantara yang terbentang dari Sabang sampai ke Merauke. Dua pertiga dari luas wilayah Indonesia terdiri dari laut sehingga laut mempunyai arti dan fungsi strategis bagi bangsa dan negara Indonesia . Laut juga memberikan kehidupan secara langsung bagi jutaan rakyat Indonesia dan secara tidak langsung memberikan kehidupan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selama ini laut belum bisa dikelola dan dimanfaatkan secara optimal oleh Daerah. Hal ini disebabkan karena terbatasnya kewenangan Daerah untuk melakukan pengelolaan wilayah laut. Berbagai kewenangan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah laut selama ini berada di tangan Pusat.

Pada awal milenium ketiga ini Indonesia mengalami babak baru dalam hal pengelolaan pemerintahan yaitu dengan lahirnya era desentralisasi atau otonomi daerah. Desentralisasi ini tidak hanya menyangkut urusan pemerintahan namun juga sampai pada sistem dan tata cara atau pengelolaan sumberdaya alam yang dimiliki oleh wilayah pemerintahan regional (daerah).

Dengan digulirkannya Undang-undang otonomi daerah ini, maka penjabaran Pasal 33 ayat 3 UUD 45 yang menyangkut aspek pengelolaan sumberdaya alam kini di desentralisasikan kepada tingkat regional atau daerah yang mana sebelumnya lebih bersifat sentralistis. Dengan kata lain masing-masing daerah kini memiliki wewenang (otoritas) dan tanggung jawab dalam hal pemberdayaan dan pemanfaatan kekayaan sumberdaya alam yang dimilikinya.

Hal menarik yang patut dicermati terkait dengan pengelolaan sumberdaya di wilayah laut adalah adanya Pasal yang mengatur kewenangan daerah dalam pengelolaan wilayah laut dalam skenario Otonomi Daerah. Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 32 tahun 2004 menyatakan bahwa Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumberdaya di

wilayah laut.

Selanjutnya Pasal 18 ayat (3) Undang-undang No. 32 tahun 2004 mengatur bahwa Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi:

1. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
2. pengaturan administratif;
3. pengaturan tata ruang;
4. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
5. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan;
6. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Dengan adanya pola pengaturan yang baru seperti tersebut di atas tentunya menimbulkan implikasi yuridis terkait dengan kewenangan negara (Pusat) dan Daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam di wilayah laut.

II. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah sebagai berikut :

- a. Ide dasar apakah yang terkandung dalam pemberian kewenangan kepada Daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam ?
- b. Implikasi Yuridis apa sajakah yang timbul dari pemberian kewenangan kepada Daerah dalam Pengelolaan Sumberdaya di Wilayah Laut dalam kerangka otonomi daerah?

III. Pembahasan

1. Ide dasar Pemberian Kewenangan kepada Daerah dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam dalam Kerangka Otonomi Daerah

Dalam konsep negara kesejahteraan, seperti yang tertuang pada alinea keempat bahwa tujuan Negara Republik Indonesia adalah; untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut serta dalam melaksanakan ketertiban sosial, Hal ini kemudian menjadi dasar dari adanya ketentuan-ketentuan dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945¹ bahwa Indonesia sebagai Negara hukum modern².

Konsepsi konstitusional negara kesejahteraan tersebut telah memberikan konsekuensi bagi peran dan tanggung jawab pemerintah yang semakin besar dan berat dalam memenuhi segala kebutuhan warga negaranya. Menurut Sjachran Basah, dalam menjalankan peran, tugas dan tanggung jawabnya pemerintah harus didasarkan pada prinsip batas atas dan batas bawah³. Batas atas merupakan prinsip ketaat-asasan ketentuan perundang-undangan yaitu peraturan yang tingkat derajatnya rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi, sedangkan batas bawah merupakan prinsip peraturan yang dibuat atau sikap administrasi negara tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warganya⁴.

Faktor yang utama bagi hukum untuk dapat berperan dalam pembangunan ekonomi adalah apakah hukum mampu menciptakan *stability*, *predictability* dan *fairness*, dua hal yang pertama adalah prasyarat bagi sistem ekonomi untuk berfungsi, fungsi *stability* adalah potensi hukum untuk menyeimbangkan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing, sedangkan *predictability* adalah kebutuhan fungsi

¹ Pasal 1 ayat (3) , Pasal 27, Pasal 33

² Tahir Azhary, Negara Hukum, Bulan Bintang, Jakarta, 1992. hlm. 63 .

³ Sjachran Basah, Perlindungan Hukum Terhadap Sikap/Tindak Administrasi Negara, (Bandung, Alumni, 1992) hlm. 4-5 .

⁴ Ibid.

hukum untuk dapat meramalkan dari suatu akibat langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah *fairness* merupakan perlakuan yang sama dan standar pola tingkah laku pemerintah untuk menjaga mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan⁵.

Di sinilah keterkaitan antara hukum dengan ekonomi, yaitu saling mempengaruhi dalam aspek penciptaan pembangunan, menurut Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat, hal ini didasarkan atas anggapan adanya ketertiban atau keteraturan dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan sesuatu yang mutlak dan harus ada⁶. Oleh karena itu perubahan yang teratur dapat dibantu dengan perundang-undangan, keputusan pengadilan atau kombinasi kedua-duanya, sehingga perubahan yang teratur melalui prosedur hukum baik berupa wujud perundang-undangan maupun keputusan pengadilan lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan, akhirnya baik perubahan maupun ketertiban merupakan tujuan yang sama dari masyarakat yang sedang membangun dan hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan⁷. Dalam pengertian ini hukum tidak hanya sebagai sarana untuk menciptakan ketertiban tetapi hukum juga digunakan sebagai sarana untuk melakukan perubahan sosial dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

UUD 1945 versi amandemen dengan tegas menyatakan bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan⁸. Asas otonomi mengandung pengertian, hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan

⁵ Erman Rajaguguk, Peranan Hukum Di Indonesia : Menjaga Persatuan I3angsa, Memulihkan Ekonomi, Dan Memperluas Kesejahteraan Sosial, Makalah pada Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar. 14-18 Juli 2003, hlm. 13.

⁶ Mochtar Kusumaatmadja, Op-Cit., hlm. 19.

⁷ Ibid., hlm. 19-20 .

⁸ Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 versi amandemen.

perundang-undangan⁹, sedangkan asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa, untuk melaksanakan tugas tertentu¹⁰.

Dari adanya asas otonomi ini melahirkan sistem pemerintahan daerah desentralisasi yaitu penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia¹¹. Yang dimaksud daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sistem Negara Kesatuan republik Indonesia¹². Oleh karena itu prinsip otonomi dalam UU No. 32 Tahun 2004 merupakan prinsip otonomi yang luas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini¹³.

Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip penataan kewenangan adalah¹⁴:

- a. Sesuai dengan dan kemampuan daerah, artinya terdapat bidang pemerintahan yang tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, maksudnya ada bagian-bagian dari bidang pemerintahan tidak dapat dilaksanakan oleh Kabupaten dan Kota, maka akan ditangani oleh Propinsi atau Pemerintah Pusat, atau oleh Kabupaten/ Kota tetangga.
- b. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000

⁹ Pasal 1 ayat 5 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ Pasal I ayat 9 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Pasal I ayat 7 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹² Pasal 1 ayat 6 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹³ Penjelasan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁴ HAW. Widjaja, Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom, (Jakarta: PT. Rajawali Pers, 2002) hlm. 15.

tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, Departemen-departemen wajib menyiapkan Pedoman Standar Pelayanan Minimal dan selanjutnya Propinsi juga wajib menentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Oleh karena itu pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipandang sebagai strategi yang memiliki tujuan ganda, *pertama*, pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespons tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama yaitu, pembagian kekuasaan, pemerataan pendapatan, dan kemandirian sistem manajemen di daerah, *kedua*, otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas¹⁵.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak boleh diabaikan bahwa ada prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom yaitu, adanya kesiapan sumber daya manusia, dalam hal ini aparatur berkeahlian, adanya sumber dana yang dapat membiayai urusan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sesuai kebutuhan dan karakteristik daerah, tersedianya fasilitas pendukung pelaksana Pemerintah Daerah, otonomi daerah yang diterapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁶.

2. Implikasi Yuridis Kewenangan Daerah dalam Pengelolaan Sumberdaya di Wilayah Laut.

Salah satu produk reformasi adalah ditetapkannya otonomi daerah melalui Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah dirancang untuk mengoreksi pola pembangunan yang sentralistik sebagaimana dipraktekkan selama Orde Baru. Undang-undang ini juga dirancang sebagai

¹⁵ Mardiasmo, Op-Cit., hlm. 25.

¹⁶ HAW. Widjaja, Op-Cit., hlm. 16

langkah peningkatan partisipasi dan tanggung jawab daerah dalam proses pembangunan di daerahnya sendiri dalam kerangka mewujudkan pembangunan yang berkeadilan.

Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 32 tahun 2004 menyatakan bahwa Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut. Selanjutnya Pasal 18 ayat (3) Undang-undang No. 32 tahun 2004 mengatur bahwa Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi:

1. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
2. pengaturan administratif;
3. pengaturan tata ruang;
4. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
5. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan;
6. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Dengan demikian jelas bahwa implementasi Otonomi Daerah di wilayah laut membawa sejumlah implikasi terhadap aktivitas pemanfaatan sumber daya alam di wilayah laut.

Secara logis, implikasi yuridis yang segera timbul akibat pengaturan yang demikian adalah setidaknya harus ada peraturan yang menjadi dasar masing-masing kewenangan yang diberikan kepada daerah tersebut. Selebihnya juga harus ada kejelasan terkait dengan hubungan kewenangan antara pusat dan Daerah serta antar Daerah.

Di samping itu dalam pelaksanaan aktivitas pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah laut ada beberapa hal yang harus dipertimbangkan, antara lain:

Pertama, sudah seharusnya Daerah mengetahui potensi sumberdaya lautnya serta batas-batas wilayahnya sebagai dasar meregulasi pengelolaan sumber daya, seperti penentuan jenis dan tipe kegiatan yang sesuai di daerahnya;

Kedua, Daerah dituntut bertanggung jawab atas kelestarian sumberdaya laut di daerahnya.

Ketiga semakin terbuka peluang bagi bagi masyarakat lokal (nelayan) untuk terlibat dalam proses pengelolaan sumberdaya laut.

Pemberian kewenangan yang sedemikian luas kepada daerah sudah tentu diharapkan merupakan berkah bagi daerah yang bersangkutan, terutama dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun demikian perlu disadari, bahwa di balik kewenangan yang luas itu terkandung pula potensi konflik antar daerah yang berbatasan. Konflik ini sangat mudah muncul apabila pada batas wilayah laut itu kaya akan sumberdaya alam/perikanan yang sangat potensial untuk peningkatan PAD, sementara batas wilayah laut belum ditetapkan dan berlaku secara definitif.¹⁷

Pasal 18 ayat (4) Undang-undang No.32 tahun 2004 mengatur 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.

Pasal 18 ayat (5) mengatur, apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (duapuluh 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 tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.

Terhadap batas wilayah laut daerah ini, setidaknya ada dua persoalan pokok yang perlu mendapat perhatian, *Pertama*, sejauh ini undang-undang yang mengatur secara detail mengenai teknik-teknik penetapan batas wilayah laut belum ada. *Kedua*, belum semua daerah siap dan mampu melaksanakan penetapan batas wilayah laut, baik karena keterbatasan dana maupun

¹⁷ Soejito, Aspek Yuridis Penetapan Batas Wilayah Laut dalam kerangka Otonomi Daerah, Jurnal Mimbar Hukum, Fakultas Hukum UGM, No.42/X/2002, h.20

sumberdaya manusia dan peralatannya.¹⁸

Disamping itu, krisis ekonomi yang melanda Indonesia telah menimbulkan pergeseran sektor ketenagakerjaan ke sektor perikanan yang mengakibatkan *overkapitalisasi* operasi perikanan laut dalam pemanfaatan sumber daya laut. Jumlah nelayan yang beroperasi dengan beragam alat tangkap serta ukuran kapal terus meningkat, sementara luas operasi justru semakin menyempit karena penguasaan teknologi penangkapan yang tidak berkembang. Hal ini menjadi bibit awal problematika baru berupa sengketa/konflik nelayan antar daerah berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan laut.

Situasi di atas didorong pula oleh kesalahpahaman masyarakat nelayan dalam menafsirkan (menginterpretasikan) rumusan Pasal 18 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengenai kewenangan mengelola sumberdaya wilayah laut bagi daerah yang memiliki wilayah laut. Kewenangan pengelolaan wilayah laut sering dimaknai sebagai pemberian **hak kepemilikan** wilayah laut sehingga terjadi "pengaplingan" laut oleh daerah. Padahal diatur pula bahwa nelayan kecil tetap diperbolehkan mencari ikan di wilayah laut seluruh Indonesia.

Oleh karenanya perlu pula disiapkan regulasi/peraturan mengenai penyelesaian sengketa/konflik antar Daerah dalam pemanfaatan sumber daya laut.

IV. Simpulan

- a. Ide dasar pemberian kewenangan kepada Daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam dalam kerangka otonomi daerah adalah sebuah strategi untuk merespon tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan utama yaitu, pembagian kekuasaan, pemerataan pendapatan, dan kemandirian sistem manajemen di daerah, serta strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkuat perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas.

¹⁸ Ibid

- b. Implikasi yuridis kewenangan daerah dalam pengelolaan sumberdaya di wilayah laut diantaranya meliputi perlunya dibuat peraturan yang menjadi dasar masing-masing kewenangan yang diberikan kepada daerah tersebut, kejelasan terkait dengan hubungan kewenangan antara pusat dan Daerah serta antar Daerah, penetapan batas wilayah laut serta peraturan penyelesaian sengketa pemanfaatan sumberdaya laut..

DAFTAR PUSTAKA

- Erman Rajaguguk, *Peranan Hukum Di Indonesia : Menjaga Persatuan IZANGSA, Memulihkan Ekonomi, Dan Memperluas Kesejahteraan Sosial*, Makalah pada Lokakarya Pembangunan
- Hukum Nasional VIII Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar. 14-18 Juli 2003
- HAW. Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*, Jakarta: PT. Rajawali Pers.
- Soejito, 2002, *Aspek Yuridis Penetapan Batas Wilayah Laut dalam kerangka Otonomi Daerah*, Jurnal Mimbar Hukum, Fakultas Hukum UGM, No.42/X/2002,
- Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap/ Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni.
- Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Jakarta: Bulan Bintang.

BIODATA PENULIS

Anang Sya'roni, S.H., M.Hum.

Staf Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, S2 di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H.

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan S-2 di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

Nurwigati, S.H., M.Hum.

Staf Pengajar Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan S2 di Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

Email: wigatisuradi@yahoo.com

Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum.

Staf Pengajar Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan S-2 di Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini sedang menempuh program doktor ilmu hukum di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Johan Erwin Isharyanto, S.H., M.H.

Staf pengajar Fakultas Hukum di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan S-2 Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya. Saat ini sedang menempuh pendidikan S-3 di Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang. Pernah mengikuti *Mandarin Language Course*, April-Juli 2002, Jiaying University, Meizhou, China. Pernah menjadi Visiting Lecturer, Quang Way University, Guangzhou, China, Maret 2003.