

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

A. Deskripsi Lokasi Penelitian dan Beberapa Instansi Yang Berperan Dalam Pengembangan Pantai Kartini Jepara

1. Deskripsi Lokasi Penelitian

Kabupaten Jepara, adalah salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten ini berbatasan dengan Laut Jawa di barat dan utara, Kabupaten Pati dan Kabupaten Kudus di timur, serta Kabupaten Demak di selatan. Wilayah Kabupaten Jepara juga meliputi Kepulauan Karimunjawa, yang berada di Laut Jawa.

Kabupaten Jepara terletak di pantura timur Jawa Tengah, dimana bagian barat dan utara dibatasi oleh laut. Bagian timur wilayah kabupaten ini merupakan daerah pegunungan. Wilayah Kabupaten Jepara juga meliputi Kepulauan Karimunjawa, yakni gugusan pulau-pulau di Laut Jawa. Dua pulau terbesarnya adalah Pulau Karimunjawa dan Pulau Kemujan.

Kabupaten Jepara memiliki berbagai potensi yang dapat di banggakan yang antara lain melalui potensi pariwisata dan juga industri serta perdagangan, dalam hal ini mayoritas penduduk Kabupaten Jepara bermata pencaharian di bidang mebel kayu dan berada pada lintasan transportasi jalan provinsi.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1

wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Seiring dengan Undang-Undang Otonomi Daerah, di mana daerah diberi kebebasan untuk mengatur rumah tangganya sendiri yang membagi atas daerah-daerah propinsi dan propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yaitu tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan sendiri yang diatur dalam Undang-Undang.

Sehubungan dengan hal tersebut dalam merealisasikannya membutuhkan dana guna pembiayaan dalam pembangunan maka daerah tidak hanya bergantung dari sumber dana yang berasal dari Pemerintah pusat saja, akan tetapi adanya upaya tersendiri dalam memperoleh sumber dana yang potensial yang berasal dari masyarakat atau pendapatan dari daerahnya tersendiri.

Pemerintahan Kabupaten Jepara diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang sesuai dengan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan (UU No.32 Tahun 2004).

Pemerintah Kabupaten Jepara yang memiliki luas wilayah 100.413.189 ha ini dipimpin oleh Bupati yang dalam hal ini sebagai Kepala Daerah dan Kepala Eksekutif dan dibantu oleh Wakil

pengawasan kebijakan dinas daerah dan lembaga teknis daerah Bupati dibantu oleh Sekretaris Daerah (SEKDA).

Dalam menjalankan pemerintahan, Kabupaten Jepara memiliki wilayah administrasi yang terdiri dari empat belas kecamatan yang antara lain adalah Kecamatan Jepara, Tahunan, Mlonggo, Batealit, Karimu Jawa, Kedung, Mayong, Nalumsari, Bangsri, Keling, Kembang, Kalinyamatan, Welahan, Pakis Aji. Dasar hukum pembagian wilayah administrasi tersebut adalah Undang-Undang No.13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Jawa Tengah. Wilayah-wilayah tersebut, mempunyai hak untuk mengelola potensi daerahnya yang nantinya hasil pengelolaan tersebut selanjutnya dimasukkan dalam pendapatan Daerah Kabupaten Jepara.

Sebagian besar orang mengenal Kota Jepara sebagai Kota Kartini, karena seorang pahlawan wanita telah dilahirkan dikota ini. Selain menyanggah gelar Kota Kartini, sebutan kota ukir juga sangat pas, karena sentra-sentra ukir banyak sekali tersebar diwilayah ini. Sisi lain yang belum tereksplorasi adalah sisi wisata kota Jepara, karena sebelah utara wilayah ini langsung berbatasan dengan pantai utara jawa, sehingga wisata pantai menjadi salah satu

Kartini, yang terletak kurang lebih hanya 2 km sebelah barat kantor Pemda Kabupaten Jepara.

Menghormati dan menjalankan tradisi, agaknya telah menjadi keharusan di kabupaten Jepara. Tradisi Kupatan yaitu sebuah tradisi perayaan lebaran yang dilaksanakan seminggu setelah Idul Fitri, yang merupakan tradisi turun temurun terbukti masih dilaksanakan sampai sekarang. Tradisi Kupatan di Pantai Kartini adalah sebuah upacara pelarungan kepala kerbau ketengah laut yang dilakukan oleh Bupati dan tokoh masyarakat setempat. Pagi itu, kurang lebih jam 06.30 Pantai Kartini sudah dipenuhi oleh ratusan orang, anak-anak sampai dengan orang tua, sibuk bergerombol dan asyik dengan kegiatannya masing-masing ditepi pantai. Keramaian ini tidak seperti biasanya, karena dipintu masuk banyak aparat keamanan bersenjata lengkap yang sedang melakukan pengamanan. Ternyata rombongan Bupati Jepara akan memasuki Pantai Kartini dan akan melakukan upacara pelarungan kepala kerbau ketengah laut.

Sejenak kemudian rombongan memasuki dermaga, yang tidak terlalu jauh dari pintu masuk. Setelah beberapa saat melakukan do'a, upacara pun dimulai dan kepala kerbau dilarungkan ketengah laut. Tujuan upacara ini adalah untuk memberikan kepala kerbau kepada penguasa laut selatan, sehingga

terutama para nelayan sekaligus juga diberikan selamat dalam menjalankan aktifitas sehari-hari. Wisata Pantai Kartini telah banyak mengalami perubahan, barangkali kalau kita pergi kesana lima tahun lalu suasana semrawut dan pantai yang kotor adalah pemandangan yang biasa. Namun rupanya Pemda Jepara menyadari bahwa aset wisata tersebut bisa dikembangkan dan bisa memberikan sumbangan pendapatan daerah. Berkat kerjasama pihak Investor dan Pemda, Pantai Kartini telah mengalami perubahan yang signifikan. Fasilitas yang ada mulai diperbaiki, dari mulai pintu masuk, MCK, tempat bermain anak-anak sampai dengan dermaga untuk perahu dan kapal. Sebuah dermaga untuk bersandar kapal ukuran menengah walaupun belum seluruhnya selesai, sudah nampak rapi dan disandari beberapa kapal. Gundukan semen yang biasa disebut pemecah ombak, nampak kokoh dengan ketinggian satu meter diatas permukaan air laut, dengan tujuan untuk menghalangi ombak yang datang menghantam secara langsung terhadap dermaga yang ada.

Kapal yang bersandar disini sebagian besar adalah kapal pengangkut barang dan penumpang ke Pulau Karimun Jawa. Pulau Karimun Jawa adalah sebuah pulau yang terletak disebelah utara Jepara, dimana untuk mencapai pulau tersebut diperlukan waktu kurang lebih 4 jam dengan menggunakan kapal kecil. Pulau

memiliki terumbu karang yang sangat indah di Indonesia. Sehingga tak salah jika pulau ini menjadi tempat yang menarik bagi para pencinta taman laut. Sebagai alternatif wisata, tak jauh dari pantai kartini ada juga Pulau Panjang. Pulau Panjang terletak hanya 15 menit dari Pantai Kartini dengan menggunakan perahu kecil. Perahu tersebut dapat kita sewa, yaitu dengan harga 50 ribu - 70 ribu per perahu, dengan kapasitas sebanyak 15 orang per perahu. Pada saat lebaran Kupatan, berwisata ke Pulau Panjang juga menjadi berkah tersendiri bagi para pemilik perahu. Disaat lebaran rata-rata satu perahu bisa memperoleh pendapatan antara 2 juta - 3 juta.

2. Beberapa Instansi Yang Berperan Dalam Pengembangan

Pantai Kartini Jepara

a. Badan Perencanaan Daerah (BAPPEDA)

BAPPEDA Jepara yang beralamat : Jl. Kartini No. 2, Jepara. BAPPEDA Kabupaten Jepara melakukan kegiatan monitoring. Namun yang harus diperhatikan oleh semua pihak adalah perlunya peningkatan partisipasi perempuan dan warga miskin. Walaupun sudah dapat mencapai target, namun partisipasi perempuan dan warga miskin tidak hanya berdasarkan asas pemenuhan target saja, namun lebih dari itu adalah agar mereka dapat berperan lebih maksimal. Pengelolaan dana BLM tidak ditemukan unsur penyelewengan. Hal itu disampaikan oleh

keuangan dan aspek penyalurannya. Inventarisasi Data Spasial Yang Dimiliki :

- a. Unit Kerja Pembuat Data Spasial
- b. Sumber Daya Manusia
- c. Peraturan Perundangan Data Spasial
- d. Norma, Standard, Pedoman, dan Kriteria

b. Dinas Pariwisata

Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kebudayaan dan
Pariwisata Kabupaten Jepara

1. Susunan Organisasi Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata
 - a. Kepala Dinas
 - b. Bagian Tata Usaha
 - c. Sub Dinas Kebudayaan
 - d. Sub Dinas Pengembangan Produk Pariwisata
 - e. Sub Dinas Promosi Dan Pameran
 - f. Unit Pelaksana Teknis Dinas
 - g. Kelompok Jabatan Fungsional
2. Bagian tata usaha yang dipimpin oleh Kepala Bagian Tata Usaha, Sub Dinas dipimpin oleh Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab

1. Kepala Dinas

Kepala Dinas mempunyai tugas memimpin pelaksanaan Pemerintahan Daerah dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas di bidang pariwisata.

2. Bagian Tata Usaha

Bagian Tata Usaha mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata di bidang ketatausahaan dan tugas-tugas yang diberikan oleh Kepala dinas.

Bagian tata usaha memiliki fungsi :

- a. Pelaksanaan urusan tata usaha umum, kearsipan, perpustakaan, rumah tangga dinas dan keprotokolan.
- b. Pelaksanaan administrasi kepegawaian dan kesejahteraan pegawai.
- c. Penyiapan bahan penyusunan perencanaan umum, pengumpulan dan analisa data, identifikasi dan perumusan serta evaluasi dan pelaporan.
- d. Pelaksanaan tata usaha keuangan dan perlengkapan.

3. Bagian tata usaha membawahi:

- a. Sub Bagian Umum Dan Kepegawaian.
- b. Sub Bagian Keuangan.
- c. Sub Bagian Program, Evaluasi dan Pelaporan.

Masing-masing Sub bagian dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bagian

4. Sub Bagian Umum Dan Kepegawaian mempunyai tugas:
 - a. Melaksanakan pengelolaan surat menyurat, tata naskah dinas, tata kearsipan, urusan rumah tangga, keamanan, penyelenggaraan upacara, pertemuan, rapat dinas dan kepastakaan.
 - b. Melaksanakan tugas-tugas keprotokolan dan administrasi perjalanan dinas.
 - c. Melakukan analisa kebutuhan dan pengadaan serta pengadaan serta pengadministrasian perlengkapan kantor dan perbekalan lain serta inventarisasi terhadap barang-barang.
 - d. Melakukan penyusunan laporan laporan pertanggungjawaban atas barang inventaris.
 - e. Melakukan administrasi kepegawaian yang meliputi pengumpulan data kepegawaian, buku induk pegawai, mutasi, kenaikan pangkat, kenaikan gaji berkala, pembinaan karier, pengurusan penghargaan dan kesejahteraan pegawai serta pensiun pegawai.
 - f. Mengelola administrasi tentang kedudukan dan hak pegawai, menyusun administrasi dan evaluasi kepegawaian serta penyiapan bahan pembinaan pegawai.
 - g. Mempersiapkan dan mengusahakan peningkatan pengetahuan, ketrampilan dan disiplin pegawai.
 - h. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian Tata Usaha.

6. Sub Dinas Kebudayaan

Sub Dinas Kebudayaan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata di bidang kebudayaan dan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata.

7. Sub Dinas Kebudayaan mempunyai fungsi:

- a. Pendataan, inventarisasi dan perlindungan terhadap nilai sejarah, Nilai-nilai budaya, nilai-nilai tradisional, benda-benda kepurbakalaan dan kesenian tradisional.
- b. Pembinaan program pengembangan nilai-nilai sejarah, nilai-nilai tradisional, benda-benda kepurbakalaan dan kesenian tradisional.
- c. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap kegiatan pengembangan nilai-nilai sejarah, nilai-nilai tradisional, benda-benda kepurbakalaan dan kesenian tradisional.
- d. Penyusunan laporan dan evaluasi kerja.

8. Sub Dinas Kebudayaan membawahi :

- a. Seksi Museum, Kepurbakalaan, Sejarah Dan Nilai Tradisional
- b. Seksi Kesenian.

Masing-masing seksi dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Sub Dinas Kebudayaan. Seksi Museum, Kepurbakalaan, Sejarah dan Nilai Tradisional Mempunyai Tugas:

- 1). Menyiapkan bahan pembinaan di bidang pengembangan

- 2). Mendata, memantau dan membina terhadap himpunan penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
- 3). Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Sub dinas Kebudayaan

c. Seksi Kesenian Mempunyai Tugas Sebagai Berikut:

- 1). Menyiapkan bahan pembinaan dan upaya pengembangan kesenian daerah.
- 2). Melaksanakan pembinaan dan pemberian nomor induk kesenian bagi seniman dan organisasi kesenian.
- 3). Melaksanakan monitoring dan evaluasi kegiatan kesenian.
- 4). Menyusun laporan di bidang kesenian.
- 5). melakukan tugas-tugas yang diberikan oleh Kepala Sub Dinas Kebudayaan.

9. Sub Dinas Pengembangan Produk Pariwisata.

Sub Dinas Pengembangan Produk Pariwisata mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata di bidang pengembangan produk wisata dan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata.

10. Sub Dinas Pengembangan Produk Pariwisata mempunyai fungsi:

- a. Pembinaan dan pengembangan produk pariwisata.

1. Pembinaan dan pengembangan peran serta/partisipasi masyarakat dalam

- c. Pembinaan dan pengembangan standart mutu produk pariwisata dan pelayanan wisata.
- d. Pemantauan dan evaluasi serta penyusunan lapoiran kegiatan di bidang pengembangan produk pariwisata.

11. Sub Dinas Pengembangan Produk Pariwisata membawahi :

- a. Seksi Obyek Daya Tarik Wisata
- b. Seksi Usaha Jasa Dan Sarana
- c. Seksi Peningkatamn Peran Serta Masyarakat

Masing-masing seksi dipimpin oleh seorang kepala sub dinas pengembangan produk pariwisata.

d. Seksi Obyek Daya Tarik Wisata mempunyai tugas sebagai berikut:

- 1). Mengumpulkan dan menyusun bahan pembinaan dan pengembanganobyek dan daya tarik wisata
- 2). Menyiapkan bahan pembinaan dan pengembangan obyek wisata sesuai denagn kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah.
- 3). Melakukan pengendalian, pemeliharaan, pengembangan dan pelestarian lingkungan serta sumber daya alam obyek wisata.
- 4). Menyiapkan bahab dan menyusun laporan serta pemantauan terhadap obyek wisata.
- 5). Melakukan tugas-tugas lain yang diberiakn oleh Kepala Sub Dinas Pengembangan Produk Pariwisata.

- 1). menyiapkan bahan pembinaan di bidang usaha jasa dan sarana di bidang pariwisata.
 - 2). Mengumpulkan dan menyusun bahan pembinaan di bidang usaha jasa dan sarana di bidang pariwisata.
 - 3). Melakukan pembinaan dan pengembangan terhadap usaha, jasa dan sarana di bidang pariwisata yang meliputi usaha perhotelan, home stay/pondok wisata, rumah makan, restoran, gelanggang olah raga dan permainan, tempat hiburan umum, biro perjalanan wisata, produk cidera mata dan makanan khas.
 - 4). Melakukan pembinaan dan pengembangan standar mutu produk usaha, jasa dan sarana di bidang pariwisata.
 - 5). Melakukan pemantauan, evaluasi dan penyusunan laporan di bidang usaha jasa dan sarana pariwisata
 - 6). Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Sub Dinas Pengembanagn Produk Pariwisata.
- f. Seksi Peningkatan Peran Serta Masyarakat mempunyai tugas sebagai berikut:
- 1). Mengumpulkan, menyusun dan mempersiapkan bahan-bahan pembinaan dan penyuluhan masyarakat di bidang pariwisata.
 - 2). Melakukan bimbingan dan penyuluhan masyarakat di bidang

- 3). Melakukan bimbingan dan pengembangan standar mutu pelayanan pariwisata yang dilakukan oleh masyarakat sebagai bentuk peran serta dan partisipasi dalam pembangunan pariwisata.
- 4). Melakukan pembinaan dan pengembangan kualitas ketenagakerjaan dan Sumber Daya Manusia komponen pariwisata.
- 5). Mengkoordinasikan investasi dan penyertaan modal masyarakat dalam kegiatan pembangunan kepariwisataan.
- 6). Melakukan pemantauan, evaluasi dan penyusunan laporan kegiatan di bidang penbingkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan kepariwisataan.
- 7). Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala Sub Dinas Pengembangan Produk Pariwisata.

12. Sub Dinas Promosi Dan Pameran

Sub Dinas Promosi Dan Pameran mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata di bidang promosi dan pameran dan tugas-tugas yang diberikan oleh Kepala Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata.

13. Sub Dinas Promosi Dan Pameran mempunyai fungsi:

- a. Pembinaan dan pengembangan promosi dan pameran budaya dan pariwisata.
- b. Pembinaan dan pengembangan promosi potensi budaya dan pariwisata.

- d. Pemantauan dan evaluasi dan penyusunan laporan kegiatan di bidang promosi dan pameran.

14. Sub Dinas Promosi Dan Pameran membawahi

- a. Seksi Promosi
- b. Seksi Informasi dan Analisa Pasar

Masing-masing seksi dipimpin oleh seorang kepala seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Sub Dinas Promosi Dan Pameran.

- c. Seksi Promosi mempunyai tugas sebagai berikut:

- 1). Mengumpulkan dan menyusun bahan pembinaan dan pengembangan promosi dan pameran potensi budaya dan pariwisata.
- 2). Menyiapkan bahan dalam upaya mengembangkan sarana promosi dalam bentuk media cetak, film, slide, poster, leaflet, video clip dan lain-lain.
- 3). Menyelenggarakan promosi dan pameran potensi budaya dan pariwisata.
- 4). Memantau, mengevaluasi dan menyusun laporan kegiatan di bidang promosi dan pameran.

- d. Seksi Informasi dan Analisa Pasar mempunyai tugas sebagai berikut:
- 1). Mengumpulkan dan menyusun bahan informasi potensi budaya dan pariwisata serta data pemasaran wisata..
 - 2). Mengolah dan menyebarluaskan informasi potensi budaya dan pariwisata melalui saluran media cetak dan elektronik.
 - 3). Mengumpulkan dan menyusun bahan analisa pasar sebagai umpan balik penyampaian informasi, promosi dan pemasaran serta menyiapkan pangsa pasar yang prospektif bagi pariwisata daerah.
 - 4). Memantau, mengevaluasi dan menyusun laporan kegiatan di bidang informasi dan analisa pasar.
 - 5). Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Sub Dinas Promosi Dan Pameran.

15. Unit Pelaksana Teknis Dinas.

Unit Pelaksana Teknis Dinas merupakan unsur pelaksana teknis operasional Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata. Unit Pelaksana Teknis Dinas dipimpin oleh seorang Kepala Unit yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata dan secara operasional dikoordinasikan oleh Camat.

Unit Pelaksana Teknis Dinas terdiri dari:

- a. Unit Wisata Daerah

16. Susunan organisasi terdiri dari:

- a. Kepala Unit
- b. Petugas Administrasi
- c. Petugas Operasional
- d. Kelompok Jabatan Fungsional

17. Unit Wisata Daerah mempunyai tugas:

- a. Menyusun kebutuhan dan pengadaan sarana administrasi barang-barang keperluan Unit Wisata Daerah
- b. Melakukan pemeliharaan, menjaga keamanan, menjaga kelestarian obyek wisata, benda-benda, fasilitas dan sumber daya alam disekitarnya yang menjadi kewenangannya
- c. Melaporkan pelaksanaan pemantauan terhadap sarana dan prasarana yang menjadi tanggung jawabnya.
- d. Melaporkan hasil penjualan karcis retribusi masuk kepada kepala dinas kebudayaan dan pariwisata sesuai ketentuan yang berlaku.
- e. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata.

18. Unit Museum dan Kepurbakalaan mempunyai tugas:

- a. Menyusun kebutuhan dan pengadaan sarana administrasi barang-barang keperluan Musium Dan Kepurbakalaan
- f. Melakukan pemeliharaan, menjaga keamanan, menjaga kelestarian obyek wisata, benda-benda, fasilitas dan sumber daya alam

- g. Melaporkan hasil penjualan karcis retribusi masuk kepada Kepala Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata sesuai ketentuan yang berlaku.
- h. Melaporkan pelaksanaan pemantauan terhadap sarana dan prasarana yang menjadi tanggung jawabnya.
- i. Melakukan dan mengawasi pelaksanaan penjualan karcis retribusi masuk
- j. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata.

19. Kelompok Jabatan Fungsional

Kelompok Jabatan Fungsional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata sesuai dengan keahlian dan kebutuhan. Kelompok Jabatan Fungsional dipimpin oleh seorang tenaga fungsional senior yang ditunjuk. Jumlah tenaga fungsional ditentukan berdasarkan kebutuhan beban kerja. Jenis dan jenjang jabatan fungsional diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kelompok jabatan fungsional mempunyai tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

20. Kedudukan, Tugas Dan Fungsi Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata

Kabupaten Jepara

a. Kedudukan dan Tugas

Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten, dipimpin oleh seorang Kepala Dinas, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui

Sekretaris Daerah, yang mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah di bidang kebudayaan dan pariwisata.

b. Fungsi

Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kabupaten Jepara mempunyai fungsi sebagai berikut:

- 1). Perumusan kebijakan teknis bidang kebudayaan dan pariwisata;
- 2). Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
- 3). Pembinaan terhadap UPT Dinas;
- 4). Pengelolaan urusan ketatausahaan dinas.

c. **Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Jepara**

1. Penyelenggaraan Fungsi Pelayanan Pemerintah Dalam Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan Di Kabupaten Jepara Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

Negara terbentuk berdasarkan kesepakatan masyarakat (teori *due contract social*)¹⁷, untuk membentuk kekuasaan untuk dapat menghentikan kekacauan yang terjadi di dalam masyarakat itu sendiri. Dari kekuasaan yang diberikan pada negara tersebut negara mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk¹⁸: mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosisal, yakni yang bertentangan satu sama lain yang menjadi antagonis yang membahayakan dan Mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan

¹⁷ Soeharjo, *Ilmu Negara* (Semarang : dahara prize, 1994) hal 7

¹⁸ Soeharjo, *Ilmu Negara* (Semarang : dahara prize, 1994) hal 7

manusia dan golongan-golongan kearah tercapainya tujuan masyarakat secara keseluruhan. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi masyarakat disesuaikan satu-sama lain dan diarahkan pada pencapaian tujuan nasional.

Due contract social di Indonesia terjadi untuk mengusir penjajahan di Bumi Nusantara, adanya rasa senasib dan sepenanggungan antar wilayah membangkitkan rasa kebersamaan untuk mencapai kemerdekaan. Dan selanjutnya setelah mencapai kemerdekaan maka tujuan kontrak sosial berkembang menjadi pencapaian cita-cita bangsa Indonesia dan tujuan nasional.

Pembagian kekuasaan negara yang ada di Indonesia terbagi dalam beberapa fungsi lembaga tinggi dan tertinggi negara. Dibidang eksekutif fungsinya dijalankan oleh lembaga kepresidenan, yang ditingkat Daerah dijalankan oleh Gubernur/Bupati/Walikota yang mengepalai Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah sebagai Badan Tata Usaha Negara, dan orang-orang yang menjabat didalamnya adalah Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang menjalankan fungsi pemerintahan di daerah masing-masing dengan berdasarkan pada kewenangan yang diberikan kepada Daerah. Dasar kewenangan tersebut adalah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara bertugas menyelenggarakan

undang-undang yang berlaku. Termasuk diantaranya adalah kewenangan memberikan Ijin IMB yang pelaksanaannya harus tunduk pada berbagai peraturan perundangan yang berlaku termasuk Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Tentang Ijin Mendirikan Bangunan. Dengan demikian penyelenggaraan Implementasi penerbitan IMB di Kabupaten Jepara berlandaskan ada peraturan perundang-undangan terkait.

2. Penyelenggaraan Fungsi Pelayanan Pemerintah Dalam Pemberian Ijin Mendirikan Bangunan Di Kabupaten Jepara Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Uraian pada sub bab diatas menjelaskan tentang siapa penyelenggara pemerintahan di Indonesia, dan sub bab ini akan dibatasi pada penjelasan penyelenggaraan pemerintahan yang ideal. Hal ini di karenakan penyelenggaraan pemerintahan pada kenyataan memiliki banyak ragam serta tingkat kerumitannya tergantung pada jenis dan jenjang pemerintahan yang di jabat. Dalam hal ini adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Kabupaten Jepara khususnya dalam pemberian Ijin IMB. Berbicara mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik memang menyulitkan mengingat tidak adanya peraturan hukum yang secara eksplisit menyatakan tentang penyelenggaraan yang baik. Namun juga harus

sebagai ukuran standard penyelenggaraan pemerintah yang baik khususnya dalam penerbita ijin IMB di Kabupaten Jepara.

Istilah asas-asas umum pemerintahan Indonesia yang adil belum pernah dirumuskan secara formal dalam bentuk tertulis dan sangat jarang atau bahkan belum pernah ditemukan secara eksplisit tertulis dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Namun apabila dilacak penjabarannya akan ditemukan bermacam-macam bentuk implementasi dari asas-asas umum pemerintahan yang adil itu. Asas-asas itu secara materiil banyak ditemukan berserakan diberbagai peraturan perundang-undangan Indonesia dan yurisprudensi. Karena itu asas-asas yang telah dijabarkan tersebut tidak saja memiliki daya mengikat secara moral dan doktrinal¹⁹, bahkan mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Dengan demikian dapat dijadikan sebagai sumber hukum administrasi formal.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan kaidah atau norma yang berlaku didalam lingkungan tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh setiap organ pemerintahan berdasarkan wewenang pemerintahan yang melekat kepadanya. Dengan demikian asas-asas ini dipahami, diikuti dan dijadikan pedoman bagi organ pemerintahan sebelum melakukan tindakan pemerintahan termasuk dalam menerbitkan IMB.

Dalam pasal 8 Wet AROP (Administrative Rechtspraak Overheids Beschikking-Peradilan Tata Usaha Negara) Belanda tahun 1975 disebutkan : *strijd met in het algemeen rechtbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur* (bertentangan dengan apa yang ada dalam kesadaran hukum umum merupakan asas-asas yang berlaku /hidup tentang pemerintahan yang baik). Mencermati apa yang dirumuskan dalam pasal 8 Wet AROP tersebut, maka dapat dikatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan suatu asas yang hidup yang melekat pada kesadaran hukum umum, yang dalam hal ini masyarakat. Dengan demikian apa yang oleh masyarakat dianggap sebagai norma-norma yang selayaknya dilakukan oleh organ pemerintahan dalam melakukan tindakannya, sudah sepatutnya diperhatikan, demikian halnya oleh Pemerintah Kabupaten Jepara dalam menerbitkan IMB.

Asas legalitas dalam hukum administrasi pada prinsipnya mengarahkan setiap tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan harus mengindahkan dasar-dasar keabsahan dan sasaran yang jelas dari setiap tindakan pemerintahan tersebut harus bertumpu pada norma hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Dengan demikian hendaklah disadari bahwa asas legalitas sebagai dasar penggunaan wewenang bukanlah merupakan suatu sistem tertutup tetapi suatu sistem yang terbuka. Artinya norma hukum yang tidak tertulis harus

batas-batas tertentu masih memiliki ruang kebebasan (Freies Ermessen) sekaligus diuji keabsahan tindakan yang dilakukan organ pemerintahan, pula sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindakan pemerintahan sangat dibutuhkan untuk menerapkan kewenangan bebas (discretionary power) sekaligus untuk menguji keabsahan tindakan gugatan terhadap tindakan pemerintahan yang dianggap merugikan.

Konsep kewenangan sebagai konsep hukum publik, pada dasarnya mensyaratkan hal-hal penilaian dan pengujian keabsahan tindakan pemerintahan sebagai tindakan hukum publik dengan menggunakan sarana norma-norma hukum publik, baik tertulis (undang-undang) maupun tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Asas tersebut berisi apa yang oleh masyarakat (kesadaran hukum umum) menilai hal-hal yang

... "1.1" ... dalam melakukan

B. Pelaksanaan Pendirian Bangunan Di Pantai Kartini Jepara Perspektif Undang Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau Pulau Kecil

1. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang pendirian Bangunan di Pantai Kartini Jepara Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil

Dewasa ini sumberdaya alam dan lingkungan telah menjadi barang langka akibat tingkat ekstraksi yang berlebihan over-exploitation dan kurang memperhatikan aspek keberlanjutan. Kendati ia secara ekonomi dapat meningkatkan nilai jual, namun di sisi lain juga bias menimbulkan ancaman kerugian ekologi yang jauh lebih besar, seperti hilangnya lahan, langkanya air bersih, banjir, longsor, dan sebagainya.

Kegagalan pengelolaan SDA dan lingkungan hidup ditengarai akibat adanya tiga kegagalan dasar dari komponen perangkat dan pelaku pengelolaan. Pertama akibat adanya kegagalan kebijakan (*lag of policy*) sebagai bagian dari kegagalan perangkat hukum yang tidak dapat menginternalisasi permasalahan lingkungan yang ada. Kegagalan kebijakan (*lag of policy*) terindikasi terjadi akibat adanya kesalahan justifikasi para *policy maker* dalam menentukan kebijakan dengan ragam pasal-pasal yang berkaitan erat dengan keberadaan SDA dan lingkungan. Artinya bahwa, kebijakan tersebut membuat 'blunder' sehingga lingkungan hanya menjadi variabel minor.

Padahal, dunia internasional saat ini selalu mengaitkan segenap aktivitas ekonomi dengan isu lingkungan hidup, seperti green product, sanitary safety, dan sebagainya. Selain itu, proses penciptaan dan penentuan kebijakan yang berkenaan dengan lingkungan ini dilakukan dengan minim sekali melibatkan partisipasi masyarakat dan menjadikan masyarakat sebagai komponen utama sasaran yang harus dilindungi. Contoh menarik adalah kebijakan penambangan pasir laut. Di satu sisi, kebijakan tersebut dibuat untuk membantu menciptakan peluang investasi terlebih pasarnya sudah jelas. Namun di sisi lain telah menimbulkan dampak yang cukup signifikan dan sangat dirasakan langsung oleh nelayan dan pembudidaya ikan di sekitar kegiatan. Bahkan secara tidak langsung dapat dirasakan oleh masyarakat di daerah lain. Misalnya terjadi gerusan/abrasi pantai, karena karakteristik wilayah pesisir yang bersifat dinamis.

Kedua adanya kegagalan masyarakat (*lag of community*) sebagai bagian dari kegagalan pelaku pengelolaan lokal akibat adanya beberapa persoalan mendasar yang menjadi keterbatasan masyarakat. Kegagalan masyarakat (*lag of community*) terjadi akibat kurangnya kemampuan masyarakat untuk dapat menyelesaikan persoalan lingkungan secara sepihak, disamping kurangnya kapasitas dan kapabilitas masyarakat untuk memberikan pressure kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan berkewajiban mengelola dan

semakin memperburuk bargaining position masyarakat sebagai pengelola lokal dan pemanfaat SDA dan lingkungan. Misalnya saja, kegagalan masyarakat melakukan penanggulangan masalah pencemaran yang diakibatkan oleh kurang perdulinya publik swasta untuk melakukan internalisasi eksternalitas dari kegiatan usahanya. Contoh kongkrit adalah banyaknya pabrik-pabrik yang membuang limbah yang tidak diinternalisasi ke DAS yang pasti akan terbuang ke laut atau kebocoran pipa pembuangan residu dari proses ekstraksi minyak yang tersembunyi, dan sebagainya.

Ketiga adanya kegagalan pemerintah (*lag of government*) sebagai bagian kegagalan pelaku pengelolaan regional yang diakibatkan oleh kurangnya perhatian pemerintah dalam menanggapi persoalan lingkungan. Kegagalan pemerintah (*lag of government*) terjadi akibat kurangnya kepedulian pemerintah untuk mencari alternatif pemecahan persoalan lingkungan yang dihadapi secara menyeluruh dengan melibatkan segenap komponen terkait (*stakeholders*). Dalam hal ini, seringkali pemerintah melakukan penanggulangan permasalahan lingkungan yang ada secara parsial dan kurang terkoordinasi. Dampaknya, proses penciptaan *co-existence* antar variabel lingkungan yang menuju keharmonisan dan keberlanjutan antar variabel menjadi terabaikan. Misalnya saja, solusi pembuatan tanggul-tanggul penahan abrasi yang dilakukan di

mungkin dapat menanggulangi permasalahan yang ada, namun secara jangka panjang persoalan lain yang mungkin sama atau juga mungkin lebih besar akan terjadi di daerah lain karena karakteristik wilayah pesisir dan laut yang bersifat dinamis.

Wilayah pesisir merupakan daerah pertemuan antara darat dan laut; ke arah darat meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut, dan perembesan air asin; sedangkan ke arah laut meliputi bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat seperti penggundulan hutan dan pencemaran

Peranan pemerintah daerah Jepara, swasta dan masyarakat dalam hal ini menjadi bagian terpenting yang tidak terpisahkan dalam upaya mengelola lingkungan pesisir dan laut. Dewasa ini, pengelolaan lingkungan secara terpadu disinyallir terbukti memberikan peluang pengelolaan yang cukup efektif dalam rangka menyeimbangkan antara pelestarian lingkungan dan pemanfaatan ekonomi. Namun demikian, hal ini tidak menutup kemungkinan akan adanya bentuk-bentuk pengelolaan lain yang lebih aplikatif (*applicable*) dan adaptif (*acceptable*). Salah satu bentuk pengelolaan yang cukup berpeluang memberikan jaminan efektifitas dalam pengimplementasiannya adalah

Untuk itulah upaya yang dilakukan menurut hasil wawancara pada 15 Oktober 2010 dengan Yoso Suwarno dan Rudi B. Sunoto mengatakan sebagai berikut:

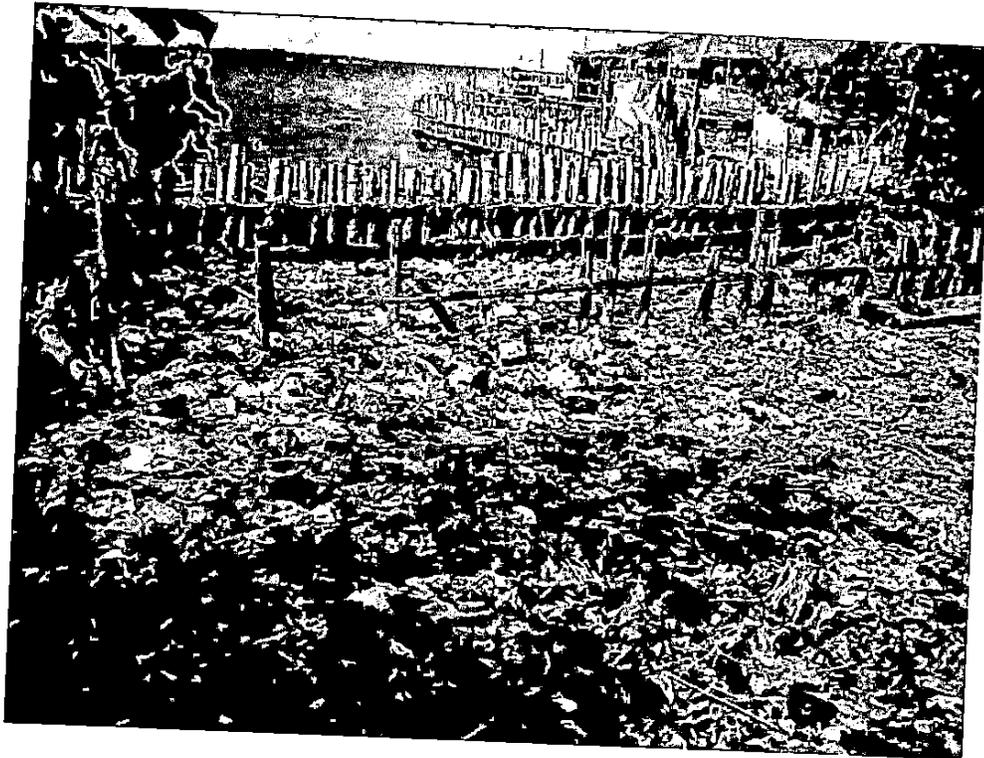
“Sebetulnya pemerintahan Jepara sudah melakukan penanggulangan kerusakan lingkungan pesisir dan laut perlu dilakukan secara hati-hati agar tujuan dari upaya dapat dicapai. Mengingat bahwa subjek dan objek penanggulangan ini terkait erat dengan keberadaan masyarakat pesisir, dimana mereka juga mempunyai ketergantungan yang cukup tinggi terhadap ketersediaan sumberdaya di sekitar, seperti ikan, udang, kepiting, kayu mangrove, dan sebagainya, maka penanggulangan kerusakan lingkungan pesisir dan laut yang berbasis masyarakat menjadi pilihan yang bijaksana untuk diimplementasikan”.

Penanggulangan kerusakan lingkungan pesisir dan laut berbasis masyarakat diharapkan mampu menjawab persoalan yang terjadi di suatu wilayah berdasarkan karakteristik sumberdaya alam dan sumberdaya manusia di wilayah tersebut. Dalam hal ini, suatu komunitas mempunyai hak untuk dilibatkan atau bahkan mempunyai kewenangan secara langsung untuk membuat sebuah perencanaan pengelolaan wilayahnya disesuaikan dengan kapasitas dan daya dukung wilayah terhadap ragam aktivitas masyarakat di sekitarnya.

Pola perencanaan yang dilakukan oleh Pemerintahan Jepara dalam pengelolaan seperti ini sering dikenal dengan sebutan *participatory management planning*, dimana pola pendekatan perencanaan dari bawah yang disinkronkan dengan pola pendekatan perencanaan dari atas menjadi sinergi diimplementasikan. Dalam hal

Tujuan khusus penanggulangan kerusakan lingkungan pesisir dan laut berbasis masyarakat adalah (i) meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya menanggulangi kerusakan lingkungan; (ii) meningkatkan kemampuan masyarakat untuk berperan serta dalam pengembangan rencana penanggulangan kerusakan lingkungan secara terpadu yang sudah disetujui bersama; (iii) membantu masyarakat setempat memilih dan mengembangkan aktivitas ekonomi yang lebih ramah lingkungan; dan (iv) memberikan pelatihan mengenai sistem pelaksanaan dan pengawasan upaya penanggulangan kerusakan lingkungan pesisir dan laut berbasis masyarakat.

Pendekatan masyarakat ini dilakukan oleh Pemerintahan Jepara intinya pada kesadaran lingkungan. Hal ini dikarenakan lingkungan daerah pesisir sudah kotor, seperti dalam gambar berikut ini:



Gambar 4.1
Sampah di tepi Pantai Kartini di kompleks Pemukiman

Berdasarkan gambaran tersebut dimana pembangunan di tepi pantai kartini semakin "*semprawut*", maka Pemerintah Jepara, Jawa Tengah, menyatakan akan memperketat izin pendirian bangunan di tepi pantai. Ini sebagai upaya menjaga keseimbangan alam dan mencegah ancaman abrasi. Sebagaimana hasil wawancara dengan dengan Rudi B. Sunoto pada tanggal 16 Oktober 2010 sebagai berikut:

"Saat ini, Pemkot jepara masih berkonsentrasi terhadap masalah zonasi kawasan pesisir untuk menyelamatkan lingkungan,"

Menurut Rudi B. Sunoto selaku Kepala Dinas BAPPEDA Kabupaten Jepara, pemerintah Jepara akan melarang pendirian bangunan atau rumah dengan jarak 100 meter dari bibir pantai. Larangan pendirian bangunan di tepi pantai itu, katanya, sebagai upaya menjaga keseimbangan alam agar tetap utuh dan mencegah terjadinya bencana.

"Kami akan memperketat aturan pendirian bangunan di tepi pantai apalagi saat ini kondisi cuaca tak menentu,"

Behek, warga di dekat pantai mengatakan dalam wawancara tanggal 19 November 2010 sebagai berikut:

"pembangunan di Mbulu sudah turun temurun mas, dan tidak ada teguran dari pemerintahan desa setempat, jadinya kami menganggap tidak melanggar".

Hal senada diungkapkan oleh Joko yang mengatakan dalam

“daripada membangun depan rumah, nanti malah mepet jalan, mendingan ke belakang ja mas....”

Berdasarkan wawancara tersebut di atas menunjukkan bahwa tidak adanya koordinasi antara pemerintah desa setempat dengan pemerintah Kabupaten dalam menjalankan UU nomor 27 tahun 2007. Hal ini kalau tidak ditinjaulanjuti dan diperketat pembangunan pemukiman akan menambah kerusakan lingkungan pantai dan makin tidak teraturnya pemukiman di skitar pantai, seperti dalam gambar sebagai berikut:



Gambar 4.2
Daerah Pemukiman di bibir Pantai Kartini, Jepara

Melihat gambar di atas dapat dikatakan bahwa pembangunan pemukiman di Pantai Kartini Jepara sudah terbilang tidak beraturan

mematuhi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007. Ketidaktahuan masyarakat ini seperti diungkapkan oleh Mbah Jenggot dalam wawancara sebagai berikut:

“mbangun omah tenmriki niku mboten salah, nyatane kulo mboten ditegur lan okeh para perangkat desa mauapun pejabat pemerintah yang mbangun di tepi Pantai Kartini, opo yo aku salah???”

Melihat fenomena tersebut, maka Pemerintahan Jepara mempunyai tujuan program yang dikemukakan Pemerintahan Jepara sejalan dengan pemikiran McAllister (1999) yaitu bahwa di dalam penelitian secara partisipatif untuk kegiatan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang berbasis masyarakat seringkali terfokus pada pengembangan, transformasi atau penguatan kelembagaan masyarakat, sehingga proses identifikasi kelembagaan lokal yang ada dan menganalisisnya untuk mengetahui sejauh mana kelembagaan tersebut berhubungan dengan upaya pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan.

Sedangkan Upaya penanggulangan kerusakan lingkungan pesisir dan laut berbasis masyarakat dilakukan seperti berikut: (Hasil Wawancara dengan Rudi B. Sunototanggal 16 Oktober 2010) sebagai berikut:

(1) Persiapan

Dalam persiapan ini terdapat tiga kegiatan kunci yang harus

masyarakat dan kelembagaan lokal yang ada, (ii) pemilihan/pengangkatan motivator (key person) desa, dan (iii) penguatan kelompok kerja yang telah ada/pembentukan kelompok kerja baru.

(2) Perencanaan

Dalam melakukan perencanaan upaya penanggulangan pencemaran laut berbasis masyarakat ini terdapat tujuh ciri perencanaan yang dinilai akan efektif, yaitu (i) proses perencanaannya berasal dari dalam dan bukan dimulai dari luar, (ii) merupakan perencanaan partisipatif, termasuk keikutsertaan masyarakat lokal, (iii) berorientasi pada tindakan (aksi) berdasarkan tingkat kesiapannya, (iv) memiliki tujuan dan luaran yang jelas, (v) memiliki kerangka kerja yang fleksibel bagi pengambilan keputusan, (vi) bersifat terpadu, dan (vii) meliputi proses-proses untuk pemantauan dan evaluasi.

(3) Persiapan Sosial

Untuk mendapatkan dukungan dan partisipasi masyarakat secara penuh, maka masyarakat harus dipersiapkan secara sosial agar dapat (i) mengutarakan aspirasi serta pengetahuan tradisional dan kearifannya dalam menangani isu-isu lokal yang merupakan aturan-aturan yang harus dipatuhi, (ii) mengetahui keuntungan dan kerugian yang akan didapat dari setiap pilihan intervensi

keluar untuk menanggulangi persoalan lingkungan yang dihadapi, dan (iii) berperanserta dalam perencanaan dan pengimplementasian rencana tersebut.

(4) Penyadaran Masyarakat

Dalam rangka menyadarkan masyarakat terdapat tiga kunci penyadaran, yaitu (i) penyadaran tentang nilai-nilai ekologis ekosistem pesisir dan laut serta manfaat penanggulangan kerusakan lingkungan, (ii) penyadaran tentang konservasi, dan (iii) penyadaran tentang keberlanjutan ekonomi jika upaya penanggulangan kerusakan lingkungan dapat dilaksanakan secara arif dan bijaksana.

(5) Analisis Kebutuhan

Untuk melakukan analisis kebutuhan terdapat tujuh langkah pelaksanaannya, yaitu: (i) PRA dengan melibatkan masyarakat lokal, (ii) identifikasi situasi yang dihadapi di lokasi kegiatan, (iii) analisis kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman, (iv) identifikasi masalah-masalah yang memerlukan tindak lanjut, (v) identifikasi pemanfaatan kebutuhan-kebutuhan yang diinginkan di masa depan, (vi) identifikasi kendala-kendala yang dapat menghalangi implementasi yang efektif dari rencana-rencana tersebut, dan (vii) identifikasi strategi yang diperlukan untuk mencapai tujuan kegiatan.

(6) Pelatihan Keterampilan Dasar

Pelatihan keterampilan dasar perlu dilakukan untuk efektivitas upaya penanggulangan kerusakan lingkungan, yaitu (i) pelatihan mengenai perencanaan upaya penanggulangan kerusakan, (ii) keterampilan tentang dasar-dasar manajemen organisasi, (iii) peranserta masyarakat dalam pemantauan dan pengawasan, (iv) pelatihan dasar tentang pengamatan sumberdaya, (v) pelatihan pemantauan kondisi sosial ekonomi dan ekologi, dan (vi) orientasi mengenai pengawasan dan pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kerusakan lingkungan dan pelestarian sumberdaya.

(7) Penyusunan Rencana Penanggulangan Kerusakan Lingkungan Pesisir dan Laut secara Terpadu dan Berkelanjutan

Terdapat lima langkah penyusunan rencana penanggulangan kerusakan lingkungan pesisir dan laut secara terpadu dan berkelanjutan, yaitu: (i) mengkaji permasalahan, strategi dan kendala yang akan dihadapi dalam pelaksanaan upaya penanggulangan kerusakan lingkungan, (ii) menentukan sasaran dan tujuan penyusunan rencana penanggulangan, (iii) membantu pelaksanaan pemetaan oleh masyarakat, (iv) mengidentifikasi aktivitas penyebab kerusakan lingkungan, dan (v) melibatkan

(8) Pengembangan Fasilitas Sosial

Terdapat dua kegiatan pokok dalam pengembangan fasilitas sosial ini, yaitu: (i) melakukan perkiraan atau analisis tentang kebutuhan prasarana yang dibutuhkan dalam upaya penanggulangan kerusakan lingkungan, penyusunan rencana penanggulangan dan pelaksanaan penanggulangan berbasis masyarakat, serta (ii) meningkatkan kemampuan (keterampilan) lembaga-lembaga desa yang bertanggung jawab atas pelaksanaan langkah-langkah penyelamatan dan penanggulangan kerusakan lingkungan dan pembangunan prasarana.

(9) Pendanaan

Pendanaan merupakan bagian terpenting dalam proses implementasi upaya penanggulangan kerusakan lingkungan. Oleh karena itu, peran pemerintah selaku penyedia pelayanan diharapkan dapat memberikan alternatif pembiayaan sebagai dana awal perencanaan dan implementasi upaya penanggulangan. Namun demikian, modal terpenting dalam upaya ini adanya kesadaran masyarakat untuk melanjutkan upaya penanggulangan dengan dana swadaya masyarakat setempat.

Kesembilan proses implementasi upaya penanggulangan

dapat disesuaikan dengan karakteristik wilayah, sumberdaya dan masyarakat setempat, terlebih bilamana di wilayah tersebut telah terdapat kelembagaan lokal yang memberikan peran positif bagi pengelolaan sumberdaya dan pembangunan ekonomi masyarakat sekitarnya.

2. Tujuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil

Secara umum, UU ini beorientasi konservasi dan eksploitasi secara relatif berimbang. Hal itu terlihat sejak dari konsiderans “Menimbang” huruf a dan b. Ketentuan ini menyatakan bahwa Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (WP3K) perlu dijaga kelestariannya dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang. Sebagai bagian dari SDA WP3K memiliki keragaman potensi SDA yang tinggi, dan sangat penting bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan penyangga kedaulatan bangsa. Oleh karena itu perlu dikelola secara berkelanjutan dan berwawasan global, dengan memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat, dan tata nilai bangsa yang berdasarkan norma hukum nasional.

Hal serupa juga dapat dilihat dalam Pasal 1 tentang “Ketentuan Umum”. Istilah pengusahaan (eksploitasi) dan konservasi WP3K juga dikemukakan secara berimbang. Pasal 1 Angka 1 memuat

Pulaupulau Kecil (PWP3K), ialah suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil antarsektor, antara Pemerintah dan Pemda, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3), terdapat dalam Pasal 1 Angka 18, adalah hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumberdaya pesisir dan pulaupulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Sementara itu, Pasal 1 Angka 19 memuat definisi yuridis konservasi WP3K, adalah upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan WP3K serta ekosistemnya untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya.

Di samping konservasi, ketentuan Pasal 1 ini juga memuat istilah rehabilitasi dan reklamasi. Rehabilitasi sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil adalah proses pemulihan dan perbaikan kondisi ekosistem atau populasi yang telah rusak walaupun hasilnya berbeda dari kondisi semula (Angka 22). Sementara itu, reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan

ekonomi dengan cara pengurangan, pengeringan lahan atau drainase (Angka 23).

Jika dilihat dari asas PWP3K, tampaknya konservasi lebih menonjol. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 3, bahwa PWP3K berasaskan: keberlanjutan, konsistensi, keterpaduan, kepastian hukum, kemitraan, pemerataan, peran serta masyarakat, keterbukaan, desentralisasi, akuntabilitas, dan keadilan. Selanjutnya, tujuan PWP3K, seperti tercantum dalam Pasal 4 juga menggambarkan orientasi yang hampir berimbang antara konservasi dan eksploitasi. PWP3K dilaksanakan dengan tujuan:

- a. Melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil serta system ekologisnya secara berkelanjutan.
- b. Menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemda dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil.
- c. Memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan keberkelanjutan.
- d. Meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil.

Gambaran perimbangan orientasi eksploitasi dan konservasi UU ini juga bisa dilihat dari perimbangan perhatian UU ini terhadap HP-3 termasuk pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya pada satu sisi, dan “konservasi” termasuk rehabilitasi dan reklamasi pada sisi lain. HP-3 dan pemanfaatan pulau-pulau kecil diatur terlebih dahulu yaitu terdapat dalam Pasal 16-27, sedangkan konservasi termasuk rehabilitasi dan reklamasi diatur kemudian yang terdapat dalam Pasal 28-34.

3. Keperpihakan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil

Pada bagian awal; konsiderans, ketentuan umum, asas dan tujuan; UU ini tampaknya memihak kepada rakyat (pro-rakyat), tetapi pada bagian isi terutama terkait dengan pemanfaatan WP3K; justru pengusaha yang lebih diutamakan (pro-kapital). Hal ini dapat dilihat dalam konsiderans “Menimbang” huruf a dan b sebagaimana telah disebutkan di atas. Begitu juga dengan pengertian PWP3K dalam Pasal 1 Angka 1 UU ini, seperti yang telah dikemukakan di atas.

Beberapa persoalan yang diatur dalam UU ini terlihat pula dari beberapa istilah berkaitan dengan masyarakat (rakyat) yang terdapat pada ketentuan umum Pasal 1, antara lain masyarakat adat, masyarakat lokal, masyarakat tradisional, termasuk kearifan lokal. Yang dimaksud dengan masyarakat dalam UU ini terdiri atas

(Angka 32). Masyarakat adat adalah kelompok masyarakat pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum (Angka 33). Kemudian, masyarakat lokal adalah kelompok masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil tertentu (Angka 34). Di samping itu, terdapat pula istilah masyarakat tradisional adalah masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional (Angka 35). Akhirnya, Pasal 1 UU ini juga melengkapinya dengan istilah “kearifan lokal” yaitu nilai-nilai luhur yang masih berlaku dalam tata kehidupan masyarakat (Angka 36).

Pasal 18 yang mengatur tentang HP-3 juga memberikan perhatian kepada rakyat, khususnya MHA. Menurut Pasal 18, di samping orang perseorangan WNI dan badan hukum Indonesia, masyarakat adat juga dapat memegang atau dapat diberikan HP-3. Kemudian, Pasal 21 ayat (4), menyatakan bahwa pemberian HP-3 di

memenuhi syarat operasional. Persyaratan operasional dimaksud mencakup kewajiban pemegang HP-3 untuk:

- a. Memberdayakan masyarakat sekitar lokasi kegiatan.
- b. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat dan/atau masyarakat lokal.
- c. Memperhatikan hak masyarakat untuk mendapatkan akses ke sempadan pantai dan muara sungai.
- d. Melakukan rehabilitasi sumber daya yang mengalami kerusakan di lokasi HP-3.

Pasal 28 ayat (3) menyatakan, kawasan konservasi yang mempunyai ciri khas sebagai satu kesatuan ekosistem diselenggarakan untuk melindungi, salah satunya, adalah wilayah yang diatur oleh adat tertentu, seperti sasi, mane'e, panglima laot, awig-awig, dan/atau istilah lain adat tertentu. Kemudian, Pasal 60-63 mengatur tentang hak, kewajiban dan peran serta masyarakat, serta pemberdayaan masyarakat. Walaupun menunjukkan perhatian terhadap masyarakat (terkesan pro-rakyat), seperti dikemukakan di atas, namun keberpihakan UU ini kepada kepentingan pengusaha juga terlihat.

Pasal 14 ayat

(1), yang mengatur mekanisme penyusunan rencana PWP3K, sudah memberikan "kedudukan" istimewa terhadap dunia usaha. Usulan penyusunan Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-

Pulaupulau Kecil (RZWP3K), Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RPWP3K), dan Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RAPWP3K) dilakukan oleh Pemda serta dunia usaha. Keberpihakan kepada pengusaha terlihat menonjol pada pengaturan pemanfaatan perairan pesisir melalui HP-3 (Pasal 16). Menurut Pasal 16 ayat (2), HP-3 meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut. HP-3 diberikan untuk luasan dan waktu tertentu yaitu 20 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun (Pasal 19).

Pemberiannya wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, masyarakat adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing (Pasal 17). Kemudian, Pasal 18 memang memberikan kesempatan masyarakat adat untuk memperoleh HP-3, namun posisinya terkesan hanya sebagai “pelengkap” saja. Pengusaha, baik berupa orang perseorangan WNI mau pun badan hukum Indonesia tetap yang lebih diutamakan dalam pemberian HP-3. Lagi pula, proses pengurusan dan syarat-syarat yang diwajibkan dalam pemberian HP-3 itu belum tentu mudah bagi masyarakat adat untuk memenuhinya. Lantas, apakah dengan UU ini pemanfaatan perairan pesisir oleh masyarakat adat harus dilakukan berdasarkan HP-3?

Mekanisme HP-3 memang mendorong komersialisasi perairan

dialihkan, dan (bahkan) dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan, untuk itu HP-3 diberikan dalam bentuk sertifikat HP-3 (Pasal 20 ayat (1) dan (2)). Kemudian, Pasal 21 memuat persyaratan yang wajib dipenuhi untuk pemberian HP-3 yaitu persyaratan teknis, administratif, dan operasional (ayat (1)), yang tidak mudah dipenuhi oleh masyarakat adat. Kembali dikemukakan, bahwa Pasal 21 ayat (4) memuat persyaratan operasional untuk HP-3. Persyaratan operasional mencakup kewajiban pemegang HP-3 untuk:

- a. Memberdayakan masyarakat sekitar lokasi kegiatan.
- b. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat dan/atau masyarakat lokal.
- c. Memperhatikan hak masyarakat untuk mendapatkan akses ke sempadan pantai dan muara sungai.
- d. Melakukan rehabilitasi sumber daya yang mengalami kerusakan di lokasi HP-3.

Pada satu sisi, pencantuman persyaratan berupa “pemberdayaan masyarakat” dan “pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat” memang positif bagi pengakuan masyarakat adat. Pada sisi lain, pernyataan seperti itu justru semakin membuktikan bahwa UU ini hanya hendak memberikan HP-3 itu kepada pengusaha saja (pro-kapital), bukan kepada masyarakat adat. Posisi masyarakat adat cukup hanya diakui saja oleh pengusaha yang bersangkutan. Di

untuk pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya. Pasal 23 ayat (4) menyatakan, pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya wajib mempunyai HP-3 yang diterbitkan oleh Pemerintah atau Pemda sesuai dengan kewenangannya.

Keberpihakan UU ini terhadap pengusaha juga terlihat dari Pasal 23 ayat (5) dan (6). Pemberian HP-3 kepada pengusaha tidak terhalangi walaupun masyarakat telah menggunakan kawasan tersebut untuk kepentingan kehidupan mereka. Pemerintah atau Pemda tetap akan mengeluarkan HP-3 setelah melakukan musyawarah dengan masyarakat yang bersangkutan. Untuk itu bupati/walikota (wajib) memfasilitasi musyawarah dimaksud. Ketentuan ini rancu karena dalam Pasal 23 ayat (5) mengesankan bahwa Pemerintah atau Pemda yang melakukan musyawarah dengan masyarakat yang bersangkutan, tetapi dalam Pasal 23 ayat (6) disebutkan bahwa Bupati/Walikota lah yang memfasilitasi musyawarah tersebut. Dengan demikian menjadi tidak jelas apakah yang melakukan musyawarah itu Pemerintah/Pemda dengan masyarakat yang bersangkutan, atau (calon) perusahaan dengan masyarakat yang bersangkutan dengan difasilitasi Bupati/Walikota.