

DINAMIKA HUKUM PENGELOLAAN PESISIR PASCA REFORMASI DI INDONESIA
(LEGAL DYNAMICS OF COASTAL MANAGEMENT IN THE POST-REFORM INDONESIA)

Oleh: Dyah Ayu Widowati dan Muchammad Chanif Chamdani
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Luas wilayah laut Indonesia lebih luas dari wilayah daratan, sehingga menjadikan sumber daya pesisir dan lautan memiliki potensi yang sangat penting. Untuk itu penting kiranya untuk mengkaji secara mendalam dinamika hukum pengelolaan sumber daya pesisir, karena pada umumnya kegiatan pembangunan secara langsung maupun tidak langsung berdampak terhadap ekosistem pesisir. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dinamika hukum pengelolaan pesisir pada era otonomi daerah setelah adanya undang-undang pengelolaan pesisir. Dinamika hukum yang dilihat adalah mengenai harmonisasi peraturan perundangan yang berkaitan dengan pesisir, keberpihakan peraturan pada masyarakat dan model perencanaan yang dipergunakan dalam pengelolaan pesisir. Penelitian ini bersifat yuridis normatif yaitu berupa pengumpulan bahan-bahan baik dari peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin serta sumber-sumber terkait lainnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa masih banyak disharmonisasi peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan pesisir, tetapi dinamika hukum dari sejak awal hingga saat ini sudah memperhatikan peranan dari masyarakat pesisir, baik masyarakat lokal maupun masyarakat hukum adat. Meskipun demikian model perencanaan pengelolaan pesisir yang tercantum dalam peraturan perundangan masih banyak yang menggunakan sistem *top down*.

Kata Kunci: dinamika hukum, pengelolaan pesisir, otonomi daerah.

ABSTRACT

The vast of Indonesia's sea area is wider than the land area, so that the coastal and marine resources are potential. Therefore, it is important to examine the dynamics of coastal management law, because the development activities directly or indirectly affect coastal ecosystems. This study aims to determine the dynamics of coastal management law in the era of regional autonomy. This research is a juridical-normative research that gathers several materials such as legislations, principles, doctrines, and other sources related to the topic. This study aims to determine the legal dynamics of coastal management in the era of regional autonomy after the existence of coastal management laws. The legal dynamics seen are regarding the harmonization of laws and regulations relating to the coast, the standing of legislation to the people and the planning models used in coastal management. The obtained data is to be analyzed qualitatively. The results of this study indicate that there are still many disharmony regulations relating to coastal management, but the legal dynamic from the

beginning to the present have paid attention to the role of coastal communities, both local communities and customary law communities. However, coastal management planning models listed in the many laws and regulations still use the top down system.

Keywords: *Legal Dynamics, Coastal Management, Regional Autonomy.*

A. Pendahuluan

Pesisir sebagai area dinamis peralihan antara daratan dan lautan mempunyai karakteristik yang khusus dan unik dibandingkan ekosistem daratan pada umumnya. Karakteristik khusus dan khas dari wilayah pesisir yang perlu diperhatikan antara lain¹: tempat pertemuan antara berbagai aspek kehidupan yang ada di darat, laut dan udara; habitat dari berbagai jenis fauna; memiliki tingkat kesuburan yang tinggi dan sumber zat organik penting dalam rantai makanan dan kehidupan darat dan laut; dan tempat bertemunya berbagai kepentingan pembangunan baik pembangunan sektoral maupun regional serta mempunyai dimensi internasional.

Pada sisi lain, wilayah pesisir juga mengalami tekanan ekologis akibat tekanan populasi dan meningkatnya aktivitas di kawasan pesisir sebagai bagian

dari pemanfaatan wilayah pesisir. Pembangunan dan aktivitas di kawasan pesisir selama ini, sebelum diperkenalkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (yang pada tulisan ini akan disingkat menjadi UUPWP3K), masih mengacu pada konsep pembangunan di wilayah daratan secara umum dan belum sepenuhnya mengadopsi karakteristik khusus dari ekosistem pesisir dalam perumusan kebijakan pembangunan dan pengelolaan pesisir. Pemahaman terhadap karakteristik pesisir juga adopsi atas pemahaman tersebut dalam penyusunan kebijakan menjadi penting dalam rangka pengembangan wilayah pesisir serta mengatasi beragam persoalannya.

Karakteristik wilayah pesisir yang dinamis dan rentan terhadap perubahan ekologis dapat berdampak pada

¹ Tatag Wiranto, *Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Laut Dalam Kerangka Pembangunan Perekonomian Daerah*, Makalah, Disampaikan pada Sosialisasi Nasional Program MFCDP, 22 September 2004.

masyarakat dan makhluk hidup lainnya yang mendiami wilayah pesisir. Dalam hal ini, kerentanan perubahan secara ekologis berpengaruh secara signifikan terhadap usaha perekonomian yang ada di wilayah tersebut, karena ketergantungan yang tinggi dari aktivitas ekonomi masyarakat dengan sumberdaya pesisir tersebut.² Dimana, apabila kerentanan tersebut tidak diantisipasi dapat mengakibatkan persoalan lebih kompleks bagi masyarakat pesisir. Sharif Cicip Sutardjo menyatakan setidaknya terdapat empat persoalan utama yang dihadapi masyarakat pesisir, yakni tingkat kemiskinan, kerusakan sumber daya pesisir, rendahnya kemandirian organisasi sosial desa, serta minimnya infrastruktur dan kesehatan lingkungan di permukiman desa.³

Kerusakan sumber daya pesisir merupakan bagian dari ancaman terhadap ekosistem pesisir di samping ancaman lain berupa sedimentasi dan pencemaran;

serta degradasi habitat. Sedimentasi dan pencemaran di kawasan pesisir pada umumnya disebabkan oleh pembukaan lahan sekitar kawasan pesisir untuk kegiatan pertanian, pertambangan atau pengembangan kota.⁴ Pembukaan lahan dan penenbangan hutan di kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) misalnya, membuat material sedimen terbawa ke daerah muara dan pesisir.⁵ Limbah kimia dari proses pertanian atau pertambangan yang terbawa dalam aliran air hingga muara juga berdampak mencemari ekosistem pesisir.⁶ Sedangkan degradasi habitat pesisir berupa degradasi garis pantai akibat erosi lebih banyak dipicu oleh aktivitas manusia yang membuka kawasan pesisir untuk kawasan permukiman, infrastruktur dan sebagainya.⁷

Masyarakat pesisir sebagai kelompok orang yang tinggal di daerah pesisir dan sumber perekonomiannya bergantung pada potensi dan kondisi sumber daya laut

² *Ibid.*

³ Tempo.co, Masyarakat Pesisir Hadapi Empat Masalah, diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/447914/masyarakat-pesisir-hadapi-empat-masalah> tanggal 19 Juli 2018.

⁴ Dietrich G. Bengen, *Ekosistem dan Sumberdaya Pesisir dan Laut serta Pengelolaan secara Terpadu dan Berkelanjutan*, Prosiding Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, hlm. 45.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

dan pesisir⁸ pun tak luput dari persoalan kemiskinan. Permasalahan kemiskinan yang dialami masyarakat pesisir, terutama nelayan, paling tidak disebabkan oleh tiga hal utama, yaitu:⁹

a. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan karena pengaruh faktor atau variabel eksternal di luar individu, seperti struktur sosial ekonomi¹⁰ masyarakat, ketersediaan insentif atau disinsentif pembangunan, ketersediaan fasilitas pembangunan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumberdaya pembangunan khususnya sumber daya alam. Dimana korelasi antara variabel-variabel ini dengan kemiskinan umumnya bersifat terbalik. Artinya semakin tinggi intensitas, volume dan kualitas variabel-variabel ini maka kemiskinan semakin berkurang. Carter

dan Baret menilai kemiskinan struktural dengan mempertimbangkan kepemilikan asset, jika asset yang dimiliki di bawah garis kemiskinan, maka dapat dikatakan telah masuk pada kategori kemiskinan struktural.¹¹ Penilaian ini dikenal dengan istilah *Micawber Threshold*, yang menilai bahwa jika suatu keluarga memiliki asset di atas garis kemiskinan, maka dapat lepas dari kemiskinan tersebut, namun jika nilai asetnya di bawah garis kemiskinan, maka keluarga tersebut akan terjebak pada kemiskinan.¹²

b. Kemiskinan super-struktural adalah kemiskinan yang disebabkan karena variabel-variabel kebijakan makro yang tidak begitu kuat berpihak pada pembangunan nelayan, di antaranya adanya kebijakan fiskal, kebijakan moneter, ketersediaan hukum dan

⁸ Badan Pusat Statistik, *Statistik Sumber Daya Laut Dan Pesisir 2017*, Badan Pusat Statistik: Jakarta, hlm. 139.

⁹ Victor P.H. Nikijuluw, *Populasi dan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir serta Strategi Pemberdayaan Mereka Dalam Konteks Pengelolaan Sumberdaya Pesisir Secara Terpadu*, Makalah pada Pelatihan Pengelolaan Pesisir Terpadu. Proyek Pesisir, Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor (IPB). Hotel Permata, Bogor, 29 Oktober 2001.

¹⁰ Lebih lanjut menurut Nikijuluw (2001), khusus untuk variabel struktur sosial ekonomi, hubungannya dengan kemiskinan lebih sulit ditentukan. Yang jelas bahwa keadaan sosial ekonomi masyarakat yang terjadi di sekitar atau di lingkup nelayan menentukan kemiskinan dan kesejahteraan mereka.

¹¹ Andries du Toit, 2009, *Poverty Measurement Blues: Beyond 'Q-Squared' Approaches to Understanding Chronic Poverty in South Africa on Poverty Dynamics*, Oxford University Press, United Kingdom, page 233.

¹² Christopher B. Barrett, Michael R. Carter, and Munenobu Ikegami, 2008, *Poverty Traps and Social Protection*, Social Protection and Labor, World Bank, page 3.

perundang-undangan, kebijakan pemerintahan yang diimplementasikan dalam proyek dan program pembangunan. Kemiskinan super-struktural ini sangat sulit diatasi tanpa keinginan dan kemauan dari pemerintah untuk mengatasinya atau adanya kompetisi antar sektor, antar daerah, serta antar institusi yang membuat sehingga adanya ketimpangan dan kesenjangan pembangunan.

- c. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan karena variabel-variabel yang melekat, inheren, dan menjadi gaya hidup tertentu. Akibatnya sulit untuk individu bersangkutan keluar dari kemiskinan itu karena tidak disadari atau tidak diketahui oleh individu yang bersangkutan. Variabel-variabel penyebab kemiskinan kultural adalah tingkat pendidikan, pengetahuan, adat, budaya, kepercayaan, kesetiaan pada pandangan-pandangan tertentu, serta

ketaatan pada panutan. Kemiskinan secara struktural ini sulit untuk diatasi.

Lebih lanjut, kemiskinan masyarakat pesisir, khususnya nelayan lebih banyak disebabkan karena faktor-faktor sosial ekonomi yang terkait karakteristik sumberdaya serta teknologi yang digunakan.¹³ Di mana salah satu aspek ekonomi kehidupan nelayan, yakni penghasilan, sangat tergantung pada potensi laut dan cuaca. Faktor pemanasan global yang dialami seluruh dunia telah mengakibatkan ketidakpastian cuaca, kondisi cuaca ekstrem, kenaikan suhu permukaan laut, dan perubahan arah angin yang menurunkan jumlah tangkapan ikan di lautan.¹⁴ Sedangkan faktor lainnya adalah adanya kenaikan harga bahan bakar yang mempengaruhi kesempatan nelayan untuk pergi melaut menangkap ikan.¹⁵

Dengan tingginya potensi sumber daya pesisir dan beragam dinamika dan aktivitas pemanfaatan yang terjadi pada sumber daya pesisir membutuhkan kebijakan dan pengelolaan yang tepat.

¹³ Victor P.H. Nikijuluw, *Loc. Cit.*

¹⁴ Badan Pusat Statistik, *Op.Cit.*, hlm. 142.

¹⁵ *Ibid.*

Perkembangan konsep pengelolaan pesisir dari yang semula menggunakan pendekatan parsial menjadi lebih terintegrasi merupakan upaya untuk mesinergikan pelbagai macam kepentingan atas sumber daya pesisir, di samping mencegah kerusakan yang lebih parah atas sumber daya pesisir. Dalam konteks ini pula, kerangka kebijakan pengelolaan pesisir mengalami perkembangan mulai sejak masa awal kemerdekaan hingga saat ini.

Meskipun demikian, sejak Indonesia merdeka, rezim berganti berkali-kali, laut masih belum menjadi arus utama pembangunan di Indonesia. Pembangunan laut seharusnya melibatkan banyak pihak, karena jika negara sebagai pemegang kewenangan yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam hanya melibatkan pemilik modal atau pengusaha, maka dalam pembangunan laut hanya memperhatikan kepentingan ekonomi, sehingga kepentingan lain seperti sosial dan ekologi akan terabaikan.

Menurut Bryant dan Bailey¹⁶, dalam konteks pengelolaan sumber daya alam terdapat 5 aktor yang memiliki kepentingan, yaitu yaitu negara, swasta, lembaga multilateral, lembaga swadaya masyarakat dan masyarakat. Apabila dibuat penggolongan, maka aktor yang secara langsung memiliki kepentingan terhadap sumber daya alam terutama adalah negara, pengusaha dan masyarakat. Aktor yang pertama atau yang memiliki kewenangan untuk mengatur sumber daya alam adalah negara, aktor kedua yang dapat melakukan pemanfaatan sumber daya alam adalah pengusaha, sebagai pihak yang memiliki modal, dan masyarakat adalah aktor yang terakhir serta merupakan aktor yang paling lemah dan hampir selalu mengalami proses marginalisasi atau rentan terhadap berbagai bentuk degradasi lingkungan karena manusia dan alam dilihat sebagai komoditas dan nilai tukar semata.

Di zaman otonomi daerah, laut lambat laun mulai menjadi sektor yang diperhitungkan untuk menjadi obyek

¹⁶ Ignasius Usboko, 2016, *Role Players Analysis dalam Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam (Studi Kasus Konflik Pertambangan Mangan Di Kabupaten Timor Tengah Selatan, Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2010-2011)*, POLITIKA, Vol. 7, No.1, Universitas Diponegoro

pembangunan dan diharapkan dapat berperan besar dalam peningkatan devisa negara. Mengingat luas wilayah laut Indonesia lebih luas dari wilayah daratan, menjadikan sumber daya pesisir dan lautan memiliki potensi yang sangat penting, karena di wilayah pesisir dan lautan menyediakan berbagai sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati yang bernilai ekonomis dan ekologis yang tinggi. Untuk itu penting kiranya untuk mengkaji secara mendalam dinamika hukum pengelolaan sumber daya pesisir, yang pada tulisan ini akan melihat dinamika kebijakan dengan menilik pada 3 faktor, yaitu sinkronisasi peraturan perundangan, perubahan model perencanaan dalam peraturan perundangan, dan keberpihakan pada masyarakat. Oleh karena fokus pengelolaan pesisir baru benar-benar terlihat setelah adanya UUPW3K, maka penulis akan lebih banyak mengkaji dinamika kebijakan pengelolaan pesisir pada zaman otonomi daerah setelah adanya UUPW3K. Hal ini penting untuk

dikaji, karena diharapkan dengan adanya undang-undang pesisir, pengelolaan wilayah pesisir dapat lebih optimal dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk rakyat. Namun demikian, seperti diungkapkan di atas kemiskinan masyarakat pesisir masih sangat memprihatinkan. Oleh karena itu, penting untuk diketahui akar permasalahan dari sudut pandang hukum untuk menjawab permasalahan tersebut.

B. Metode Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif adalah penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yang terdiri dari asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).¹⁷ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah

¹⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2013, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.34.

(*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan pesisir di Indonesia, karena sifat hukum yang memiliki ciri-ciri *chomprehensif, all-inclusive, dan systematic*.¹⁸ Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi dan memetakan peraturan perundang-undangan apa saja yang berkaitan dengan pengelolaan perikanan, serta koherensi dan konsistensi pengaturannya. Pendekatan sejarah digunakan untuk menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai hukum perikanan di Indonesia sampai dengan situasinya pada saat ini.¹⁹

Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder²⁰, yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan dan data

lainnya yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi dengan sitem hukum perikanan di Indonesia. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

C. Pembahasan

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan peraturan yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya alam dalam kerangka penataan ruang yang dibuat di era otonomi daerah, dimana titik berat undang-undang ini sudah berbeda dengan undang-undang penataan ruang sebelumnya, karena Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menitik beratkan pada keberlanjutan lingkungan dan mengatur mengenai kewenangan daerah berdasarkan sistem otonomi daerah. Hal ini tentu berbeda dengan undang-undang

¹⁸ *Comprehensive*, artinya norma-norma hukum yang ada saling terkait sat sama lain secara logis; *all inclusive*, artinya kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada; dan *systematic* artinya bahwa norma hukum tersusun secara hierarkis. Lebih lanjut baca : Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2013, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.185.

¹⁹ *Ibid*, hlm.184-191.

²⁰ Data sekunder adalah data yang berasal dari bahan pustaka, yang pada umumnya memiliki ciri : pertama, dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan dengan segera; kedua, telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu; dan ketiga, tidak terbatas oleh waktu maupun tempat. Lebih lanjut, baca: Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, hlm. 11-12.

penataan ruang sebelumnya yang dibuat pada era orde baru, yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, dimana penataan ruang sifatnya sentralistik. Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengatur mengenai penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer. Pada ayat (3) menyebutkan bahwa penataan ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yuridiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan.

Berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir dan laut, dalam Pasal 8 ayat (4) disebutkan bahwa penataan ruang wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan. Berdasarkan ketentuan di atas dan UNCLOS 1982, maka wilayah laut dimana Republik Indonesia mempunyai hak yurisdiksi mencakup laut territorial, perairan pedalaman, perairan

kepulauan, ZEE Indonesia dan landas kontinen Indonesia dapat dimanfaatkan dan dikelola sumberdaya alamnya sesuai aturan yang ada. Pemanfaatan ruang laut juga diatur menurut Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang berserta pembiayaannya. Selanjutnya dalam ayat (3) dinyatakan bahwa pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi. Klasifikasi zona-zona untuk kawasan pesisir pada dasarnya mengikuti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dengan modifikasi dan terminologi yang disesuaikan menurut kebutuhan dan ketentuan yang disepakati oleh Pemerintah. Dalam Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menetapkan 2 zona pengelolaan yang disebut kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 dikarenakan adanya Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 Mahkamah Konstitusi menyatakan mekanisme Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Kebijakan penggantinya adalah mekanisme perizinan. Dengan demikian, seperti ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU tersebut, negara tetap menguasai dan mengawasi secara utuh seluruh Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa HP-3 bertentangan dengan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945. Pendapat Mahkamah Konstitusi yang menguatkan dalilnya adalah menurut Mahkamah pemberian HP-3 melanggar prinsip demokrasi ekonomi yang berdasarkan atas prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi

berkeadilan. Prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi termasuk pengelolaan sumber daya alam bagi keuntungan ekonomi, harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Pengelolaan sumber daya alam tidak boleh semata-mata memperhatikan prinsip efisiensi untuk memperoleh hasil sebanyak-banyaknya yang dapat menguntungkan kelompok kecil pemilik modal tetapi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 Ayat (4) dan Ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 Ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil bertentangan dengan UUD 1945, oleh karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pembatalan HP-3 dinilai membawa pemulihan hak-hak masyarakat nelayan untuk dapat hidup sejahtera dan berdaulat. Di samping itu juga menguatkan

pengakuan atas masyarakat hukum adat sesuai Pasal 18B UUD 1945.

Mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 27 Ayat (3 dan 4) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah diberikan kewenangan Daerah Provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antar dua daerah Provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah Provinsi tersebut. Dengan demikian tegas Undang-Undang telah memberikan kewenangan mengelola sumber daya di laut kepada Daerah Otonom.

Dinamika hukum pesisir di era otonomi daerah ini dapat dilihat dari perubahan-perubahan Undang-Undang yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi dan juga dapat dilihat dari sinkronisasi

antara peraturan pesisir dengan peraturan sektor lain yang berkaitan dengan pesisir, perubahan model perencanaan, dan keberpihakan pada masyarakat di dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pembahasan mengenai dinamika hukum pesisir di era otonomi daerah dapat dilihat dari pembahasan sebagai berikut:

1. Dinamika Alas Hak Pemanfaatan Pesisir

Salah satu cakupan dari hak menguasai dari negara adalah mengatur hubungan hukum antara orang dengan sumber daya agraria, yang antara lain dikenal pula dengan istilah “alas hak”. Secara sederhana, alas hak merupakan dasar bagi hubungan hukum antara seorang subjek hukum dengan sumber daya agraria. Pada konteks pengelolaan pesisir, juga dikenal pengaturan alas hak antara orang dengan sumber daya pesisir.

Di dalam Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau – Pulau Kecil, dikenal adanya Hak Pengusahaan

Perairan Pesisir (HP3) sebagai alas hak dalam pemanfaatan wilayah pesisir. HP3 merupakan hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Adanya HP3 membuka peluang bagi privatisasi kawasan perairan pesisir sehingga dalam perkembangannya ketentuan mengenai HP3 diuji konstiusionalitasnya.

Savas memberikan 3 cara untuk lebih memahami apa yang dimaksud privatisasi, yaitu:

a. *Divestment*, dengan mentransfer aset milik pemerintah kepada swasta, dengan cara penjualan, restitusi, dan likuidasi;

b. *Delegation*, mentransfer control dan pengelolaan aset pemerintah atau melakukan kegiatan operasional berdasarkan indikator pasar, serta mengadopsi sistem swasta dalam pengelolaan barang milik negara dan melakukan pelaksanaan kontrol;

c. *Displacement*, secara pasif membiarkan sektor privat berkembang atau melibatkan sektor privat secara aktif dalam penyediaan pelayanan publik (contoh: outsourcing), dan menetapkan sektor privat memanfaatkan barang milik negara (contoh: bangun, guna serah).²¹

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat bahwa konstruksi HP3 dalam Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2007 menempatkannya sebagai hak yang bersifat kebendaan²² yang

²¹ Anthony Bennett, 2001, *The Measurement of Privatization and Related Issues on How Does Privatization Work*, Routledge, London, page. 4.

²² Menurut Mumek (2017), Hak kebendaan adalah hak yang memberikan kekuasaan atas suatu benda yang mana kekuasaan tersebut dapat dipertahankan kepada setiap orang yang melanggar hak tersebut. Dan yang termasuk dalam hak ini adalah hak milik guna bangunan, hak pakai dan sebagainya. Lihat pula Regita A. Mumek, "Hak-Hak Kebendaan Ditinjau Dari Aspek Hukum Perdata", Jurnal *Lex Administratum*, Vol. V/No. 2/Mar-Apr/2017.

mengakibatkan adanya pengalihan kepemilikan dan penguasaan oleh negara dalam bentuk *single ownership* dan *close ownership* kepada seseorang, kelompok masyarakat atau badan hukum atas wilayah tertentu dari wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang dapat menutup akses bagi setiap orang atas wilayah yang diberikan HP-3.²³ Hal ini berpotensi mereduksi tanggung jawab negara dalam mengelola wilayah pesisir sekaligus berpotensi mengancam masyarakat lokal atau masyarakat adat. Sehingga MK memutuskan untuk menyatakan inkonstitusional serta menyatakan tidak mengikat pasal – pasal yang berkenaan dengan HP3.

Sebagai “ganti” alas hak pengelolaan wilayah pesisir, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

disebutkan adanya dua macam izin, yakni:

1. izin lokasi²⁴ adalah izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian perairan pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil.
2. izin pengelolaan²⁵ adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil.

Rezim izin dalam hal ini termasuk dalam hak yang bersifat perorangan, yang mengikat hanya pada subjek (orang) yang memperoleh izin tersebut. Di lain sisi, dalam pengaturan baru ini, masyarakat hukum adat diberikan

²³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, hlm. 160. Berkaitan dengan konsep *ownership* atas sumber daya alam, lihat pula Elinor Ostrom, 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

²⁴ Lebih lanjut diatur dalam Pasal 16, 17 dan 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

²⁵ Lebih lanjut diatur dalam Pasal 19 Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

kewenangan untuk mengelola sendiri (menurut hukum adat) atas ruang pesisir serta tidak diwajibkan menggunakan izin lokasi maupun izin pengelolaan.

2. Aspek Penataan Ruang di Wilayah Pesisir

Ditinjau dari kacamata penataan ruang secara umum, wilayah pesisir termasuk dalam kategori ruang sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). Dalam UUPR disebutkan bahwa, ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Sehingga cakupan penataan ruang menurut UUPR meliputi ruang darat, ruang udara dan ruang laut sebagai satu kesatuan. Meskipun pesisir tidak diatur secara tersendiri dalam UUPR, namun pengelolaannya juga harus mengacu

pada asas – asas penataan ruang antara lain²⁶: asas keterpaduan; keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam pengelolaan ruang darat, ruang laut dan ruang udara. Sehingga dalam hal ini, penataan ruang wilayah pesisir dilakukan dengan memadu-laraskan seluruh komponen baik di darat maupun di laut dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat. Dan oleh sebab pesisir merupakan bagian dari ruang, maka penataan ruang wilayah pesisir juga mengacu pada UUPR yang mencakup tahapan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang²⁷ baik untuk tingkat nasional, provinsi hingga kabupaten/kota secara berjenjang dan komplementer²⁸. Di samping itu, dalam hal penyusunan rencana tata ruang, senantiasa mengacu pada perencanaan tata ruang pada tingkat yang lebih tinggi sebagaimana nampak dalam Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (1) UUPR. Sehingga, dapat dikatakan bahwa karakteristik UUPR bersifat sentralistik

²⁶ Pasal 2 Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

²⁷ Pasal 1 angka 5 Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

²⁸ Pasal 6 ayat (2) Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

dan mengikuti pola pembangunan secara *top-down*.

Pada sisi lain, undang-undang yang mengatur secara khusus menyangkut wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yakni Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 juga mengatur aspek pengelolaan ruang pesisir.²⁹ Salah satu bagian dalam aspek pengelolaan pesisir adalah perencanaan yang dilakukan dengan menyusun serangkaian rencana, terdiri dari Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya (RSWP-3-K); Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K); Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RPWP-3-

K); dan Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RAPWP-3-K).³⁰ Di mana pihak yang berperan dalam penyusunan rencana-rencana tersebut di atas adalah pemerintah daerah.³¹ Sedangkan, peranan pemerintah pusat dalam pengelolaan wilayah pesisir, terutama pada tahapan perencanaan adalah menetapkan norma standar dan pedomanan penyusunan perencanaan.³² Sehingga, dalam hal perencanaan pengelolaan pesisir peranan pemerintah daerah dapat menjadi lebih besar dan konkret daripada peranan pemerintah pusat.

3. Keterkaitan antara Undang-Undang Bidang Pesisir dengan Undang-Undang Kehutanan

Terkait dengan pengaturan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor

²⁹ Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, pengelolaan wilayah pesisir dan pulau – pulau kecil meliputi pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber wilayah pesisir dan pulau – pulau kecil.

³⁰ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

³¹ Lihat Pasal 7 ayat (3) Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

³² Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

41 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah terakhir melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 terdapat aspek yang bersinggungan, yaitu aspek penguasaan mangrove. Dalam konteks pengaturan pesisir, hutan mangrove termasuk dalam sumber daya pesisir. Hal ini termuat dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, yang berbunyi:

“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.”

Pada sisi lain, dalam konteks pengaturan bidang kehutanan tidak mengecualikan hutan *mangrove* sebagai bagian dari hutan atau kawasan hutan menurut undang-undang tersebut. Definisi hutan mengacu pada undang-undang tersebut adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Hal ini menimbulkan dualisme pengaturan hutan mangrove di Indonesia, yakni menurut pengaturan di bidang kehutanan serta menurut pengaturan di bidang kepebisiran (selaku sumber daya pesisir).

4. Keterkaitan antara Undang-Undang Bidang Pesisir dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Di dalam undang-undang pesisir, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi atau kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk memberikan dan mencabut izin lokasi atau izin pengelolaan. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) diatur bahwa kewenangan pemerintah pusat meliputi: pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional; serta penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional. Sedangkan dalam Pasal 27 Undang-Undang *a quo*, kewenangan pemerintah provinsi berupa: pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil diluar minyak dan gas bumi serta penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi. Sedangkan, bagi pemerintah kabupaten tidak disebutkan apa dan bagaimana kewenangannya. Sehingga sejauh mana kewenangan dari pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan wilayah pesisir ini menurut UU Pemda tidak dijelaskan. Di mana hal ini tentu

saja dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Apabila dikaji secara sistematis, maka kewenangan pencabutan izin sebagai sanksi administratif dapat dikaitkan dalam konteks perencanaan pengelolaan wilayah pesisir, terutama berkaitan dengan RZWP-3-K dan RPWP-3-K. Kewenangan untuk mencabut izin lokasi juga dapat dikatakan merupakan instrumen dari penjabaran kewenangan pengawasan dalam hak menguasai negara yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini karena, dalam RZWP-3-K terdapat pengaturan soal alokasi pemanfaatan ruang pesisir sedangkan dalam RPWP-3-K terdapat kebijakan tentang pengaturan serta prosedur administrasi penggunaan sumber daya yang diizinkan dan yang dilarang. Sehingga dalam hal ini kewenangan pencabutan izin merupakan instrumen yang ditujukan agar pengelolaan wilayah dan sumber daya pesisir sesuai dengan ketentuan yang disyaratkan. Karena sebagaimana diungkapkan oleh Spelt dan Ten Berge,

bahwa salah satu tujuan dari perizinan adalah keinginan untuk mengarahkan atau mengendalikan (*sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu dan mencegah bahaya bagi lingkungan³³.

5. Keterkaitan antara Peraturan Perundang-Undangan mengenai Pesisir dengan Peraturan Perundang-undangan mengenai Kepariwisata

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya mengenai beragam potensi pesisir, kekayaan alam pesisir dapat juga dimanfaatkan untuk tujuan pariwisata atau rekreasi. Pengaturan terkait kegiatan pariwisata di wilayah pesisir tunduk baik pada pengaturan di undang-undang pesisir serta undang-undang bidang kepariwisataan. Dalam undang-undang di bidang pesisir disebutkan bahwa, salah satu prioritas pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya adalah untuk tujuan pariwisata. Oleh karena itu, dalam konteks kepariwisataan, terjadi permasalahan soal tumpang tindih perizinan, karena peraturan mengenai pesisir mengatur mengenai perizinan,

peraturan kepariwisataan juga mengatur mengenai perizinan untuk kegiatan yang sama, yaitu pariwisata. UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil memuat ketentuan izin pengelolaan dan izin perusahaan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010. Pasal 9 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, menyatakan bahwa setiap pengusaha Wisata Bahari yang melaksanakan usaha di wilayah pesisir harus memiliki Izin Pengelolaan. Sementara itu, berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Suaka Marga Satwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam menyebutkan bahwa Pengusahaan pariwisata alam yang didalamnya termasuk wisata tirta hanya dapat dilakukan setelah memperoleh Izin Pengusahaan.

³³ Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta: Grasindo, hlm. 11.

Pengusahaan wisata tirta tersebut sangat dimungkinkan juga berada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Berdasarkan dua peraturan perundang-undangan (PUU) tersebut, disimpulkan bahwa pengusaha akan mengurus dua perizinan dalam rangka pengelolaan pesisir sebagai objek wisata, kepada dua lembaga, yaitu izin pengelolaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 dan juga izin pengusahaan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam.

6. Keterkaitan antara Undang-Undang Bidang Pesisir dengan Undang-Undang Perikanan

Undang-undang yang mengatur tentang pesisir dan perikanan mengatur mengenai sanksi pidana atas satu perbuatan yang sama. Di mana pasal 84 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan menyebutkan bahwa Setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia melakukan penangkapan ikan dan/atau pembudidayaan ikan dengan

menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp 1.200.000.000,00 (satu miliar dua ratus juta rupiah).

Sedangkan pada Pasal 73 UU 27/2007 Jo UU NO 1/2014 menyebutkan bahwa “Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah), setiap Orang yang dengan sengaja melakukan kegiatan menambang terumbu karang, mengambil terumbu karang di Kawasan konservasi, menggunakan bahan peledak dan bahan beracun, dan/atau cara lain yang mengakibatkan rusaknya ekosistem terumbu karang. Kedua

undang-undang tersebut mengatur sanksi pidana untuk perbuatan hukum yang sama, sehingga tentunya menimbulkan tumpang tindih peraturan.

7. Dinamika Pengaturan Perencanaan Pesisir

Dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil, aspek perencanaan berperan penting sebagai pedoman, batasan dan dasar tindakan pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-3-K sebelum adanya perubahan, mengatur bahwa mekanisme penyusunan rencana pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan melalui usulan penyusunan oleh pemerintah dan dunia usaha. Dalam hal ini, belum terdapat norma yang mengatur pengusulan penyusunan rencana pengelolaan pesisir oleh masyarakat. Masyarakat dalam undang-undang tersebut hanya dilibatkan dalam proses penyusunan perencanaan pesisir dan pulau-pulau kecil, tetapi tidak dapat sebagai pengusul. Hal ini disebutkan dalam

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, di mana “Usulan penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K dilakukan oleh Pemerintah Daerah serta dunia usaha.”

Dalam perkembangannya, norma mengenai mekanisme penyusunan rencana pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 telah diubah dengan memberikan peluang bagi masyarakat dalam pengusulan penyusunan perencanaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil yang berbunyi, “Usulan penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K dilakukan oleh Pemerintah Daerah, Masyarakat, dan dunia usaha.”.

8. Kebijakan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat

Kementerian Kelautan dan Perikanan mengeluarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 08/PERMEN-KP/2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Hal ini menjadi penting karena sebagian masyarakat hukum adat juga tinggal dan memanfaatkan wilayah dan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil. Permasalahan yang kerap kali terjadi yang berkaitan dengan masyarakat hukum adat adalah adanya konflik atas pemanfaatan dan penggunaan sumber daya pesisir antara masyarakat adat dan pihak lain yang berkepentingan. Persaingan pemanfaatan sumber daya pesisir antara masyarakat adat dan pihak lainnya dapat dipahami dari klaim masing-masing pihak atas sumber daya, yang masing-masing mempunyai basis

klaim, baik menurut hukum adat maupun menurut hukum negara.³⁴

Kebijakan penetapan wilayah kelola masyarakat hukum adat atau disebut juga sebagai wilayah pertuanan³⁵ menjadi hal yang penting untuk dilaksanakan demi memberikan kejelasan status dan wilayah pesisir masyarakat hukum adat yang dapat dimanfaatkan. Kebijakan ini setidaknya memuat dua hal pokok, yakni: tata cara inklusi wilayah kelola masyarakat adat dalam perencanaan pesisir dan pulau-pulau kecil serta pedoman penetapan dan pengakuan masyarakat hukum adat.

9. Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Pesisir

Di samping pengelolaan atas wilayah dan sumber daya pesisir, hal yang tidak kalah penting adalah menyangkut pembangunan sumber daya manusia di wilayah pesisir. Pasca reformasi, sejumlah kebijakan yang

³⁴ Ruwiasuti (2000) menyebut konflik yang terjadi akibat perbenturan dua sistem hukum yang berbeda sebagai konflik hukum struktural, yang seringkali terjadi pada sektor pengelolaan sumber daya alam. Selengkapnya lihat di Maria Rita Ruwiasuti, 2000, *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-Hak Adat*, INSISTPress, KPA, dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

³⁵ Lihat pula Robert Kurniawan Ruslak Hammar, "Hak Ulayat Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah di Kepulauan Kei dan Papua", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol 21, Nomor 2, Tahun 2009.

berfokus dalam hal pengembangan dan pemberdayaan masyarakat pesisir diatur setidaknya dalam beberapa undang-undang terkait, yakni Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UUPWP3K) *jo.* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam UUPWP3K pemberdayaan masyarakat didefinisikan sebagai upaya pemberian fasilitas, dorongan atau bantuan kepada masyarakat pesisir agar mampu menentukan pilihan yang terbaik dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil secara lestari³⁶ yang wajib dilakukan oleh pemerintah sesuai kewenangannya. Lebih lanjut, dalam Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 40/Permen-KP/2014 Tentang Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Wilayah

Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, cakupan pemberdayaan masyarakat meliputi:³⁷

- a. peningkatan kapasitas melalui fasilitasi penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan;
- b. pemberian akses teknologi dan informasi, yang antara lain melalui: penyebarluasan ilmu pengetahuan dan teknologi ramah lingkungan; penyediaan sarana dan prasarana teknologi ramah lingkungan; dan pengembangan jejaring usaha dan sistem komunikasi;
- c. permodalan, yang antara lain melalui program skim kredit berbunga ringan, pemberian subsidi bunga kredit dan pemanfaatan dana tanggung jawab sosial;
- d. infrastruktur melalui penyediaan sarana dan prasarana;
- e. jaminan pasar melalui fasilitasi akses pemasaran, fasilitasi sarana pemasaran, pengembangan kerja sama dan kemitraan, penyediaan sistem informasi pemasaran; dan

³⁶ Pasal 1 angka 31 Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau – Pulau Kecil.

³⁷ Pasal 11 s.d. Pasal 17 Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 40/Permen-KP/2014 Tentang Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

f. aset ekonomi produktif lainnya melalui fasilitasi dan/atau penyediaan sarana usaha.

Sedangkan dalam konteks Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam (UUPPNPIPG), pada pokoknya diatur dua hal, yakni menyangkut upaya perlindungan yang berfokus pada upaya mengatasi dan mengurangi permasalahan yang dihadapi nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam³⁸ dan upaya pemberdayaan yang berfokus pada upaya peningkatan kemampuan dan kapasitas nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam³⁹. Beberapa bentuk kebijakan dalam perlindungan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam antara lain melalui:⁴⁰ penyediaan prasarana Usaha Perikanan dan Usaha Pergaraman; kemudahan

memperoleh sarana Usaha Perikanan dan Usaha Pergaraman; jaminan kepastian usaha; jaminan risiko Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Pergaraman; penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi; pengendalian impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman; jaminan keamanan dan keselamatan; dan fasilitasi dan bantuan hukum.

Sedangkan strategi pemberdayaan dilakukan melalui:⁴¹ pendidikan dan pelatihan; penyuluhan dan pendampingan; kemitraan usaha; kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan penguatan kelembagaan. Pada sisi lain, perlindungan atas hak-hak pekerja di industri perikanan juga dilakukan melalui sistem dan usaha sertifikasi hak asasi manusia (HAM) pada usaha perikanan berdasarkan Permen KP No 35 tahun 2015 tentang Sistem dan

³⁸ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

³⁹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

⁴⁰ Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

⁴¹ Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

Sertifikasi HAM pada Usaha Perikanan, Permen KP No 2 tahun 2017 tentang Persyaratan dan Mekanisme Sertifikasi HAM Perikanan, dan Permen KP No 17 tahun 2017 tentang Tim HAM Perikanan.⁴²

Bagi para petambak garam, terdapat program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) yang bertujuan meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat serta pengembangan wirausaha kelautan dan perikanan di pedesaan,⁴³ khususnya masyarakat pesisir. PUGAR dilakukan melalui bantuan pengembangan usaha dalam menumbuhkembangkan usaha perikanan sesuai dengan potensi desa.⁴⁴ Dalam perkembangannya, pengaturan soal pergaraman di Indonesia menuai polemik terkait dengan rekomendasi impor garam. Di mana mengacu pada Pasal 37 ayat (3)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016, rekomendasi impor garam berada di tangan Menteri Kelautan dan Perikanan (KP). Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri diatur bahwa rekomendasi garam impor khusus untuk industri berada di tangan menteri yang membidangi bidang perindustrian.⁴⁵

UUPWP3K dan UUPPNPIPG terdapat perbedaan pengaturan, di mana dalam pengaturan UUPPNPIPG, upaya pemberdayaan meliputi pendidikan dan pelatihan; penyuluhan dan pendampingan; kemitraan usaha; kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan penguatan kelembagaan. Sedangkan pengaturan pemberdayaan dalam

⁴² Asep Djaenudin, Widyaiswara dan Sukamandi, 2018, *Impact Sertifikasi Ham Perikanan*, KKP.go.id, dilihat di <https://kkp.go.id/bdasukamandi/artikel/5221-impact-sertifikasi-ham-perikanan> tanggal 6 Desember 2018.

⁴³ Lampiran I Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor PER.41/MEN/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan Tahun 2011.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri.

UUPWP3K serta peraturan pelaksanaannya mempunyai cakupan yang lebih luas daripada UUPPNPIPG. Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), pembagian kewenangan sub urusan pesisir dalam hal pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi. Hal ini berbeda jika ditinjau dari beberapa undang-undang terkait, di mana dalam undang-undang yang mengatur mengenai pesisir, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (tingkat provinsi atau kabupaten/kota) mempunyai kewenangan dalam pemberdayaan masyarakat pesisir.

D. Penutup

Dinamika hukum pengelolaan pada zaman otonomi daerah setelah adanya UUPW3K didominasi oleh adanya disharmonisasi antara peraturan sektor-sektor yang berkaitan dengan pesisir. Hal ini menimbulkan keborosan biaya, karena misalkan untuk satu permasalahan harus

mengurus dua izin yang berbeda, karena diatur dua sektor peraturan yang berbeda. Namun demikian, dinamika hukum pada era otonomi daerah telah memberikan perlindungan pada masyarakat dalam pengelolaan pesisir, karena antara lain: digantinya rezim hak sebagai alas hak penguasaan pesisir dan pulau-pulau kecil dengan rezim izin pada undang-undang pesisir, perlindungan yang kedua adalah pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pengusulan perencanaan pengelolaan pesisir hanya dapat diusulkan oleh pemerintah dan badan usaha, kemudian undang-undang ini dirubah oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang memasukkan masyarakat sebagai pihak yang dapat menjadi pengusul, disamping pemerintah dan badan usaha. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 ini merupakan perubahan yang merupakan kemajuan yang menunjukkan keberpihakan pada masyarakat dalam pengelolaan pesisir. Namun demikian, dinamika kebijakan pengelolaan pesisir masih didominasi

dengan model perencanaan yang menggunakan sistem *top down*.

Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan harmonisasi peraturan perundangan yang berkaitan dengan

pesisir, karena banyak sektor yang terlibat di dalam pengelolaan pesisir, sehingga untuk menghemat kelembagaan dan biaya perlu adanya integrasi peraturan yang berkaitan dengan pesisir.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- B. Barrett, Christopher, Michael R. Carter, and Munenobu Ikegami, *Poverty Traps and Social Protection, Social Protection and Labor* (United States: World Bank, 2008).
- Bennett, Anthony, *The Measurement of Privatization and Related Issues on How Does Privatization Work* (London: Routledge, 2001).
- Du Toit, Andries, *Poverty Measurement Blues: Beyond 'Q-Squared' Approaches to Understanding Chronic Poverty in South Africa on Poverty Dynamics* (United Kingdom: Oxford University Press, 2009).
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).
- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- Pudyatmoko, Y. Sri, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan* (Jakarta: Grasindo, 2009).
- Ruwiastuti, Maria Rita, *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-Hak Adat* (Yogyakarta: INSISTPress, KPA, dan Pustaka Pelajar, 2000).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 2006).
- Statistik, Badan Pusat, *Statistik Sumber Daya Laut Dan Pesisir* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2017).

B. Artikel Dalam Jurnal

- Hammar, Robert Kurniawan Ruslak, "Hak Ulayat Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah di Kepulauan Kei dan Papua", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol 21, Nomor 2, Tahun 2009.
- Mumek, Regita A., "Hak-Hak Kebendaan Ditinjau Dari Aspek Hukum Perdata", *Jurnal Lex Administratum*, Vol. V/No. 2/Mar-Apr/2017.

C. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Bengen, Dietrich G., "Ekosistem dan Sumberdaya Pesisir dan Laut serta Pengelolaan secara Terpadu dan Berkelanjutan", *Prosiding Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu*

Nikijuluw, Victor P.H., "Populasi dan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir serta Strategi Pemberdayaan Mereka Dalam Konteks Pengelolaan Sumberdaya Pesisir Secara Terpadu", Makalah pada Pelatihan Pengelolaan Pesisir Terpadu. Proyek Pesisir, Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor (IPB). Hotel Permata, Bogor, 29 Oktober 2001.

Usboko, Ignasius, 2016, "Role Players Analysis dalam Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam (Studi Kasus Konflik Pertambangan Mangan Di Kabupaten Timor Tengah Selatan", Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2010-2011), POLITIKA, Vol. 7, No.1, Universitas Diponegoro

Wiranto, Tatag, "Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Laut Dalam Kerangka Pembangunan Perekonomian Daerah", Makalah, Disampaikan pada Sosialisasi Nasional Program MFCDP, 22 September 2004.

D. Internet

Djaenudin, Asep, Widyaishwara dan Sukamandi, 2018, "Impact Sertifikasi Ham Perikanan", KKP.go.id, dilihat di <https://kkp.go.id/bdasukamandi/artikel/5221-impact-sertifikasi-ham-perikanan> tanggal 6 Desember 2018

Tempo.co, "Masyarakat Pesisir Hadapi Empat Masalah", diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/447914/masyarakat-pesisir-hadapi-empat-masalah> tanggal 19 September 2018.

E. Peraturan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490)

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

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

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433)
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6188)
- Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5116)
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 08/PERMEN-KP/2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 330)
- Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 40/Permen-KP/2014 Tentang Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1369)

