Inisiatif Harmonisasi Sistem Hukum
Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia

BUKU NARASI

MENUJU HARMONISASI SISTEM HUKUM SEBAGAI PILAR PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR INDONESIA

MENUJU HARMONISASI SISTEM HUKUM
SEBAGAI PILAR PENGELOLAAN
WILAYAH PESISIR INDONESIA

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Departemen Kelautan dan Perikanan
Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia
bekerja sama dengan
Coastal Resources Management Project/
Mitra Pesisir

Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Departemen Kelautan dan Perikanan

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia

Bekerja sama dengan

Mitra Pesisir/ Coastal Resources Management Project II

Jakarta 2005

Judul:
Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia

Kutipan:
Patlis, Jason M., T. H. Purwaka, A. Wiyana, G. H. Perdanahardja (eds.). 2005. Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia. Seri Inisiatif Harmonisasi Sistem Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Hukum dan HAM bekerja sama dengan Coastal Resources Management Project II (USAID), Jakarta. 614 halaman.

Dana:
Penerbitan buku ini didukung oleh US Agency for International Development Coastal Resources Management Project II (Program Kemitraan Pesisir /Mitra Pesisir), sebagai bagian dari Program Pengelolaan Sumber Daya Alam USAID-Bappenas.

Dicetak di:
Jakarta, September 2005

Desain Sampul:
Irene Ratna Kartikasapti

Tata letak:
Myria Fatriza

Penyunting teknis:
Sonya Sondakh

ISBN 979-99939-7-0

Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia

Penyunting

Jason M. Patlis • Tommy H. Purwaka
Adi Wiyana • Glaudy H. Perdanahardja

Penulis *(berdasarkan urutan bab)*

Shidarta • Dietriech G. Bengen
Jacub Rais • Tommy H. Purwaka
M. Daud Silalahi • Sulaiman N. Sembiring
Rikardo Simarmata • Denny Karwur
Ronald Z. Titahelu • Aris Kabul Pranoto
Jason M. Patlis • Etty R. Agoes • Hasjim Djalal

Kontributor

Wahyuningsih Darajati • Irwandi Idris • Wicipto Setiadi
Hanung Cahyono • Sapta Putra Ginting
Eko Rudiyanto • Tommy Hermawan

Pengantar

Bangsa Indonesia patut bersyukur dengan anugerah kekayaan sumber daya alam yang dimiliki, baik yang terdapat di daratan maupun di lautan. Kekayaan tersebut tercermin dalam banyaknya pulau dan luas wilayah yang dimilikinya. Dari luasan yang ada, sebagian besar berupa wilayah laut dan pesisir yang menyediakan sumber pangan, tambang, mineral dan energi, maupun sebagai kawasan rekreasi atau pariwisata. Oleh karena itu, ekosistem pesisir dapat dikatakan sebagai sumber kehidupan bagi rakyat, dan pedukung pembangunan sosial dan ekonomi nasional.

Namun, tata kelola wilayah pesisir masih rancu karena belum menyatu dan sinergisnya peraturan perundang-undangan dan sebagian besar bersifat sektoral. Keterbatasan kapasitas para pemangku kepentingan, termasuk para penegak hukum, dalam memahami dan menginterpretasikan peraturan yang ada, berakibat pada terjadinya penerapan hukum yang tidak efektif. Demikian pula, koordinasi antarsektor, antardaerah, antara sektor dan daerah, serta antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih lemah.

Berangkat dari dasar pemikiran tersebut Kementerian PPN/ Bappenas, Departemen Kelautan dan Perikanan, dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) bekerja sama dengan Mitra Pesisir (*Coastal Resources Management Project)* mengambil inisiatif untuk melakukan langkah-langkah awal harmonisasi sistem hukum dan peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan wilayah pesisir di Indonesia. Untuk itu dibentuk Tim Harmonisasi yang bertugas melakukan identifikasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir.

Tim ini telah menghasilkan 4 (empat) produk berbentuk buku dan *software* berjudul :

a. **Basis Data**, memuat seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir, dan merupakan basis data yang mudah diakses, dan mudah dioperasikan oleh seluruh pemangku kepentingan.

b. **Buku Narasi**, berjudul "Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia" yang mengidentifikasi arah dan langkah-langkah konkrit yang perlu diambil dalam rangka harmonisasi peraturan

perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir.

c. **Buku Materi Acuan,** berjudul "Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu," memuat materi acuan untuk dimanfaatkan oleh para pemangku kepentingan di daerah dalam menyusun peraturan daerah yang mengatur pengelolaan wilayah pesisir.

d. **Buku Saku**, yang memuat pasal-pasal ketentuan hukum dan sanksi dari berbagai macam peraturan perundang-undangan terkait dengan penegakan hukum di bidang sumber daya alam dan pesisir.

Keempat produk tersebut diharapkan dapat memberi manfaat bagi semua pihak terutama para pengambil kebijakan, perencana, pengelola, pelaksana, penegak hukum dan pemerhati wilayah pesisir di Indonesia. Selanjutnya dengan berbekal empat produk tersebut, diharapkan ada langkah-langkah nyata yang dapat diambil untuk menuju harmonisasi sistem hukum dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir. Dengan demikian, ke depan sumber daya alam dan wilayah pesisir di negeri ini dapat dikelola secara adil dan berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Akhir kata, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh Tim Harmonisasi atas kerja kerasnya, hingga tersusunnya keempat produk ini. Kami ucapkan juga terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyusunannya. Masukan dan saran perbaikan sangat kami harapkan untuk penyempurnaan lebih lanjut.

Jakarta, Juli 2005

Dedi M. Masykur Riyadi	Andin H. Taryoto	A. A. Oka Mahendra
Deputi Menteri Negara PPN/ Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Bappenas	Sekretaris Jenderal Departemen Kelautan dan Perikanan	Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM

Sekapur Sirih

Ucapan terima kasih dan penghargaan disampaikan kepada semua pihak yang telah menyumbangkan pikiran dan tenaganya hingga tersusunnya Buku Narasi yang berjudul "Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia." Buku narasi ini dapat diselesaikan berkat kerja keras dan ketekunan Tim Penyunting yang terdiri atas Jason M. Patlis, Tommy H. Purwaka, Adi Wiyana, dan Glaudy H. Perdanahardja; dan Tim Penulis yang terdiri atas: Shidarta, Dietriech G. Bengen, Jacub Rais, Tommy H. Purwaka, Daud Silalahi, Sulaiman N. Sembiring, Rikardo Simarmata, Denny Karwur, Ronald Z. Titahelu, Jason M. Patlis, Hasjim Djalal, Etty R. Agoes, dan Aris Kabul Pranoto.

Tim Penyunting dan Tim Penulis dapat menyelesaikan tugasnya tentunya tidak terlepas dari dukungan dan masukan-masukan yang telah diberikan oleh Tim Harmonisasi yang struktur dan keanggotaannya ditetapkan melalui Keputusan Sekretaris Menteri Bappenas, Dr. Ir. H. Koensatwanto Inpasihardjo, DIPL, HE, MSc. Selaku Tim Pengarah adalah Dr. Ir. Dedi M. Masykur Riyadi (Deputi Menteri Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Bappenas), Dr. Ir. Andin H. Taryoto (Sekretaris Jenderal, DKP) dan Prof. Dr. Widi A. Pratikto (Direktur Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, DKP). Sedangkan Tim Pelaksananya diketuai oleh Ir. Wahyuningsih Darajati, MSc. (Direktur Kelautan dan Perikanan, Bappenas); dan Ir. Ali Supardan (Sesditjen Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, DKP) selaku sekretaris.

Dalam pelaksanaannya, Tim Harmonisasi dibagi dalam dua kelompok kerja. ***Pertama***, Kelompok Kerja Hukum yang diketuai oleh Narmoko Prasmaji, SH, MA (Kepala Biro Hukum dan Organisasi, DKP); dengan anggota: Diani Sadia Wati, SH, LLM (Direktur Hukum dan HAM, Bappenas); Dr.Wicipto Setiadi, SH, MH (Direktur Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, Departemen Hukum dan HAM); Barlin, SH, MSi (Asisten Deputi Urusan Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Negara Lingkungan Hidup); Dr. Sudirman Saad (Direktur Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, DKP); Bambang Iriana, SH (BPHN); M. Fachruddien, SH (Kasubdit Harmonisasi Bidang Polkam, Departemen Hukum dan HAM); Badia Sibuea, SH (Kabag Hukum dan Organisasi, Ditjen Perikanan Budidaya DKP); Ir. Aris Kabul, MSi (Kabag Hukum, Humas dan Organisasi, Ditjen P3K, DKP); Hanung Cahyono, SH, LLM (Kabag Hukum Laut, Biro Hukum dan Organisasi, DKP); Tini Martini, SH, Msoc, SCi (Kabag Organisasi dan Tata Laksana, Biro Hukum dan Organisasi,

DKP); Prof. Dr. M. Daud Silalahi, SH (Universitas Padjadjaran); Sidharta, SH, MHum (Universitas Tarumanagara); Indro Sugianto, SH, MH (Direktur, Indonesian Center for Environmental Law/ICEL); Rikardo Simarmata (Perkumpulan untuk Pembaharuan Berbasis Masyarakat dan Ekologis/HUMA); Sulaiman Sembiring, SH (Direktur Eksekutif, Institut Hukum Sumber Daya Alam/IHSA); Arimbi Heroepoetri, SH (Aliansi Pengacara Lingkungan Dunia); Jason M. Patlis, JD (Mitra Pesisir); Ronald Z. Titahelu, SH, MS (Universitas Pattimura).

Kedua, Kelompok Kerja Teknis yang diketuai oleh Dr. Irwandi Idris, MSi (Direktur Bina Pesisir, DKP), dengan anggota: Ir. Yaya Mulyana (Direktur Konservasi dan Taman Nasional Laut, DKP); Dr. Ir. Edi Effendi Tedjakusuma, MA (Direktur Kehutanan dan Konservasi Sumber Daya Air, Bappenas); Ir. Bemby Uripto, MCP (Direktur Sumber Daya Mineral dan Pertambangan, Bappenas); Dr. Agus Prabowo (Direktur Pengendalian Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Bappenas); Ir. Deddy Koespramudyo, MSc (Direktur Pengembangan Otonomi Daerah, Bappenas); Dr. Sapta Putra Ginting (Kasubdit Pengelolaan Pesisir Terpadu, DKP); Ir. Agus Dermawan, MSi (Kasubdit Suaka dan Kawasan Konservasi Laut, DKP); Riyanto Basuki (Kasubdit Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, DKP); Drs. Berty Mendur (Ditjen Bangda, Departemen Dalam Negeri); Ir. Tommy Hermawan, MA (Kasubdit Pesisir dan Laut, Bappenas); Nina Dwisasanti (Jaring Pela); M. Imran Amin (Telapak); Silvyanita (Yayasan Terangi); Ivan Valentina A (Raca Institute); Farah Sofa (WALHI); Christine Ismuranty (Kehati); Adi Wiyana (Mitra Pesisir); dan Maurice Knight (Mitra Pesisir).

Di samping itu, tim pelaksana tersebut didukung oleh Sekretariat yang terdiri atas Glaudy H. Perdanahardja (Mitra Pesisir), Andi M. Ibrahim (Mitra Pesisir); Yohaness Tony Wijaya (Mitra Pesisir); Tammy Carolina (Mitra Pesisir); Ine Fauzia, SH (Universitas Padjadjaran); dan Ria Siombo (Kasubag Kerja Sama Hukum Laut Internasional, DKP).

Penghargaan dan ucapan terima kasih juga diberikan kepada pihak-pihak lain yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu hingga terselesaikannya buku ini. Secara khusus, ucapan terima kasih disampaikan kepada Maurice Knight (*Chief of Party* CRMP II) dan Jason Patlis (*Senior Legal Advisor* CRMP II) yang telah memberikan dukungan penuh dalam merealisasikan inisiatif ini.

Daftar Isi

Pengantar ii

Sekapur Sirih iv

Daftar Isi vi

Daftar Singkatan dan Akronim viii

Ringkasan Eksekutif xvi

Pendahuluan 2

I **Bagian Pertama**
Konsep Harmonisasi Hukum dan Peraturan Perundang-undangan

BAB 1 Kerangka Berpikir Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengelolaan Pesisir 8

II **Bagian Kedua**
Prinsip-prinsip Harmonisasi dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu

BAB 2 Urgensi Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu 90

BAB 3 Harmonisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir Melalui Penataan Ruang Laut-Darat Terpadu 112

III **Bagian Ketiga**
Tinjauan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Nasional

BAB 4 Karakteristik Hukum Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Pengelolaan Wilayah Pesisir 134

BAB 5 Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Pertambangan 146

BAB 6 Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Industri Minyak dan Gas Bumi 162

BAB 7 Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut 186

BAB 8 Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Kehutanan 268

BAB 9	Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Perikanan Tangkap	**310**
BAB 10	Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Perikanan Budidaya	**334**
IV	**Bagian Keempat** Tinjauan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Daerah	
BAB 11	Tinjauan dan Contoh Peraturan Perundang-undangan dalam Pengelolaan Pesisir di Daerah	**350**
V	**Bagian Kelima** Tinjauan Hukum Adat tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir	
BAB 12	Tinjauan dan Contoh Hukum Adat di dalam Pengelolaan Pesisir dan Laut di Daerah	**426**
VI	**Bagian Keenam** Tinjauan Hukum Internasional Pengelolaan Wilayah Pesisir	
BAB 13	Hukum dan Kesepakatan Internasional, dan Contoh Peraturan di Negara-Negara Lain	**466**
BAB 14	Hubungan antara Pengaturan UNCLOS 1982 dan Agenda 21 yang Berkaitan dengan Wilayah Pesisir Laut	**484**
BAB 15	Lingkungan Strategik yang Berpengaruh terhadap Kelembagaan Kelautan dan Perikanan	**508**
VII	**Bagian Ketujuh** Menuju Harmonisasi	
BAB 16	Tinjauan Disharmoni Ketentuan dalam Kerangka Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir	**522**
BAB 17	Fakta Perlunya Harmonisasi	**554**
BAB 18	Arah Menuju Harmonisasi	**564**
	Penutup	582

Daftar Singkatan dan Akronim

ABK	Anak Buah Kapal
ADR	*Alternative Dispute Resolution*
AFTA	*Asean Free Trade Area*
AMDAL	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APEC	*Asia Pacific Economic Cooperation*
APIPM	Alokasi Penangkapan Ikan Penanaman Modal
ASEAN	*Association of South-East Asian Nations*
AVL	*Automatic Vessel Locater*
BAPEDAL	Badan Pengendali Dampak Lingkungan
Bapedalda	Badan Pengendali Dampak Lingkungan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BAKORKAMLA	Badan Koordinasi Keamanan di Laut
BAKORSURTANAL	Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional
BKSDA	Balai Konservasi Sumber daya Alam
BPD	Badan Perwakilan Desa
BPHN	Badan Pembinaan Hukum Nasional
BPPK	Badan Pengelola Pesisir Kabupaten
BPPKP	Badan Pengelola dan Pengendalian Kelautan dan Perikanan
BPPLT	Badan Pengelolaan Pesisir dan Laut Terpadu
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
B3	Bahan Beracun dan Berbahaya
CB-CRM	*Community-Based Coastal Resources Management*
CCDR	*Court-connected Dispute Resolution*
CCSBT	*Convention on Conservation of Blue Fin Tuna*

C & F	*Cost and Freight*
CIF	*Cost, Insurance and Freight*
CITES	*Convention of International Trade on Endangered Species*
CLC	*Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*
COREMAP	*Coral Reef Management Project*
COLREGS	*Convention on the International Regulations for the Preventing Collissions at Sea*
CRC	*Coastal Resources Center*
CRMP	*Coastal Resources Management Project*
CRISTAL	*Contract Regarding an Interim Supplement for Tanker Liability for Oil Pollution*
CSCAP	*Council for Security Cooperation in Asia Pacific*
DAS	Daerah Aliran Sungai
Dahsuskim	Kemudahan Khusus Keimigrasian
DepHub	Departemen Perhubungan
Dephut	Departemen Kehutanan
DEPLU	Departemen Luar Negeri
DKI Jakarta	Daerah Khusus Ibukota Jakarta
DKP	Departemen Kelautan dan Perikanan
DMI	Dewan Maritim Indonesia
DPD	Dewan Pertimbangan Daerah
DPL	Daerah Perlindungan Laut
DPM	Daerah Perlindungan Mangrove
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Pertimbangan Rakyat Daerah
DPSIR	*Driver-Pressure-State-Impact-Response*
EPL	Surat Penetapan Sebagai Eksportir Pasir Laut
ESDM	Energi dan Sumber Daya Mineral
FAO	*Food Agricultural Organization*
FKPPS	Forum Koordinasi Pengelolaan Pemanfaatan Sumber Daya Ikan
FOB	*Free on Board*

FUND	*Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage*
GATT	*General Agreement on Tarifs and Trade*
GBHN	Garis-garis Besar Haluan Negara
GT	*Gross Tonnage*
HAM	Hak Asasi Manusia
HANKAM	Pertahanan dan Keamanan
HGU	Hak Guna Usaha
HPE	Harga Patokan Ekspor
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HPHH	Hak Pemungutan Hasil Hutan
HTUN	Hukum Tata Usaha Negara
HUKLA	Konvensi Hukum Laut PBB
HYDROS-AL	*Hydrography* TNI-AL
ICCPR	*International Convention on Civil and Political Rights*
ICOM	*Integrated Coastal and Ocean Management*
ICJ	*International Court of Justice*
ICRW	*International Convention for the Regulation of Whaling*
IHO	*International Hydrographic Organization*
IKTA	Surat Izin Tenaga Kerja Asing
IMO	*International Maritime Organization*
IMP	*Introduced Marine Pest*
INBUDKAN	Intensifikasi Pembudidayaan Ikan
Inpres	Instruksi Presiden
INTERVENTION	*Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution*
IPAL	Instalasi Pengolahan Air Limbah
IPCC	*Intergovernmental Panel on Climate Change*
IOMAC	*Indian Ocean Marine Affairs Cooperation*
IOI	*International Ocean Institute*
IOTC	*Indian Ocean Tuna Commission*
IOR-ARC	*Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation*

IORG	*Indian Ocean Rim Academic Group*
IOTO	*Indian Ocean Tourism Organization*
IPTEK	Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
ITLOS	*International Tribunal for the Law of the Sea*
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
IUP	Izin Usaha Perikanan
IUU	*Illegal, unreported and unidentified fishing*
IWC	*International Whaling Commission*
JTB	Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan
Juklak	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	Petunjuk Teknis
Kep	Keputusan
Kepmen	Keputusan Menteri
Keppres	Keputusan Presiden
KHL	Konvensi Hukum Laut
KLH	Kementerian Lingkungan Hidup
KKL	Kawasan Konservasi Laut
KKP-KKL	Kelompok Kerja Terpadu Kawasan Konservasi Laut
KP	Kuasa Pertambangan
KPA	Kawasan Pelestarian Alam
KPLP	Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai Departemen Perhubungan
KPPL	Komite Pengelola Perikanan Laut
KSA	Kawasan Suaka Alam
KSM	Kelompok Swadaya Masyarakat
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUH Perdata	Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
L/C	*Letter of Credit*
LDC	*London Dumping Convention*
LIPI	Lemabaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LLMC	*Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims*

LME	*Large Marine Ecosystem*
LOICZ	*Land-Ocean Interaction in the Coastal Zone*
LSI	*Law of the Sea Institutes*
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	Mahkamah Agung
MARPOL	*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*
MCRMP	*Marine and Coastal Resource Management Project*
MCS	*Monitoring, Control dan Surveillance*
Menelp	Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan
MENKO	Menteri Koordinator
MIGAS	Minyak dan Gas
Menkp	Menteri Kelautan dan Perikanan
Mentan	Menteri Pertanian
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
MREP	*Marine Resources Evaluation Program*
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NUCLEAR	*Convention Relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material*
OILPOL	*Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil*
ORNOP	Organisasi Non-Pemerintah
P & K	Perikanan dan Kelautan
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PANKORWILNAS	Panitia Koordinasi Masalah Wilayah Nasional dan Dasar Laut
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
P3LE	Pemantauan, Pengendalian, Pengamatan Lapangan, dan Evaluasi
PECC	*Pacific Economic Cooperation Committee*
Perda	Peraturan Daerah

Permen	Peraturan Menteri
Perpu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perpres	Peraturan Presiden
PETI	Pertambangan Tanpa Izin
PIP	Pusat Informasi Pesisir
PKKA	Pemberitahuan Keagenan Kapal Asing
Pokja	Kelompok Kerja
POLAIRUD	Polisi Air dan Udara
POLHUT	Polisi Hutan
Polri	Kepolisian Republik Indonesia
PP	Peraturan Pemerintah
PPKA	Pemberitahuan Pengoperasian Kapal Asing
PPKI	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PROTAP	Prosedur Tetap
PSDKP	Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan
PSI	*Proliferation Security Initiative*
RDTR	Rencana Detail Tata Ruang
RPP	Rancangan Peraturan Pemerintah
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
RTTR	Rencana Teknik Tata Ruang
RUU	Rancangan Undang-Undang
RUTR	Rencana Umum Tata Ruang
SC	*Security Clearance*
SCSW	*South China Sea Workshop Process*
SDA	Sumber Daya Alam
SEAFDC	*Southeast Asian Fisheries Development Cooperation*
SEAPOL	*Southeast Asian Policy on Ocean Law*
SEB	Surat Izin Pemberitaan Ekspor Barang
SIB	Surat Izin Berlayar
SIKK	Surat Izin Kerja Keruk
SIKPPII	Surat Izin Kapal Penangkapan dan Pengangkutan Ikan Indonesia
SIKPII	Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Indonesia

SIKPIA	Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Indonesia
SIPD	Surat Izin Pertambangan Daerah
SIPI	Surat Izin Penangkapan Ikan
Siswasmas	Sistem Pengawasan Masyarakat
SK	Surat Keputusan
SKB	Surat Keputusan Bersama
SP-EPL	Surat Persetujuan Ekspor Pasir Laut
SPI	Surat Penangkapan Ikan
SPKPIA	Surat Persetujuan Kapal Pengangkut Ikan Asing
SPO	Standar Prosedur Operasional
STP	*Submarine Tailing Placement*
STPK	Surat Tanda Pendaftaran Kapal
TGHK	Tata Guna Hutan Kesepakatan
TNC-ECA	*The Nature Conservancy – Ecoregional Conservation Assessments*
TNI-AL	Tentara Nasional Indonesia – Angkatan Laut
TOVALOP	*Tanker Owners' Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution*
TP4L	Tim Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut
UKL	Upaya Pengelolaan Lingkungan
UNCLOS 1982	*United Nasions Convention on the Law of the Sea*
UNCED	*United Nations Conference on Environment and Development*
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	*United Nations Educational. Scientific and Cultural Organization*
UNICPRO	*United Nations Informal Consultative Process*
UNSRAT	Universitas Sam Ratulangi
UPL	Upaya Pemantauan Lingkungan
UPT	Unit Pengelola Teknis
USAID	*United States Aid for International Development*
USPACOMILOPS	*US Pacific Command Military Operation Conference*

UU	Undang-Undang
UUDS	Undang-Undang Dasar Sementara
UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
UUK	UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
UU KSDHE	UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
UULH 1997	UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
UUPA	UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria
UUPK	UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan
UUPLH	UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan hidup
UUPMA	UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing
UUPMDN	UU Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri
UUPR	UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
VOC	*Verenigde Oost-Indische Compagnie*
WCPFC	*West and Central Pacific Fisheries Commissio*n
WHO	*World Health Organization*
WMD	*Weapon of Mass Destruction*
WTO	*World Trade Organization*
WWF	*Worldwide Fund for Nature*
ZEE	Zona Ekonomi Ekslusif
ZEEI	Zona Ekonomi Ekslusif Indonesia

Ringkasan Eksekutif

Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia

Pendahuluan

Kegiatan harmonisasi sistem hukum dan peraturan perundang-undangan dalam rangka pengelolaan wilayah pesisir dan laut merupakan kegiatan kerja sama antara Bappenas, DKP, USAID, dan Mitra Pesisir dalam menghasilkan *output* berupa: (a) buku narasi yang berisi analisis harmoni dan disharmoni sistem hukum dan peraturan perundang-undangan pengelolaan wilayah pesisir dan laut dan pola serta langkah-langkah harmonisasi; (b) basis data (*database*) peraturan perundang-undangan yang mengatur dan/atau yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir dan laut; (c) materi acuan penyusunan peraturan daerah tentang pengelolaan wilayah pesisir dan laut; dan (d) buku saku kumpulan ketentuan dan sanksi hukum yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan wilayah pesisir dan laut.

Database peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan wilayah pesisir dan laut berisi sekitar tiga ribuan peraturan perundang-undangan, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah, serta contoh-contoh hukum adat yang berhasil dikumpulkan dalam waktu kurang lebih satu tahun, yaitu dari November 2004 sampai dengan November 2005. Di luar *database* masih terdapat banyak peraturan perundang-undangan dan hukum adat yang belum berhasil dikumpulkan. Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan dalam waktu yang sama dan dalam ruang yang sama pula sudah barang tentu telah membawa konsekuensi terjadinya disharmoni hukum yang ditunjukkan misalnya dengan adanya tumpang-tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Contoh konkret dari disharmoni tersebut adalah ketidakselarasan dan ketidakserasian antara penerapan UU Kehutanan dan UU Perikanan dalam masalah konservasi, antara penerapan UU Kehutanan dan UU Pertambangan dalam masalah penambangan di kawasan hutan lindung, dan antara UU Lingkungan Hidup dan UU Perindustrian, UU Pertambangan, UU Pelayaran, UU Kehutanan, dan UU Pertanian dalam masalah pencemaran. Disharmoni hukum yang telah terjadi tersebut perlu

ditanggulangi dan disharmoni hukum yang belum terjadi harus dicegah melalui kegiatan harmonisasi hukum.

Sanksi hukum di bidang pengelolaan wilayah pesisir telah berhasil dihimpun dari 22 Undang-Undang dan 43 peraturan pelaksanaan dalam satu buku. Sanksi hukum tersebut dihimpun dalam satu buku dengan maksud dan tujuan untuk memudahkan para aparat penegak hukum untuk menegakkan hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam dan wilayah pesisir. Di samping itu, himpunan sanksi hukum tersebut juga dimaksudkan untuk memudahkan sosialisasi tentang pelanggaran-pelanggaran hukum di bidang pengelolaan sumber daya alam dan wilayah pesisir yang diancam dengan sanksi hukum. Inkonsistensi dalam penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran hukum menimbulkan terjadinya disharmoni hukum yang harus diharmonisasikan melalui kegiatan penyerasian dan penyelarasan hukum.

Kegiatan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam rangka pengelolaan wilayah pesisir dan laut juga telah merumuskan beberapa prinsip dasar yang diusulkan untuk dijadikan acuan bagi penyusunan peraturan daerah. Penggunaan prinsip-prinsip dasar sebagai acuan penyusunan peraturan daerah diharapkan dapat mencegah terjadinya disharmoni hukum dan sebaliknya diharapkan mampu meningkatkan harmonisasi hukum antarperaturan daerah, dan antara peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Dalam kaitan ini, pola harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam rangka pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu dirumuskan di dalam buku narasi dengan judul "Harmonisasi Sistem Hukum dan Peraturan Perundang-undangan Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu."

Keempat hasil kegiatan harmonisasi tersebut, yaitu Buku Narasi Harmonisasi Sistem Hukum, Buku Saku Kumpulan Ketentuan dan Sanksi, Materi Acuan Penyusunan Peraturan Daerah, dan Basis Data Hukum, haruslah dipandang sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan. Arti "satu kesatuan" dalam kaitan ini dapat dijelaskan secara singkat sebagai berikut: isi Basis Data hukum memberi gambaran bahwa penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah besar memerlukan upaya-upaya penyelarasan, penyerasian, dan penyesuaian (harmonisasi) untuk mencegah terjadinya disharmoni hukum. Buku Narasi yang berjudul "Harmonisasi Sistem Hukum dan Peraturan Perundang-undangan Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu" memberikan gambaran tentang kerangka hukum yang ada pada saat ini serta analisis harmoni disharmoni antarhukum dan peraturan perundang-undangan terkait dengan pengelolaan wilayah

pesisir dan laut. Selain itu, Buku Narasi juga menyajikan keadaan nyata di lapangan tentang terjadinya disharmoni hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan, serta upaya-upaya pencegahan dan penanggulangannya melalui harmonisasi hukum digambarkan secara kasuistis dan kontekstual. Buku ini juga menjelaskan tentang konsep-konsep harmonisasi hukum dan harmonisasi pengelolaan wilayah pesisir, serta merumuskan pola harmonisasi hukum yang dapat dijadikan acuan dalam upaya penyelarasan, penyerasian, dan penyesuaian peraturan perundang-undangan dalam rangka pengelolaan wilayah pesisir. Pembuatan Materi Acuan yang berisi prinsip-prinsip dasar, proses penyusunan, dan materi muatan peraturan daerah tentang pengelolaan wilayah pesisir terpadu juga merupakan upaya untuk mewujudkan harmonisasi hukum antarperaturan daerah dan antara peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Terakhir, Buku Saku merupakan alat sederhana dan praktis yang dapat membantu upaya penegakan hukum dan harmonisasi tentang ketentuan sanksi dan penegakannya di masyarakat. Disharmoni hukum yang terjadi dalam penerapan peraturan perundang-undangan di wilayah pesisir diindikasikan dengan terjadinya pelanggaran-pelanggaran hukum yang diharmonisasikan melalui penerapan sanksi-sanksi hukum secara konsisten. Sanksi-sanksi hukum tersebut kemudian dihimpun sebagai pegangan bagi para aparat penegak hukum serta sebagai bahan sosialisasi kepada masayarakat.

Pengertian dan Ruang Lingkup Harmonisasi Hukum

Penerapan berbagai macam peraturan perundang-undangan secara bersama-sama tanpa upaya-upaya harmonisasi atau penyelarasan dan penyerasian sudah barang tentu akan menimbulkan masalah seperti benturan kepentingan antarlembaga *stakeholders* wilayah pesisir. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman-pedoman untuk melaksanakan strategi, di mana ketiganya sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan. Kebijakan terdiri atas dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Dalam kaitan ini, harmonisasi dapat diawali dengan melakukan penyelarasan dan penyerasian tujuan, strategi dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional

dengan tetap memperhatikan sistem hukum dan asas-asas hukum yang berlaku.

Untuk mempermudah harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut di atas, penyelarasan dan penyerasian tujuan, strategi dan pedoman dapat dilakukan dengan mengacu kepada hukum dasar yaitu UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan payung seperti UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di samping itu, amandemen UUD 1945 dan pengundangan UU Nomor 32 Tahun 2004 membawa konsekuensi logis bahwa peraturan perundang-undangan yang sudah ada harus diselaraskan dan diserasikan dengan perubahan hukum dasar dan hukum payung yang telah terjadi.

Uraian di atas merupakan penjelasan tentang harmonisasi dari sisi pencegahan, yaitu upaya harmonisasi yang dilakukan dalam rangka menghindarkan terjadinya disharmoni hukum. Selain itu, harmonisasi dilakukan untuk menanggulangi keadaan disharmoni hukum yang telah terjadi. Keadaan disharmoni hukum dicerminkan oleh, misalnya, tumpang-tindih kewenangan, benturan kepentingan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, dan tindak pidana. Disharmoni hukum di bidang hukum privat dapat diharmoniskan melalui perangkat *Alternative Dispute Resolution* (ADR),[1] *Court-Connected Dispute Resolution* (CCDR),[2] dan pemeriksaan di pengadilan. Disharmoni hukum di bidang hukum publik, sepanjang tidak menyangkut pelanggaran ketentuan pidana, dapat diharmoniskan melalui upaya negosiasi atau musyawarah, dengan atau tanpa mempergunakan penengah atau juru runding. Disharmoni hukum di bidang hukum publik yang menyangkut pelanggaran pidana hanya dapat diharmoniskan melalui pengadilan.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Disharmoni Hukum

Potensi terjadinya disharmoni hukum dicerminkan oleh adanya faktor-faktor sebagai berikut:

1. Jumlah peraturan perundang-undangan yang begitu banyak yang berlaku dalam pengelolaan wilayah pesisir.
2. Keberadaan hukum adat yang semakin termarjinalkan dalam pengelolaan wilayah pesisir.
3. Pluralisme dalam penerapan dan penegakan hukum di bidang pengelolaan wilayah pesisir.
4. Perbedaan kepentingan dan perbedaan penafsiran dari para *stakeholders* sumber daya alam wilayah pesisir.

5. Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang pengelolaan pesisir.
6. Kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum.
7. Hambatan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yaitu yang berupa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.
8. Penerapan peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan empat kemungkinan dampak terhadap *stakeholders*, yaitu: *diffused cost - diffused benefit*, *diffused cost - concentrated benefit*, *concentrated cost - diffused benefit*, dan *concentrated cost - concentrated benefit*.

Contoh-contoh Disharmoni Hukum dalam Penerapan Peraturan Perundang-undangan

- UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dalam Masalah Konservasi.
- UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan dalam Masalah Penambangan di Kawasan Lindung.
- UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Masalah Pelimpahan Wewenang Pemerintah Pusat kepada Daerah.
- UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan UU Pelayaran dalam Masalah Pengoperasian Pelabuhan dan Pelayaran Kapal-kapal Ikan.
- UU POLRI dan UU Pertahanan dalam Masalah Penegakan Hukum di Laut.
- UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup dengan UU Kehutanan, UU Pelayaran, UU Pertambangan, UU Perindustrian, dan UU Pertanian dalam Masalah Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Pesisir.

Fungsi Harmonisasi

Harmonisasi memiliki fungsi pencegahan dan fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum untuk mencegah terjadinya disharmoni hukum dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional. Upaya ini dilakukan dengan arahan untuk

menegaskan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Upaya harmonisasi yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya disharmoni hukum.

Harmonisasi hukum untuk menanggulangi disharmoni hukum yang telah terjadi dilakukan melalui:

- Proses non-litigasi dengan mempergunakan perangkat *alternative dispute resolution* (ADR) untuk menyelesaikan sengketa perdata di luar pengadilan.
- Proses litigasi dengan mempergunakan perangkat *court-connected dispute resolution* (CCDR) untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa di bidang perdata sebelum dimulai pemeriksaan di pengadilan.
- Proses litigasi sebagai pemeriksaan perkara perdata di pengadilan.
- Proses negosiasi atau musyawarah, baik dengan maupun tanpa juru penengah, untuk menyelesaikan disharmoni hukum publik yang tidak bersifat pidana, seperti tumpang-tindih kewenangan dan benturan kepentingan antarinstansi pemerintah.
- Proses pemeriksaan perkara pidana untuk mengadili pelanggaran atau tindak-kejahatan.

Substansi Harmonisasi

Harmonisasi yang dilakukan untuk menanggulangi dan mencegah terjadinya disharmoni hukum memerlukan teknik-teknik penemuan hukum dalam rangka mempertegas kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa harmonisasi hukum merupakan kegiatan penemuan kehendak hukum, kehendak masyarakat dan kehendak moral melalui kegiatan penafsiran hukum dan penalaran hukum, serta pemberian argumentasi yang rasional kepada hasil penafsiran dan penalaran hukum. Dalam pengelolaan pesisir terpadu, harmonisasi harus dapat mencerminkan adanya keterpaduan dalam pengelolaan wilayah pesisir, dan sebaliknya di dalam keterpaduan pengelolaan tersebut juga tercermin harmonisasi hukum.

Langkah-langkah Harmonisasi Hukum

1. Identifikasi letak atau posisi disharmoni hukum di dalam penerapan peraturan perundang-undangan.
2. Identifikasi penyebab terjadinya disharmoni hukum.
3. Upaya penemuan hukum dengan menggunakan metode penafsiran

dan metode konstruksi hukum untuk mengubah keadaan hukum yang disharmoni menjadi harmoni.

4. Upaya penalaran hukum agar supaya hasil penafsiran dan konstruksi hukum tersebut masuk akal atau memenuhi unsur logika.
5. Penyusunan argumentasi yang rasional dengan mempergunakan pemahaman teknik pengelolaan wilayah pesisir terpadu untuk mendukung dan menjelaskan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum, dan penalaran hukum.

Arah dari Langkah-langkah Harmonisasi Hukum

Penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional dilakukan untuk menemukan:

a. Kehendak hukum atau cita hukum (*recht idee*), yaitu kepastian hukum.
b. Kehendak masyarakat, yaitu keadilan.
c. Kehendak moral, yaitu kebenaran.

Pendekatan dalam Melakukan Harmonisasi Hukum

1. Harmonisasi Hukum dengan Mengacu kepada Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 11 Tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya menegaskan bahwa pemerintah dapat memberi surat keputusan pemberian kuasa pertambangan, yaitu kuasa pertambangan yang diberikan kepada perusahaan negara, perusahaan daerah, badan hukum, atau perorangan untuk melakukan usaha pertambangan (Pasal 1 jo. Pasal 2 PP 32/69).[3] Bila Pasal 14 UU Nomor 11 Tahun 1967 dikaitkan dengan Pasal 7 PP Nomor 32 Tahun 1969, maka kuasa pertambangan tersebut terdiri atas kuasa pertambangan penyelidikan umum, kuasa pertambangan eksplorasi, kuasa pertambangan eksploitasi, kuasa pertambangan pengolahan dan pemurnian, kuasa pertambangan pengangkutan, dan kuasa pertambangan penjualan. Pengawasan terhadap berbagai kegiatan usaha pertambangan perlu dilakukan dalam rangka menjamin bahwa kegiatan usaha pertambangan tersebut senantiasa memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 29 dan Pasal 30 UU Nomor 11 Tahun 1967 jo. Pasal 64 dan Pasal 65 PP Nomor 32 Tahun 1969).

Untuk kepentingan harmonisasi hukum dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut, pelaksanaan kuasa pertambangan penyelidikan umum dan kuasa pertambangan eksplorasi seyogyanya dipandang sebagai

kegiatan perencanaan dan penataan (*planning and organizing*). Kegiatan perencanaan dan penataan tersebut merupakan landasan bagi dilaksanakannya kuasa pertambangan eksploitasi, pengolahan, pemurnian, pengangkutan, dan penjualan (*actuating*). Dalam kaitan ini, pengawasan (*controlling*) dilakukan terhadap kegiatan pelaksanaan semua kuasa pertambangan. Pengelolaan terhadap sumber daya pertambangan dengan asas konservasi dilakukan untuk menjamin bahwa pemanfaatan sumber daya melalui pelaksanaan berbagai macam kuasa pertambangan dilaksanakan secara bijaksana [Pasal 1 butir (15) UU Nomor 23 Tahun 1997].

Pasal 1 butir (2) jo. butir (15) UU Nomor 23 Tahun 1997 menegaskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilakukan melalui kegiatan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian dengan tujuan untuk melestarikan fungsi-fungsi lingkungan hidup, dalam rangka menjamin pemanfaatan sumber daya alam non-hayati secara bijaksana serta ketersediaan sumber daya alam hayati secara berkelanjutan bagi usaha-usaha pemanfaatan. Dalam kaitan ini, pengelolaan pertambangan secara yuridis-normatif telah selaras dan serasi dengan pengelolaan lingkungan hidup.

Pemanfaatan sumber daya alam hayati secara bijaksana menurut Pasal 1 butir (2) UU Nomor 5 Tahun 1990 adalah pemanfaatan yang dilakukan dengan mempertimbangkan *potential capacity* dan *carrying capacity* dari sumber daya alam hayati dan *absorptive capacity* dari lingkungan sumber daya alam hayati tersebut. Pemanfaatan sumber daya alam hayati secara bijaksana tersebut di dalam UU Nomor 31 Tahun 2004 dikendalikan melalui pengelolaan perikanan berasaskan konservasi sumber daya ikan. Pasal 1 butir (7) UU Nomor 31 Tahun 2004 mendefinisikan pengelolaan perikanan sebagai:

"*[S]emua upaya, termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan [planning and organizing], dan implementasi [dari perencanaan atau actuating] serta penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan [controlling], yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati. Konservasi sumber daya ikan adalah upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumber daya ikan, termasuk ekosistem, jenis dan genetik untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya ikan.*"

Pengelolaan kehutanan sebagai pengelolaan sumber daya alam hayati diatur oleh UU Nomor 41 Tahun 1999 jo. UU Nomor 5 Tahun 1990. Dengan demikian, substansi yuridis normatif dari pengelolaan kehutanan tidak jauh berbeda dari pengelolaan perikanan, pengelolaan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, pengelolaan lingkungan hidup, dan pengelolaan pertambangan. Keseluruhan kegiatan pengelolaan tersebut senantiasa bersentuhan dengan ruang, di mana penataan ruang akan sangat menentukan pelaksanaan masing-masing kegiatan pengelolaan. Penataan ruang menurut Pasal 1 butir (3) UU Nomor 24 Tahun 1992 adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dari definisi ini terlihat bahwa penataan ruang adalah kegiatan pengelolaan ruang. Sementara itu, ruang merupakan wadah dari berbagai macam kegiatan pengelolaan sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati. Berdasarkan uraian singkat ini dapat dipahami bahwa penyelarasan dan penyerasian peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya dapat dilakukan melalui penataan ruang.

2. Harmonisasi Hukum dengan Mengacu kepada Pengertian dan Ruang Lingkup

Uraian tentang pengertian dan ruang lingkup pengelolaan konservasi pesisir dan laut telah menunjukkan adanya kesamaan pemahaman tentang unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian dan ruang lingkup dengan unsur-unsur pengelolaan berasaskan konservasi yang diatur di dalam UU Nomor 11 Tahun 1967, UU Nomor 5 Tahun 1990, UU Nomor 24 Tahun 1992, UU 23 Tahun 1997, UU Nomor 41 Tahun 1999, dan UU Nomor 31 Tahun 2004.

Pemahaman tentang pengelolaan berasaskan konservasi sebagaimana diuraikan di dalam bab tentang Pengertian dan Ruang Lingkup adalah pemahaman berdasarkan *common sense*. Di dalam situasi dan kondisi yang penuh dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan, *common sense* tidak boleh mati. *Common sense* tersebut merupakan perekat yang ampuh yang dapat digunakan oleh upaya harmonisasi hukum untuk merekatkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pengelolaan kawasan konservasi pesisir dan laut.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa penggunaan *common sense* dalam penataan ruang akan sangat membantu upaya harmonisasi tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi agar tujuan dari masing-masing

peraturan perundang-undangan tercapai. Masing-masing peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan laut memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi agar tujuan tercapai. Oleh karena itu, interaksi hukum yang terjadi antara beberapa peraturan perundang-undangan seyogyanya diarahkan untuk menghasilkan harmonisasi tujuan, harmonisasi strategi untuk mencapai tujuan, dan harmonisasi pedoman untuk melaksanakan strategi. Harmonisasi atau keterpaduan hukum tersebut akan memudahkan terwujudnya keterpaduan kelembagaan dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan laut. Adalah sulit untuk memadukan lembaga-lembaga *stakeholders* apabila hukum yang menjadi landasan kegiatan mereka sulit untuk dipadukan.

3. Harmonisasi Hukum dengan Mengacu kepada Keterpaduan Kelembagaan

Aspek hukum dan kelembagaan (*legal and institutional aspects*) dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan wilayah pesisir dan laut diwujudkan dalam bentuk interaksi hukum dan kelembagaan.[4] Masing-masing *stakeholders* yang terlibat dalam kegiatan pengelolaan, baik lembaga pemerintah, lembaga swasta maupun lembaga masyarakat, memperoleh mandat hukum dari peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan satu, dua, atau beberapa komponen kegiatan pengelolaan sumber daya pesisir dan laut. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa masing-masing komponen kegiatan pengelolaan merupakan interaksi hukum dan kelembagaan.

Oleh karena interaksi hukum dan kelembagaan terjadi di setiap komponen kegiatan pengelolaan dan juga antarkomponen kegiatan di dalam pengelolaan, maka keterpaduan tersebut hendaknya dapat diupayakan untuk terwujud di setiap lini dan tingkatan interaksi hukum dan kelembagaan. Upaya untuk memadukan peraturan perundang-undangan pengelolaan, atau paling tidak untuk menyelaraskan dan menyerasikannya, dapat dilakukan melalui penafsiran hukum, penalaran hukum, dan argumentasi rasional dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masing-masing lembaga dengan arahan utama untuk mengembangkan fungsi lindung dari kawasan konservasi pesisir dan laut. Apabila keterpaduan hukum dapat diwujudkan, maka masalah keterpaduan dalam aplikasinya juga harus selalu diupayakan oleh lembaga pengelola kawasan konservasi pesisir dan laut. Keterpaduan kelembagaan senantiasa akan menjadi jaminan bagi terselenggaranya harmonisasi hukum dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut.

4. Harmonisasi Hukum dengan Mengacu kepada UUD 1945 dan UU Nomor 32 Tahun 2004

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan sumber hukum sekaligus landasan hukum bagi setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam pesisir dan laut. Sehubungan dengan itu, Pasal 18A UUD menetapkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya harus diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Undang-Undang yang dimaksudkan di sini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan upaya pengelolaan wilayah pesisir dan laut.

Pasal 237 jo. Pasal 238 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004[5] menyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berkaitan dengan pemerintahan daerah tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, serta yang berkaitan dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada UU Nomor 32 Tahun 2004. Dengan demikian, banyak peraturan perundang-undangan yang harus disesuaikan dan diselaraskan dengan bunyi UU Nomor 32 Tahun 2004, sepanjang yang berkaitan dengan daerah otonom dan pemerintahan daerah.

Daerah kabupaten/kota yang memiliki wilayah laut diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut [Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004), di mana pengelolaan tersebut meliputi kegiatan-kegiatan [Pasal 18 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004]:

a. Eksplorasi
b. Eksploitasi
c. Konservasi
d. Manajemen kekayaan laut
e. Pengaturan administratif
f. Pengaturan tata ruang
g. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah
h. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan
i. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara

Pasal 18 ayat (3) butir (a) dan (c) UU Nomor 32 Tahun 2004 memberi kewenangan kepada daerah untuk melakukan pengelolaan

sumber daya alam pesisir dan laut melalui penataan ruang dengan fokus konservasi.

5. Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada Upaya Kodifikasi dan Unifikasi

Upaya kodifikasi dan unifikasi hukum merupakan upaya untuk mengunci hasil harmonisasi hukum agar tidak berubah lagi, atau andaikata harus berubah, maka perubahan tersebut harus mengacu kepada unifikasi hukum yang telah dikodifikasikan. Upaya kodifikasi adalah upaya untuk menghimpun peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan wilayah pesisir dan laut ke dalam satu buku. Proses kodifikasi tersebut meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

a. Merumuskan pengertian dan ruang lingkup dari masing-masing unsur yang terkandung di dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Pengertian dan ruang lingkup ini akan menjadi dasar untuk membentuk buku-buku dari suatu Kitab Undang-Undang Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut. Sebagai contoh dari buku-buku tersebut adalah sebagai berikut: Buku I Sumber Daya Pesisir dan Laut; Buku II Pengelolaan; Buku III Konservasi; Buku IV Kawasan; dan Buku V Kelembagaan.
b. Melakukan harmonisasi hukum dengan menggunakan metode penemuan hukum, dengan memperhatikan sistem hukum yang berlaku, dengan memperhitungkan dampak hukum yang timbul, serta dengan mempertimbangkan kendala dan hambatan hukum, *ius constitutum* dan *ius constituendum*.
c. Memasukkan hukum hasil harmonisasi ke dalam kelima buku dari Kitab Undang-Undang Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut. Semua ketentuan hukum yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sumber daya pesisir dan laut dimasukkan ke dalam Buku I, yang mengatur tentang pengelolaan dimasukkan ke dalam Buku II, yang mengatur tentang konservasi dimasukkan ke dalam Buku III, yang mengatur tentang kawasan dimasukkan ke dalam Buku IV, dan yang mengatur tentang kelembagaan pengelolaan kawasan konservasi pesisir dan laut dimasukkan ke dalam Buku V.
d. Mengesahkan Kitab Undang-Undang Hukum Pengelolaan tersebut sebagai Undang-Undang.

Kodifikasi hukum tersebut akan memudahkan terjadinya, tidak hanya harmonisasi hukum, melainkan juga unifikasi hukum.

Unifikasi hukum ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut:

a. Adanya satu kitab Undang-Undang.
b. Adanya satu persepsi atau satu pemahaman tentang hukum yang berlaku.
c. Adanya satu sikap dan perilaku terhadap hukum yang berlaku.
d. Adanya prinsip-prinsip non-diskriminasi.
e. Adanya konsistensi dalam penerapan dan penegakan hukum.

Terwujudnya kodifikasi dan unifikasi hukum akan menjamin terwujudnya kepastian hukum dan keadilan. Di samping itu, kodifikasi dan unifikasi hukum akan menjadi landasan bagi pengembangan dinamika harmonisasi hukum.

CATATAN AKHIR

[1] Perangkat ADR terdiri atas musyawarah, mediasi, konsiliasi, penilaian ahli, dan arbitrase yang dilakukan di luar pengadilan atau disebut juga non-litigasi.

[2] CCDR adalah ADR di dalam kerangka pemeriksaan di pengadilan, di mana hakim mempunyai kewajiban untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa sebelum pemeriksaan di pengadilan dimulai.

[3] PP Nomor 32 Tahun 1969 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

[4] Tommy H. Purwaka. *Coastal and Marine Resources Management, Legal and Institutional Aspects*. Bogor: IPB, 1998.

[5] Pasal 237 UU Nomor 32 Tahun 2004: Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Pasal 238 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004: Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku.

Pendahuluan

Wilayah pesisir Indonesia yang membentang sepanjang 81.000 km merupakan wilayah peralihan antara ekosistem daratan dan lautan yang kaya dengan sumber daya alam dan keanekaragaman hayati. Berbagai macam energi dan sumber daya mineral, sumber daya perikanan, dan ekosistemnya terdapat di wilayah pesisir. Konsentrasi penyebaran penduduk beserta kegiatan ekonomi dan pertumbuhan kota-kota juga terletak di wilayah pesisir. Semua provinsi di Indonesia memiliki wilayah pesisir. Dengan demikian, wilayah pesisir tersebut merupakan wilayah dari banyak kabupaten dan kota.

Wilayah pesisir juga dapat dipahami sebagai wilayah tempat bertemunya berbagai kepentingan, baik pemerintah, pengusaha maupun masyarakat dalam rangka memanfaatakan wilayah pesisir dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Dalam kaitan ini, pengaturan pengelolaan wilayah pesisir, pemanfaatan sumber daya pesisir dan ekosistemnya melalui peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan penting dalam upaya memperkecil, mencegah, atau bahkan menghindarkan terjadinya tumpang-tindih kewenangan dan benturan kepentingan.

Lingkup pengaturan pengelolaan wilayah pesisir tersebut mencakup berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, hukum adat, serta ketentuan-

ketentuan hukum internasional yang berkaitan dengan masalah pengelolaan pesisir, baik yang belum maupun telah diratifikasi. Perbedaan persepsi dan kepentingan telah memicu terjadinya tumpang-tindih kewenangan dan benturan kepentingan dalam penerapan peraturan perundang-undangan pengelolaan wilayah pesisir. Upaya untuk mencegah atau bahkan untuk meniadakan terjadinya tumpang-tindih dan benturan kepentingan tersebut dapat dilakukan, antara lain, melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan pengelolaan wilayah pesisir.

Buku tentang Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia ini terdiri atas 7 (tujuh) bagian.

Bagian Pertama yang berjudul "Konsep Harmonisasi Hukum dan Peraturan Perundang-undangan" berupaya untuk meletakkan pemahaman harmonisasi peraturan perundang-undangan sebagai landasan bagi pembahasan-pembahasan yang akan diuraikan dalam keenam bagian lainnya. Bagian pertama terdiri atas satu tulisan, yaitu tulisan dari Shidarta. Shidarta dalam tulisannya yang berjudul "Kerangka Berpikir Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengelolaan Pesisir" mengemukakan bahwa harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan menerapkan asas-asas hukum yang berlaku, menggunakan metode-metode interpretasi, dan mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan di dalam kerangka sistem hukum nasional Indonesia.

Bagian Kedua dari buku ini berjudul "Prinsip-prinsip Harmonisasi dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu," yang mengetengahkan pandangan Dietriech G. Bengen tentang "Urgensi Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu." Bengen berpendapat bahwa kompleksitas wilayah pesisir memerlukan pengelolaan secara terpadu. Pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu mutlak harus memperhatikan keterkaitan kapasitas fungsional ekosistem pesisir dan laut dan lahan atas, serta keterpaduan sektor dan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Bagian ini juga menyajikan tulisan Jacub Rais yang berjudul "Harmonisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir Melalui Penataan Ruang Laut-Darat Terpadu."

Bagian Ketiga yang berjudul "Tinjauan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Nasional" akan membahas kondisi saat ini dari pengaturan pengelolaan wilayah pesisir oleh sejumlah sektor terkait, seperti pertambangan, minyak, dan gas bumi, pasir laut, kehutanan, perikanan tangkap dan, perikanan budidaya. Bagian ini didahului oleh pembahasan mengenai karakteristik hukum pengelolaan terkait dengan pengelolaan sumber daya pesisir dan sumber daya alam. Bagian inilah yang akan menjadi pengantar bagi bab-bab selanjutnya yang membicarakan tentang pengaturan pengelolaan wilayah pesisir terkait sektor. Daud Silalahi menulis tentang pertambangan, minyak, dan gas bumi. Tommy H. Purwaka menulis tentang penambangan pasir laut, perikanan tangkap dan perikanan budidaya. Sulaiman N. Sembiring menulis tentang kehutanan.

Bagian Keempat yang berjudul "Tinjauan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Daerah." Bagian ini ditulis oleh Rikardo Simarmata dan Denny Karwur. Bagian ini membahas kondisi pengaturan pengelolaan wilayah pesisir oleh daerah saat ini, dan membandingkan status hukum di beberapa pemerintah daerah di Indonesia.

Bagian Kelima berjudul "Tinjauan Hukum Adat dalam tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir." Bagian ini ditulis oleh Ronny Z. Titahelu dan mengungkapkan bagaimana seharusnya posisi hukum adat diletakkan sejajar dengan hukum negara. Bagian ini juga mencakup satu boks tentang Revitalisasi Hak Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir di Kabupaten Lombok Timur oleh Aris Kabul Pranoto.

Bagian Keenam berjudul "Tinjauan Hukum Internasional Pengelolaan Wilayah Pesisir." Bagian ini mencakup tiga bab. Bab pertama oleh Jason M. Patlis merupakan tinjauan atas konvensi dan hukum internasional tentang sumber daya laut dan pesisir, dan merupakan contoh-contoh hukum pesisir di negara asing. Bab kedua oleh Etty R. Agoes membahas analisis mengenai Konvensi Hukum Laut dan Agenda 21, dengan penafsiran keduanya sehingga saling konsisten. Bab ketiga oleh Hasjim Djalal memandang posisi Indonesia di dalam konteks hukum internasional tentang pengelolaan pesisir dan laut.

Bagian Ketujuh, yang berjudul "Menuju Harmonisasi," adalah bagian terakhir. Uraian dalam bagian ini mengetengahkan situasi dan kondisi nyata dari harmonisasi peraturan perundang-undangan pengelolaan wilayah pesisir sebagai kesimpulan dari bagian ketiga sampai dengan bagian keenam, serta antisipasi dan solusi terhadap situasi dan kondisi tersebut sebagai saran-saran dalam upaya mewujudkan harmonisasi peraturan perundang-undangan pengelolaan wilayah pesisir di Indonesia.

Bagian Pertama

I

Konsep Harmonisasi Hukum dan Peraturan Perundang-undangan

Bagian Pertama melihat konsep hukum dan hukum perundang-undangan secara umum. Bagian ini akan mengekpslorasi karakteristik sistem hukum Indonesia, sumber prinsip hukum dan konstruksi hukum. Sebelum melihat secara kritis hukum terkait pengelolaan wilayah pesisir dan bagaimana hukum tersebut dapat diharmonisasikan, perlu dipahami isu sistemik yang mengatur sistem hukum Indonesia. Apakah alasan sistemik akan disharmoni dalam kerangka hukum? Mengapa alasan ini muncul dan bagaimana pemecahannya? Hanya dengan mengetahui sistem hukum secara umum, dapat dikenali ketika hukum tertentu terkait sumber daya pesisir dapat diharmonisasikan. Di samping tentunya, perlu dimulai suatu identifikasi permasalahan yang muncul dalam kerangka hukum, termasuk secara spesifik terkait dengan hukum pengelolaan wilayah pesisir dan sumber daya alam, sebagai upaya untuk melakukan intervensi yang sesuai dalam memulai suatu harmonisasi hukum. Hal inilah yang menjadi tujuan dalam bagian pertama.

1

Kerangka Berpikir Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengelolaan Pesisir

Shidarta

1. Pendahuluan
2. Karakteristik Sistem Hukum Indonesia
   2.1 Pengertian Sistem Hukum
   2.2 Latar Belakang Sejarah Sistem Hukum
   2.3 Sumber Material Hukum
   2.4 Sumber Formal Hukum
   2.5 Komentar
3. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
   3.1 Menurut Hukum Positif
   3.2 Menurut Doktrin (pendapat para ahli hukum)
   3.3 Komentar
4. Hak Uji Peraturan Perundang-undangan
   4.1 Mahkamah Konstitusi
   4.2 Mahkamah Agung
   4.3 Komentar
5. Prinsip-prinsip Penemuan Hukum
   5.1 Aliran-aliran Penemuan Hukum
   5.2 Asas-asas Penemuan Hukum
   5.3 Metode Penafsiran
   5.4 Metode Konstruksi
   5.5 Komentar
6. Masalah-masalah Lain Yang Harus Dicermati
   6.1 Keabsahan suatu Undang-Undang
   6.2 Rumusan dalam Ketentuan Penutup
7. Rekomendasi

Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Kerangka berpikir yang disajikan dalam tulisan ini adalah untuk keperluan pembahasan tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan pesisir. Istilah "harmonisasi" sebenarnya merupakan terminologi dalam ilmu musik untuk menunjukkan adanya keselarasan dan keindahan nada-nada. Istilah ini menjadi relevan untuk digunakan dalam bidang hukum, mengingat hukum pun membutuhkan keselarasan agar dapat dirasakan manfaatnya oleh segenap lapisan masyarakat.

Pertemuan para ahli hukum yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Januari 1995, menegaskan pula pentingnya harmonisasi hukum ini, dengan menyatakan bahwa suatu sistem hukum terus mengalami perubahan (*in the making*). Butir keempat kesimpulan dari pertemuan BPHN tersebut selanjutnya berbunyi: "Sistem hukum nasional Indonesia juga merupakan hasil proses harmonisasi antara sejumlah unsur dan faktor yang diolah berdasarkan dan memegang teguh paradigma, asas-asas, norma, dan metode hukum yang pasti, sebagaimana disepakati sebelumnya."

Kemajemukan sistem hukum di Indonesia memang sangat potensial menimbulkan disharmoni. Potensi itu, misalnya, terjadi karena ada demikian banyak jenis peraturan perundang-undangan. Peraturan itu dikeluarkan oleh berbagai instansi, yang satu sama lain sering kali tidak berkoordinasi secara baik. Tata urutan peraturan perundang-undangan memang sudah dibuat. Namun demikian, tata urutan ini tidak selamanya dapat dijadikan pegangan karena dalam kenyataannya ada berbagai peraturan yang berlaku efektif kendati tidak ada dalam tata urutan yang diakui oleh hukum positif tersebut. Semua persoalan di atas tentu saja memberi kontribusi bagi disharmonisasi sistem hukum Indonesia.[1]

Menurut pengamatan L.M. Lapian Gandhi terhadap praktik hukum di Indonesia, ada sejumlah penyebab timbulnya disharmoni itu. Ia menyinggung 8 (delapan) faktor, yakni:[2]

1. Perbedaan antara berbagai Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula, ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua Undang-Undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
2. Pertentangan antara Undang-Undang dengan peraturan pelaksanaan;
3. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal berbagai juklak, yaitu petunjuk pelaksanaan yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
4. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan Surat Edaran Mahkamah Agung;
5. Kebijakan-kebijakan instansi Pemerintah Pusat yang saling bertentangan;
6. Perbedaan antara kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah;
7. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu;
8. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Kesan disharmoni tadi dapat dijumpai di berbagai area pengaturan hukum. Salah satunya adalah di bidang pengelolaan sumber daya pesisir (*coastal resource management*). Disharmoni dalam bidang pengelolaan pesisir tersebut tidak dapat dipisahkan dari problematika dasar sistem hukum Indonesia. Artinya, pemahaman terhadap persoalan dasar itu harus terlebih dulu diletakkan, sebelum analisis ke arah harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan pesisir itu tadi dapat dilakukan. Pemahaman terhadap problema dasar inilah yang dijadikan kerangka berpikir dalam penelitian ini.

Setiap rumusan harus diartikan menurut konteksnya sendiri-sendiri, yang satu sama lain berada dalam ruang lingkup satu sistem hukum nasional, yaitu sistem hukum Indonesia. Untuk itu, paparan berikut dimulai dengan memberikan gambaran tentang karakteristik sistem hukum Indonesia. Guna memasuki pemahaman lebih utuh tentang

sistem hukum Indonesia tadi, perlu diketahui pengertian sistem hukum itu, latar belakang sejarah yang menyertai perjalanannya, serta sumber material dan formal hukum yang digunakan.

Sebagai bagian dari keluarga *civil law system*, kedudukan dan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum di Indonesia, sangatlah penting. Analisis peraturan perundang-undangan hanya mungkin dilakukan apabila tata urutan peraturan perundang-undangan itu dipahami dengan baik. Saat ini masalah tata urutan ini masih menjadi perdebatan, sehingga suasana "perdebatan" ini patut juga dikemukakan, yakni melalui uraian sejumlah pendapat, baik ditinjau dari hukum positif, doktrin (pendapat para ahli), dan rancangan Undang-Undang yang rencananya akan segera diberlakukan.

Upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan juga membuka kemungkinan anggota masyarakat atau pihak-pihak lain yang berkepentingan untuk melakukan pengujian dengan cara mengajukan permohonan atau gugatan. Dewasa ini sudah tersedia dua lembaga negara yang menjalankan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Gambaran tentang proses beracara di 2 (dua) lembaga ini dibentangkan pula.

Akhirnya pekerjaan harmonisasi tersebut akan dapat dilakukan dengan baik jika para penstudinya memahami prinsip-prinsip penemuan hukum (*recthsvinding*). Ada beberapa aliran yang akan dikemukakan di sini, diikuti dengan penjelasan tentang asas-asas hukum yang dikenal luas dalam penemuan hukum. Sebelum ditutup dengan rekomendasi yang mengarahkan secara lebih konkret langkah-langkah para penstudi dalam pekerjaan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan pesisir ini, terdapat sejumlah catatan tambahan berkenaan dengan masalah-masalah yang harus dicermati seputar peraturan perundang-undangan di Indonesia. Rekomendasi pada bagian terakhir ini diharapkan dapat mengaitkan kebutuhan teknis para penstudi dalam menganalisis peraturan perundang-undangan tersebut dengan landasan berpikir (*theoretical framework*) dari pekerjaan ini.

2. Karakteristik Sistem Hukum Indonesia

2.1 Pengertian Sistem Hukum

Secara sederhana, "sistem" berarti sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu

maksud,[3] atau "*Group of things or part working together in a regular relation*."[4] Definisi yang kurang lebih sama diberikan oleh *Black's Law Dictionary*, yang mengartikan sistem sebagai "*Orderly combination or arrangement, as of particulars, parts, or elements into a whole; especially such combination according to some rational principle*."[5]

Banyak unsur-unsur yang terjalin dalam suatu sistem. Hal ini terlihat pada hukum sebagai suatu sistem. Sudikno Mertokusumo mengibaratkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi bagian-bagian kecil untuk kemudian dihubungkan kembali, sehingga tampak utuh seperti gambar semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan yang lain, tetapi kait-mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.[6]

Berbicara tentang "sistem hukum" berarti berbicara tentang sesuatu yang berdimensi sangat luas. Secara mudah sistem hukum dapat dibedakan menjadi tiga komponen, yakni: (1) struktur hukum, (2) substansi hukum, dan (3) budaya hukum.

Komponen pertama adalah struktur hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, yang dimaksud dengan suatu struktur sistem hukum adalah:[7]

... its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.... The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members..., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal system? a kind of still photograph, which freezes the action.

Dalam pengelolaan pesisir, misalnya, struktur hukum di sini berupa lembaga-lembaga negara dan pemerintahan yang lingkup tugasnya terkait dengan pengelolaan pesisir. Di dalam lembaga itu bekerja para aparatur negara dan pemerintahan yang menjadi tulang punggung bekerjanya sistem pengelolaan pesisir di Indonesia. Keberadaan lembaga-lembaga seperti Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), Kementerian Lingkungan Hidup, Bappenas, Polri, pengadilan, adalah contoh konkret dari struktur hukum bidang pengelolaan pesisir ini. Bahkan, perkembangan dewasa ini dapat pula memasukkan lembaga-

lembaga yang didirikan oleh masyarakat (lembaga swadaya masyarakat; ornop) yang telah mendapat pengakuan sebagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) dari sistem pengelolaan pesisir di Indonesia. Setiap lembaga di atas memiliki peran sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Komponen kedua dari sistem hukum adalah substansi, yaitu "*... the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system*."[8] Definisi ini menunjukkan pemaknaan substansi hukum yang lebih luas daripada sekadar *stelsel* norma formal (*formele normenstelsel*). Friedman memasukkan pula pola-pola perilaku sosial dan norma-norma sosial selain hukum, sehingga termasuk juga etika sosial seperti asas-asas kebenaran dan keadilan. Jadi, yang disebut komponen substansi hukum di sini adalah semua asas dan norma yang dijadikan acuan oleh masyarakat dan pemerintah. Dalam pengelolaan pesisir, misalnya, substansi hukum ini meliputi peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga-lembaga yang berwenang. Namun bukan itu saja, asas-asas hukum yang tertulis maupun tidak tertulis juga termasuk kriteria ini. Apa yang disebut dengan nilai-nilai adat atau tradisi yang dipraktikkan secara turun-temurun oleh komunitas nelayan di Lampung, Sulawesi Utara, atau Papua, adalah cerminan dari substansi hukum juga.

Sekalipun substansi hukum itu ada yang tertulis dan tidak tertulis, tetap harus berakar pada pandangan hidup (falsafah) tertinggi yang diakui di negara Republik Indonesia. Pandangan hidup inilah yang menjadi esensi dari semua substansi hukum itu. Untuk konteks Indonesia, falsafah ini disebut Pancasila. Fungsinya adalah sebagai "bintang pemandu" (*Leitstern*) bagi penciptaan dan penerapan sistem hukum Indonesia.

Komponen ketiga dari sistem hukum adalah budaya hukum, yang diartikan oleh Friedman sebagai:[9]

... people's attitudes toward law and legal system?their beliefs, values, ideas, and expectations. . . The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert? a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.

Budaya hukum juga dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum.[10] Konsep "kesadaran hukum" ini dibedakan oleh J.J. von Schmid dengan konsep "perasaan hukum." Menurutnya, perasaan hukum merupakan produk penilaian masyarakat secara spontan yang tentu saja bersifat subjektif, sedangkan kesadaran hukum lebih merupakan hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi yang

dibuat oleh para ahli, khususnya ahli hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum ini, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum ini adalah kesadaran hukum dari subjek-subjek hukum suatu komunitas secara keseluruhan.[11]

Jadi, sekalipun struktur hukum (misalnya DKP) dan substansi hukum (misalnya Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir) bekerja dan berlaku untuk semua Indonesia, tetap saja terbuka kemungkinan adanya perbedaan di sana-sini tentang pola kerja aparat DKP dan penerapan perundang-undangan tadi di daerah-daerah tertentu. Hal ini terjadi karena ada interaksi antara aparatur DKP, Undang-Undang yang berlaku, dan budaya masyarakat setempat.

Tiga komponen sistem hukum yang dikemukakan Friedman di atas memiliki kemiripan dengan pandangan Kees Schuit. Menurutnya, sebuah sistem hukum terdiri atas tiga unsur yang memiliki kemandirian tertentu (identitas dengan batas-batas yang relatif jelas) yang saling berkaitan, dan masing-masing dapat dijabarkan lebih lanjut. Unsur-unsur yang mewujudkan sistem hukum itu adalah:[12]

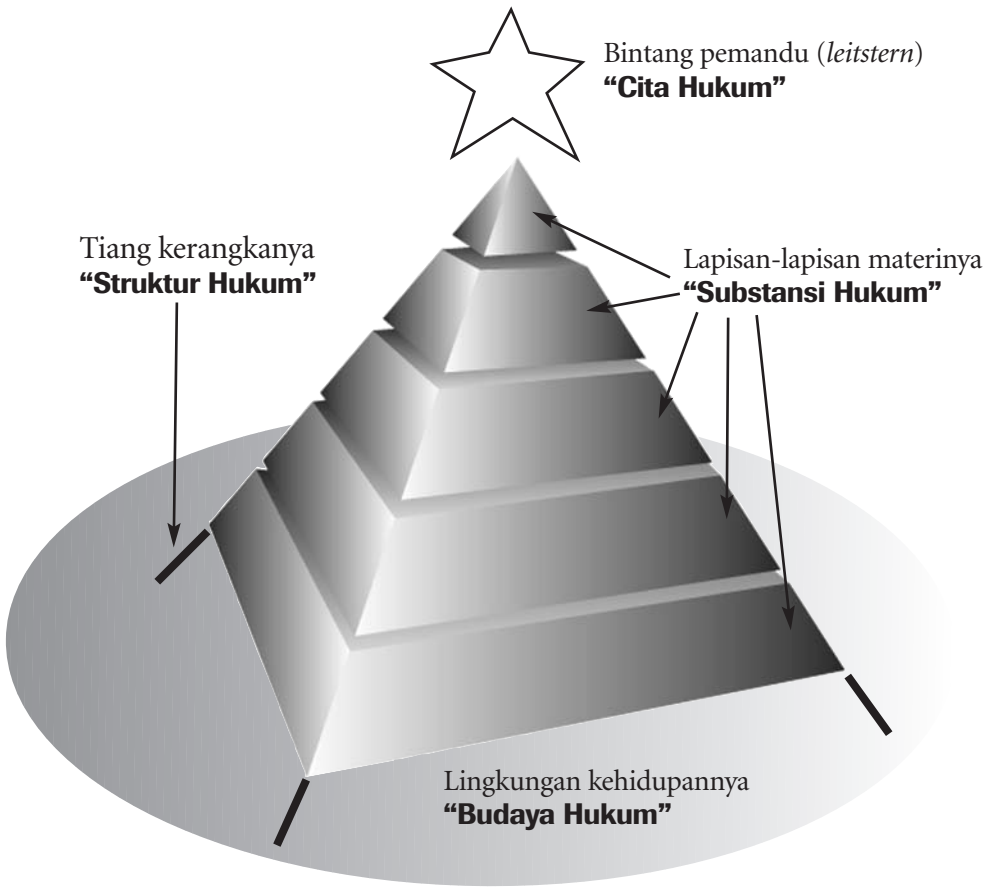
Unsur idiil. Unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas atuan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut "sistem hukum." Bagi para sosiolog hukum, masih ada unsur lainnya;

1. **Unsur operasional**. Unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu sistem hukum. Yang termasuk ke dalamnya adalah juga para pengemban jabatan (*ambtsdrager*), yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga;

2. **Unsur aktual**. Unsur ini adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu.

Demikianlah, berarti sistem hukum Indonesia juga dapat dilihat sebagai kumpulan dari tiga komponen tersebut. Kita tidak mungkin berbicara tentang sistem hukum Indonesia tanpa mengaitkan ketiganya sekaligus. Memang benar bahwa penelitian tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan lebih menekankan pada penelitian substansi hukumnya, namun pemaknaan terhadap isi suatu peraturan perundang-undangan akhirnya tidak mungkin terlepas dari konteks siapa yang menafsirkan isi peraturan itu dan lingkungan tempat si penafsir itu berada. Ini semua menentukan sudut pandang yang bersangkutan dalam memaknai suatu substansi hukum.

Untuk mempermudah pemahaman, ketiga komponen sistem hukum itu dapat digambarkan dalam Gambar sebagai berikut.



Gambar 1. Bangunan Suatu Sistem Hukum

Ada contoh sederhana untuk menjelaskan hal di atas. Misalnya, Pasal 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan berbunyi:

"*Pengelolaan sumber daya ikan dalam wilayah perikanan Republik Indonesia ditujukan kepada tercapainya manfaat sebesar-besarnya bagi bangsa Indonesia.*"

Sekilas substansi ketentuan itu cukup jelas. Namun, batasan tentang

"manfaat yang sebesar-besarnya" itu mungkin sekali akan dilihat secara berbeda antara Pemerintah dan LSM, atau antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lalu, kata "bagi bangsa Indonesia" juga dapat dimaknai secara berlainan antara nelayan tradisional (yang padat karya) dan industri perikanan berskala besar (yang padat modal). Jika terjadi sengketa pengelolaan sumber daya ikan di suatu wilayah antara kedua pihak tadi, mana di antara mereka yang lebih layak disebut mewakili kepentingan bangsa Indonesia?

Ini berarti, untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan tidak cukup hanya menyoroti dari sisi substansi hukum semata. Peraturan perundang-undangan itu tidak berbicara sendiri, melainkan harus disuarakan oleh orang yang memaknainya. Oleh sebab itu, faktor "siapa" yang mengartikan (si penafsir; *interpreter*), terutama pola pikir atau sikap yang bersangkutan, memegang peranan sangat penting dalam upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut.

2.2 Latar Belakang Sejarah Sistem Hukum

Secara yuridis formal, sistem hukum nasional Indonesia dinyatakan mulai ada sejak tanggal 17 Agustus 1945. Namun, substansi, struktur, dan budaya hukum yang telah ada sebelum Proklamasi Kemerdekaan tidak dapat diabaikan begitu saja dalam menentukan wujud sistem hukum Indonesia itu di kemudian hari. Demi mencegah kekosongan (kevakuman) hukum, warisan peraturan perundang-undangan era sebelum kemerdekaan dinyatakan tetap berlaku. Hal ini dipertegas dengan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yang *notabene* konstitusi tersebut mulai berlaku per tanggal 18 Agustus 1945.

Tidak dapat dipungkiri, pengaruh sistem hukum kolonial Belanda sangat kuat berakar dalam sistem hukum nasional Indonesia yang baru dibangun itu. Penjajahan selama tiga setengah abad telah menanamkan karakter yang sangat kuat dalam sistem hukum Indonesia dengan bercirikan keluarga *civil law system*, yaitu keluarga sistem hukum yang dianut terutama oleh negara-negara Eropa Kontinental. Di dunia saat ini dikenal ada dua kelompok keluarga sistem hukum yang dominan, yaitu *civil law system* dan *common law system*.[13]

Pemerintahan kolonial Belanda (Hindia Belanda) mulai secara serius membangun sistem hukum yang berkiblat ke Negeri Belanda pada periode tahun 1840–1890. Pada masa ini pemerintah mengeluarkan kebijakan memberi kesempatan kepada pengusaha swasta Eropa untuk berinvestasi di bidang perkebunan di Indonesia. Agar menarik minat

investasi, semua peraturan di Negeri Belanda diberlakukan juga di tanah jajahannya melalui asas konkordansi (*concordantie*).[14] Peradilan ditata mengikuti pola Eropa. Rakyat pribumi diperolehkan "menundukkan diri" yakni menyatakan secara sukarela tunduk pada hukum Belanda. Namun untuk hal-hal tertentu, pemerintah bahkan mengharuskan semua golongan penduduk tunduk pada hukum Belanda itu. Pada tahun 1870 berlaku pula Undang-Undang Agraria (*Agrarisch Wet*) yang memberi hak atas tanah (disebut hak *erfpacht*) bagi para investor asing. Sekalipun demikian, hak-hak tanah adat tetap diakui.

Periode tahun 1890–1942 terjadi krisis ekonomi dan politik yang cukup mengubah wajah sistem hukum di Indonesia. Harga produk pertanian merosot membuat usaha perkebunan tidak lagi menguntungkan. Sementara itu kaum liberal memegang tampuk kekuasaan di Negeri Belanda. Penguasa baru ini ingin mengembangkan sikap politik yang lebih manusiawi terhadap rakyat di tanah jajahan (dikenal dengan kebijakan pengasuhan atau *voogdij*). Salah satu perwujudan kebijakan *voogdij* itu adalah berupa pendirian sekolah-sekolah untuk rakyat pribumi, termasuk Sekolah Tinggi Hukum (*Rechtshogeschool*) di Jakarta. Untuk lebih memahami kondisi masyarakat pribumi, sampai tahun 1910 berkembang studi-studi etnografi sebagaimana antara lain dirintis oleh C. van Vollenhoven. Hasil studi akademis ini sampai sekarang masih menjadi acuan akademik yang mendukung eksistensi hukum adat di Indonesia.

Setelah tahun 1910 sampai dengan masuknya Tentara Pendudukan Jepang (1942), studi-studi yang dirintis oleh ahli-ahli Belanda tersebut diteruskan oleh generasi kedua yang berada di Indonesia. Sebagian dari mereka ada yang berkebangsaan Belanda (seperti B. ter Haar Bzn., tetapi sebagian lagi adalah orang-orang Indonesia sendiri). Mereka membuat pembelaan-pembelaan bagi keberadaan hukum adat agar sejajar dengan hukum Barat. Di sisi lain mereka juga menolak anggapan yang menyamakan antara hukum adat dan hukum Islam, baik hukum Islam sebagai subordinat dari hukum adat, maupun sebaliknya. Dapat dikatakan bahwa fenomena pluralisme dalam sistem hukum Indonesia di kemudian hari memperoleh akar penguatannya pada periode ini.

Melalui Lembaran Negara (*Staatblad*) Tahun 1854 No. 129 dan Tahun 1855 No. 2 diberlakukan suatu peraturan yang menegaskan bahwa untuk golongan penduduk asli (pribumi Indonesia) berlaku hukum agama, lembaga-lembaga, dan kebiasaan-kebiasaan mereka, sejauh tidak bertentangan dengan asas-asas yang diakui umum tentang kepatutan dan keadilan.[15] Ketentuan ini menuai kritik pedas dari para pengemuka hukum adat karena terkesan menempatkan hukum adat di bawah asas-

asas kepatutan dan keadilan yang dikenal dalam hukum Barat (Eropa). Artinya hukum Barat tetap lebih tinggi daripada hukum adat.

Pengakuan "setengah hati" terhadap eksistensi hukum adat ini dikritik oleh banyak pembela hukum adat. Di sisi lain, Pemerintah Kolonial Belanda sendiri tetap memiliki keinginan kuat untuk tetap mengupayakan adanya unifikasi hukum dan kodifikasi hukum. Upaya ini tentu mendapat tentangan dari pembela hukum adat dan kalangan Islam, namun tidak sedikit pula yang menganggapnya wajar dalam rangka memodernisasi sistem hukum Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*), misalnya, sudah dinyatakan berlaku sejak tahun 1847 untuk golongan Eropa, namun ternyata tidak bisa sepenuhnya berlaku untuk golongan penduduk lainnya. Satu-satunya kodifikasi yang berhasil diberlakukan untuk semua golongan penduduk adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*) pada tahun 1918.[16]

Karena tidak mungkin memaksakan unifikasi secara utuh di segala bidang hukum, sementara kritikan terhadap politik hukum kolonial makin keras, maka akhirnya sejak tahun 1925 diberlakukan kebijakan baru yang lebih kondusif bagi perkembangan hukum adat di Indonesia.[17] Melalui peraturan baru yang disebut *Indische Staatsregeling* (IS) ini dinyatakan bahwa hukum yang berlaku bagi golongan penduduk asli Indonesia (pribumi) adalah hukum adat, sepanjang kepentingan umum dan kepentingan sosial yang nyata dari mereka tidak menghendaki lain. Dengan peraturan baru ini ingin ditunjukkan bahwa yang dapat menyimpangi keberlakuan hukum adat itu bukan lagi karena pertentangannya dengan hukum Barat, melainkan kepentingan umum dan sosial dari masyarakat pribumi itu sendiri. Demikianlah, maka sejak keberlakuan IS itulah, karakter kemajemukan sistem hukum Indonesia dalam lapangan hukum perdata mendapat landasan formal-yuridisnya sampai sekarang.

Di antara penjajahan Belanda dan era kemerdekaan, pada tahun 1942–1945 terdapat masa pendudukan tentara Jepang. Mengingat demikian singkat masa kekuasaan Jepang di Indonesia, tidak banyak warisan peraturan yang diberikan. Peraturan yang disebut *Osamu Seire* No. 1 Tahun 1942 bahkan memberi penegasan bahwa semua badan/peraturan lama (maksudnya era Hindia Belanda) masih berlaku sejauh sesuai dengan aturan Pemerintahan Militer Jepang. Golongan-golongan penduduk yang dikenal dalam zaman Hindia Belanda, yaitu Eropa, Timur Asing, dan Pribumi, masih tetap dianut oleh Pemerintahan Militer Jepang. Sekalipun demikian, Jepang membuat perubahan dalam

sistem peradilan. Hanya ada satu sistem peradilan untuk semua golongan penduduk (kecuali untuk warga negara Jepang).

Setelah Indonesia merdeka (1945), ada keinginan kuat untuk menghapuskan perbedaan golongan-golongan penduduk tersebut. Namun, konsentrasi untuk perbaikan sistem hukum ini belum dapat dijalankan sepenuhnya mengingat fokus perhatian pemerintah yang baru itu lebih kepada usaha mempertahankan kemerdekaan. Masa-masa ini ditandai oleh pergantian konstitusi beberapa kali.

Keinginan untuk menghilangkan pluralisme hukum dirumuskan secara tegas (eksplisit) dalam Pasal 102 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) yang berlaku efektif per tanggal 17 Agustus 1950. Oleh karena kemelut politik yang berkepanjangan, maka tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkan Dekrit Presiden untuk kembali ke UUD 1945. Sejak Dekrit Presiden ini Indonesia memasuki era demokrasi terpimpin di bawah kendali satu tangan Presiden Soekarno yang cenderung anti-Barat.

Dapat diduga bahwa dalam era Orde Lama (Soekarno pasca-Dekrit) ini keinginan untuk membangun sistem hukum yang beridentitas keindonesiaan kembali mencuat. Hal itu ditandai antara lain dengan pergantian simbol kehakiman dari semula berupa "timbangan" menjadi "pohon beringin pengayoman." UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria pun dikeluarkan dengan mengadopsi cukup banyak unsur-unsur hukum adat. UU Nomor 5 Tahun 1960 juga mencabut sebagian ketentuan *Burgerlijk Wetboek*. Menteri Kehakiman ketika itu (Sahardjo) sampai mengeluarkan inisiatif untuk menyatakan *Burgerlijk Wetboek* tidak lagi sebagai kitab Undang-Undang, melainkan sekadar himpunan hukum tidak tertulis. Atas inisiatif ini lalu Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran No. 3 Tahun 1963 yang menegaskan tidak berlaku lagi sejumlah peraturan *Burgerlijk Wetboek*.

Setelah tumbangnya pemerintahan Orde Lama, prioritas pembangunan hukum di Indonesia menjadi lebih pragmatis. Pembangunan ekonomi dijadikan sebagai target dengan indikator keberhasilan berupa pertumbuhan setinggi-tingginya. Era ini juga ditandai dengan kontrol kekuasaan yang tidak berimbang karena sangat besar berada di tangan eksekutif. Inisiatif pembuatan peraturan perundang-undangan hampir seluruhnya dilakukan oleh pemerintah, sementara parlemen cukup memberikan persetujuan. Pada masa ini pula diintroduksi suatu pendekatan baru dalam pembangunan hukum di Indonesia melalui Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1973.

Pendekatan era Orde Baru yang sangat sentralistis membuat hukum adat tidak terlalu berkembang. Peraturan perundang-undangan yang

mengatur tentang pemerintahan daerah, kota, dan desa, diseragamkan mengikuti pola yang ada di pulau Jawa. Unifikasi hukum memang tidak dijalankan melalui penciptaan kodifikasi (kecuali UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana), melainkan dengan modifikasi hukum. Artinya, Undang-Undang baru diciptakan secara parsial di sana-sini yang dapat mencabut, mengubah, atau melengkapi Undang-Undang yang sudah ada. Sementara itu, naskah-naskah kodifikasi versi baru yang telah dipersiapkan, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata, dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, sama sekali tidak dianggap sebagai prioritas.[18]

Setelah reformasi hukum disuarakan pasca-kejatuhan Orde Baru, kebutuhan terhadap kodifikasi hukum kembali mengemuka. UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000–2004 (Propenas), misalnya, memberi amanat agar segera ditetapkan beberapa aturan yang termasuk kategori kodifikasi, juga semua peraturan penting yang menjadi fundamen sistem hukum Indonesia (seperti tentang ketentuan pokok peraturan perundang-undangan yang menggantikan *Algemene Bepalingen van Wetgeving* [AB] zaman Belanda). Inisiatif pembuatan Undang-Undang pun dialihkan, tidak lagi di tangan Pemerintah melainkan ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sayangnya, sampai tahun 2004, banyak sekali sasaran yang diamanatkan oleh Propenas tersebut tidak tercapai.[19]

Di sisi lain, ada perkembangan baru yang cukup signifikan dalam kaitannya dengan wajah sistem hukum Indonesia sekarang ini. Tuntutan daerah-daerah untuk lebih diberi otonomi menjadikan pluralisme hukum kembali mencuat. Saat ini, tiga pilar hukum yang menopang sistem hukum Indonesia, yaitu hukum nasional (sebagian bercirikan hukum Barat), hukum adat, dan hukum Islam, makin terlihat ke permukaan. Melalui semangat otonomi daerah, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dimungkinkan menjalankan syariat Islam bagi penduduk beragama Islam di daerah tersebut. Sementara itu peraturan perundang-undangan pun mulai memperluas cakupannya sampai ke peraturan daerah yang antara lain dapat berupa peraturan desa.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan desa ini dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 mendeskripsikan sedikit lebih rinci bahwa peraturan desa itu dibuat dengan tujuan untuk menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Tidak ada

keterangan tentang apa yang dimaksud dengan kondisi khusus itu, namun secara umum dapat ditafsirkan termasuk kondisi adat dan kebiasaan yang berkembang di tempat yang bersangkutan.

Masyarakat yang mempunyai kondisi khusus lazimnya merupakan masyarakat adat. Ada tiga jenis masyarakat adat yang strukturnya bersifat teritorial. Pertama, masyarakat hukum desa yaitu sekumpulan orang yang hidup bersama berasaskan pandangan hidup, cara hidup, dan sistem kepercayaan yang sama. Masyarakatnya tinggal di tempat yang sama dan diperintah serta tunduk pada pejabat desa. Kedua, masyarakat hukum wilayah yang terdiri atas beberapa masyarakat hukum desa dalam satu kesatuan wilayah yang lebih tinggi. Jenis ketiga adalah masyarakat hukum serikat desa yaitu suatu kesatuan sosial yang dibentuk oleh beberapa masyarakat hukum desa demi kepentingan mereka dalam bidang-bidang tertentu.[20]

2.3 Sumber Material Hukum

Sumber hukum dapat dibedakan dalam dua pengertian. Sumber hukum dalam arti material (sumber material hukum) adalah semua faktor yang membantu pembentukan hukum, seperti faktor budaya, sosial, politik, dan ekonomi. Sumber material hukum ini terutama diperlukan oleh mereka yang bertugas sebagai pembentuk hukum, khususnya anggota-anggota parlemen.[21] Bagi para penerap hukum praktis (praktisi hukum), yang menjadi perhatian utama mereka adalah sumber formal hukum, yaitu bentuk-bentuk (wujud, format) tertentu tempat ditemukannya hukum. Perihal sumber formal hukum ini akan dibahas pada bagian berikutnya dari tulisan ini.

Sumber material hukum menunjukkan dari mana materi hukum itu diperoleh. Pasal 1 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menyatakan sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk menyusun peraturan perundang-undangan. Ini adalah pengertian sumber hukum dalam arti material. Sumber ini, menurut ketetapan tadi terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis. Namun, di antara sumber-sumber tadi, ada satu sumber yang disebut sumber hukum dasar nasional, yakni Pancasila (sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUD 1945) dan Batang Tubuh UUD 1945.

Ketika suatu peraturan perundang-undangan disusun, sistem hukum Indonesia tentu tidak mungkin menutup diri untuk hanya menerima masukan dari satu sumber belaka. Artinya, nilai-nilai, asas-asas, dan norma-norma yang dikenal dalam lingkup budaya, sosial, politik, dan ekonomi, memiliki andil untuk mempengaruhi materi hukum tersebut.

Untuk menjelaskan bagaimana sumber-sumber material hukum itu berperan dalam pembentukan suatu substansi hukum suatu negara, ada sebuah teori yang sangat populer di kalangan teoretisi hukum yang dapat menjelaskannya.

Teori ini dikenal dengan sebutan Teori Sibernetika yang mengambil dasar-dasar pemikiran Talcott Parsons. Hubungannya terlihat seperti dalam Gambar berikut ini.[22]



Gambar 2. Hubungan Sibernetis Sistem Hukum dengan Sistem Lainnya

Gambar di atas ingin menjelaskan bahwa sistem hukum selalu berada dalam tarik-menarik antara dua dunia, yang oleh Parsons dibedakan menjadi dua, yaitu dunia fisik organis dan dunia kebenaran jati (*ultimate reality*). Dunia yang pertama adalah sesuatu yang realistis, pragmatis, dan kasat mata. Sementara dunia yang kedua adalah dunia yang transendental, idealistis, dan tidak kasat mata.

Sistem budaya adalah tatanan yang paling dekat dan kaya dengan dunia kebenaran jati, yakni nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Pada sudut ekstrem sebaliknya, terdapat sistem ekonomi, yaitu tatanan yang paling dekat dan kaya dengan energi (dunia fisik organis). Sistem budaya akan mengalirkan arus informasi (nilai-nilai) itu kepada sistem sosial (termasuk di dalamnya sistem hukum), sehingga norma-norma yang dirumuskan oleh hukum sesungguhnya mengambil nilai-nilai yang disuplai oleh budaya. Dari konteks ini, hukum adalah produk budaya. Selanjutnya nilai-nilai ini dialirkan oleh sistem hukum kepada sistem politik, sehingga prosedur kerja sistem politik dapat dijalankan dengan baik menurut mekanisme yang ditata oleh hukum. Sistem politik kemudian akan mengalirkan nilai-nilai tadi kepada sistem ekonomi, sehingga sistem ekonomi dapat berjalan menurut kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh penguasa politik.

Sistem ekonomi adalah tatanan yang kaya energi, tetapi miskin nilai-nilai. Sistem ini mengalirkan arus energinya kepada sistem politik, sehingga sistem politik mempunyai kemampuan untuk menetapkan dan merealisasikan tujuan-tujuan (*goals*) kekuasaannya. Energi dari sistem politik ini disalurkan kepada sistem hukum, antara lain guna memfungsikan hukum sebagai instrumen *social order*. Sistem hukum pun memanfaatkan energi tadi untuk juga mempengaruhi sistem budaya, sehingga nilai-nilai budaya pun dapat diubah melalui fungsi hukum sebagai *social engineering*.

Jadi, dari pola hubungan sibernetis di atas terlihat bahwa sistem hukum di Indonesia dari sudut arus informasi (nilai-nilai) merupakan produk sistem budayanya. Sementara, dari sudut arus energi adalah produk sistem politik. Perjalanan sistem hukum di Indonesia, baik dari unsur substansi hukum, struktur hukum, maupun budaya hukum, adalah hasil "kompromi" dari desakan-desakan arus nilai dan arus energi tersebut.

Berdasarkan teori ini akhirnya dapat dibangun suatu hipotesis, bahwa bidang (ranah) hukum yang non-netral akan lebih banyak mengambil sumber materinya dari sudut arus informasi. Bidang hukum yang non-netral di sini adalah bidang hukum yang sangat erat berhubungan dengan agama, etnisitas (kesukuan), dan adat istiadat. Contoh klasik untuk bidang hukum demikian adalah hukum waris dan hukum perkawinan. Hukum-hukum adat dalam bidang pengelolaan sumber daya wilayah pesisir seperti yang terdapat di Kabupaten Minahasa, juga dapat dijadikan contoh menarik untuk menunjukkan arus nilai dalam penyusunan peraturan hukum positif. Pada awalnya, nilai-nilai yang berlaku dalam pengelolaan pesisir di daerah tersebut tersimpan sebagai

kekayaan budaya dan diimplementasikan dalam kehidupan keseharian masyarakat setempat. Nilai-nilai inilah yang kemudian diakomodasikan ke dalam peraturan hukum positif yang akan disusun, yang antara lain tampak dalam Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Nomor 02 Tahun 2002 (tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa). Eksistensi "hukum tua" yakni kepala desa menurut hukum adat di Minahasa jelas diakui secara legal dalam Perda ini. Inilah sistem budaya yang mengejawantah sebagai hukum yang hidup (*living law*), yang secara cerdas dijadikan sumber material penyusunan peraturan daerah itu.

Sebaliknya, untuk bidang (ranah) hukum yang netral, yakni bidang yang tidak terlalu bersinggungan dengan masalah agama, etnisitas (kesukuan), dan adat istiadat, akan cenderung lebih mudah mengakomodasikan arus energi. Ini berarti, campur tangan sistem politik lebih mudah masuk sebagai sumber material hukum. Bidang hukum yang netral ini antara lain hukum perusahaan, hukum investasi, atau hukum pajak. Bidang-bidang hukum demikian tidak terlalu kental bernuansa kedaerahan, atau bahkan keindonesiaan.

Dalam sejarah sistem hukum Indonesia, pernah terjadi ada bidang hukum yang sejak awal disadari non-netral, dipaksakan untuk diunifikasi dengan melenyapkan eksistensi nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat. Upaya demikian terbukti tidak pernah berhasil secara efektif. UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah contoh yang baik untuk menunjukkan ketidakberhasilan itu.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 hak-hak adat (bersama hak menurut hukum Barat dan hukum administratif) diupayakan untuk dikonversi menjadi hak-hak menurut hukum positif yang telah diunifikasi itu. Namun sampai tahun 1980, tatkala kebijakan konversi berakhir, hak-hak adat atas tanah masih tetap eksis. Hal ini terjadi karena Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1960 sendiri masih memberi tempat kepada hak-hak adat itu selama masyarakat hukum adatnya masih ada. Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 1960 (butir II-3) memberi kesan bahwa sekalipun hak ulayat ini diakui, masyarakat hukum adat tidak boleh menghalangi jika negara memberikan jenis hak

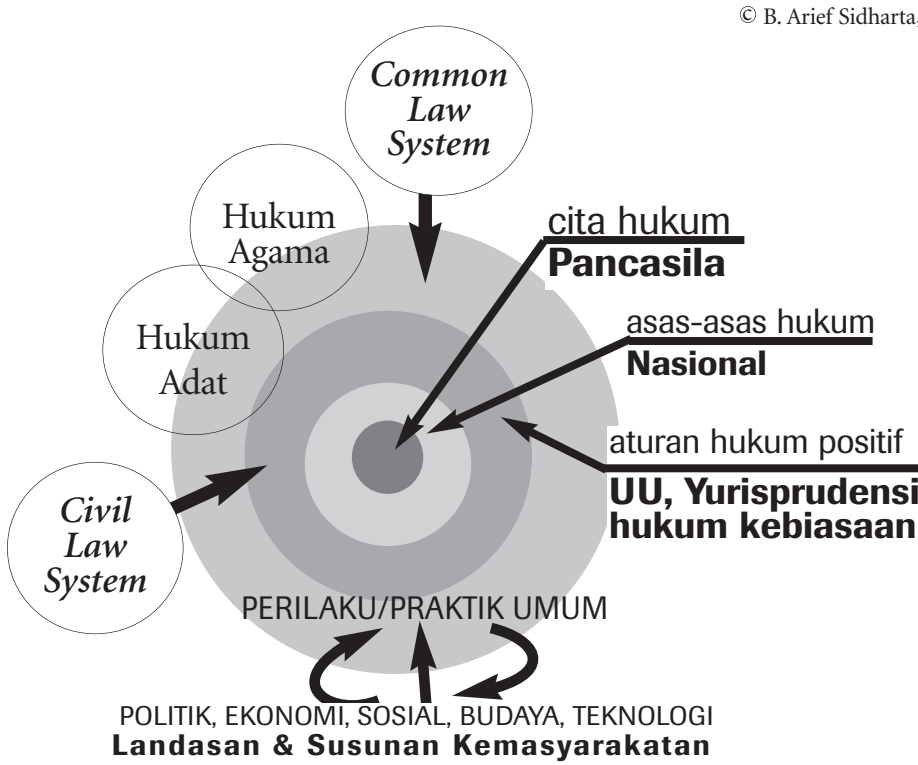
atas tanah lainnya, seperti hak guna usaha, apabila pemberian hak itu menyangkut kepentingan yang lebih luas.

Penjelasan singkat di atas menunjukkan ambiguitas negara dalam memandang eksistensi hukum adat di Indonesia. Di satu sisi ada pandangan bahwa hukum nasional harus diupayakan dengan jalan unifikasi di berbagai bidang hukum, termasuk bidang-bidang hukum non-netral seperti halnya perkawinan. Upaya unifikasi itu tidak menunjukkan hasil yang memuaskan, kecuali untuk area hukum pidana. Di sisi lain, hukum adat tetap diterima keberadaannya, khususnya di lapangan hukum perdata. Mahkamah Agung pun menerima kondisi ini, sehingga dalam hukum perdata dapat diangkat dua ketua muda, yaitu Ketua Muda Hukum Perdata Umum dan Ketua Muda Hukum Adat.[23]

Gambar di bawah ini menunjukkan sistem hukum nasional Indonesia dewasa ini dilihat dari pengaruh subsistem-subsistem hukum yang melingkupinya. Pada lingkaran paling dalam terdapat sumber dasar hukum nasional,[24] yaitu Pancasila. Posisi sumber dasar hukum nasional ini dapat disamakan dengan cita hukum. Wujud cita hukum ini masih abstrak, yaitu nilai-nilai yang diyakini oleh bangsa Indonesia, seperti nilai religiusitas dan kebersamaan (komunal).

Lingkaran berikutnya adalah asas-asas hukum nasional (*national legal principles*). Menurut Maria F. Indrati Soeprapto, di negara Republik Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan negara di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan akan selalu terikat pada asas-asas yang berlaku dalam masyarakat, baik asas-asas hukum pada umumnya, asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, baik secara umum, maupun asas-asas yang berlaku khusus di negara Republik Indonesia.[25]

Lingkaran berikutnya adalah norma-norma. Wujud norma jelas lebih konkret dibandingkan nilai dan asas. Peraturan perundang-undangan termasuk dalam kelompok ini. Juga termasuk dalam kelompok ini adalah sumber formal hukum lainnya, yang akan dibahas kemudian. Di antara sumber formal hukum itu adalah putusan pengadilan (yurisprudensi) dan hukum kebiasaan. Istilah "hukum kebiasaan" harus dibedakan dengan "hukum adat." Kendati terkesan tumpang tindih, harus dicatat bahwa tidak semua kebiasaan harus berakar pada nilai-nilai adat. Kebiasaan masyarakat di pulau-pulau kecil di Kepulauan Riau untuk menjual hasil tangkapan ikan mereka ke negara tetangga sama sekali tidak bersinggungan dengan hukum adat tertentu. Oleh karena



Gambar 3. Sistem Hukum Nasional Indonesia

itu, apabila Pemerintah Indonesia bermaksud menghentikan perilaku yang sudah berlangsung lama ini, maka pemerintah dapat dicap melanggar hukum kebiasaan setempat. Sebaliknya ada pula hukum adat yang tidak lagi dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari sehingga bukan merupakan hukum kebiasaan. Sebagai contoh, hukum adat yang terkandung dalam Kitab Amanna Gappa (ditulis tahun 1626)[26] sebagian sudah tidak lagi dipraktikkan sebagai kebiasaan dalam kehidupan masyarakat nelayan di kawasan pesisir Sulawesi Selatan.

Peraturan perundang-undangan mempunyai tingkatan dan jenis yang beraneka ragam, yang satu sama lain dapat saja inkonsisten.

Untuk mengatasi inkonsistensi itu, sistem hukum menyediakan penyelesaiannya (*legal remedies*), yaitu dengan kembali melihat pada ketetapan asas-asas hukum nasional.

Lingkaran paling luar dari bangunan sistem hukum nasional itu adalah perilaku atau praktik hukum di lapangan kehidupan. Perilaku seseorang tidak terlepas dari konteks waktu dan tempat di mana ia berada. Konteks ini tercermin dalam landasan dan susunan kemasyarakatan di berbagai sektor kehidupan, seperti di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, dan sebagainya. Perilaku itu ada yang sejalan dan tidak sejalan dengan hukum. Makin banyak perilaku yang menaati hukum, dikatakan makin baik budaya hukum (baca: kesadaran hukum) masyarakat setempat. Sebaliknya, makin sedikit yang menaati hukum, atau makin banyak yang melanggar hukum, berarti makin buruk budaya hukumnya.

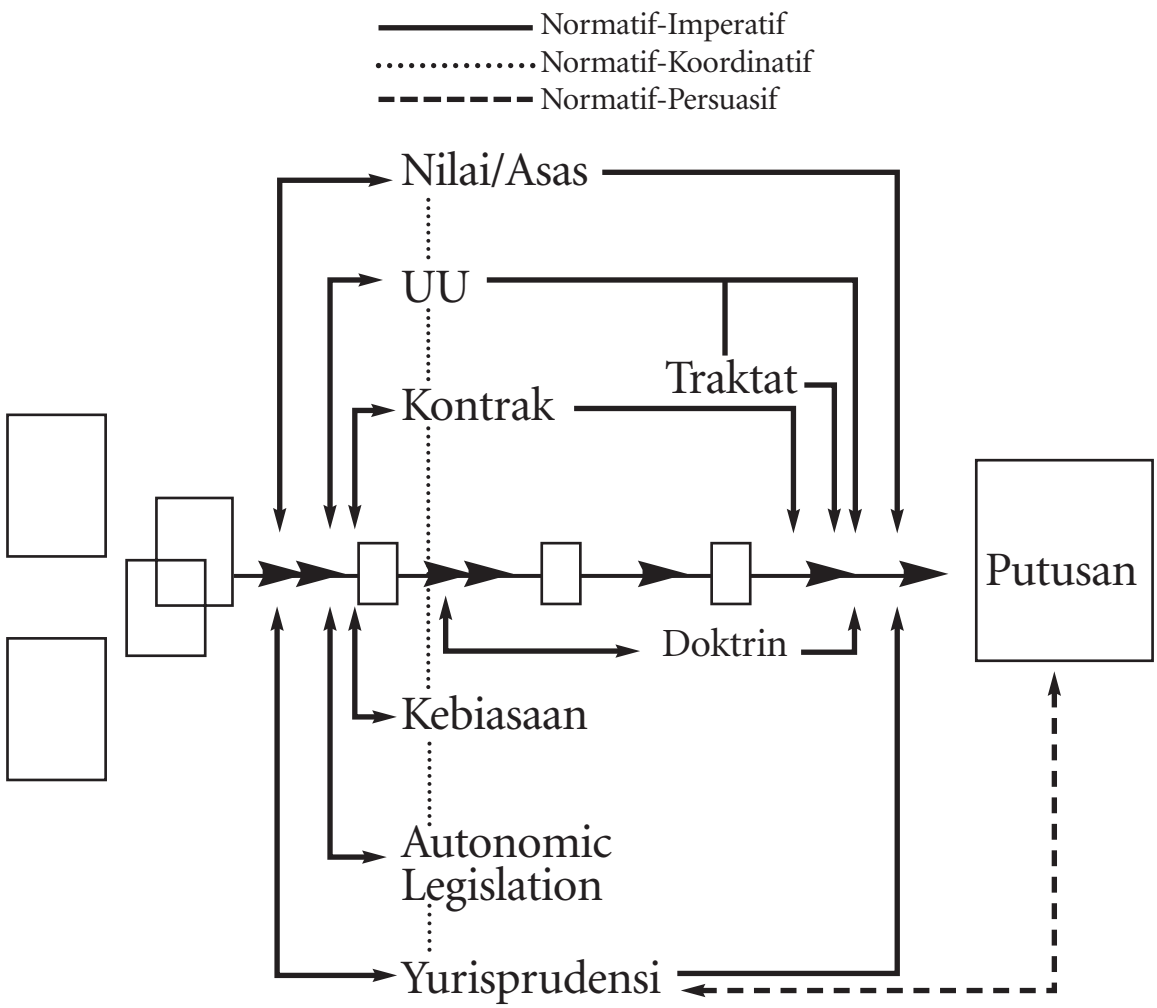
Sistem hukum nasional itu dipengaruhi oleh subsistem hukum adat dan hukum agama. Pengaruh hukum adat dan hukum agama tersebut menyentuh lapisan asas-asas hukum nasional, aturan hukum positif, dan perilaku/praktik hukum. Di samping itu, akibat berinteraksi dengan sistem-sistem hukum asing, sistem hukum nasional juga mendapat pengaruh dari keluarga sistem hukum asing, seperti *civil law system* dan *common law system*.

2.4 Sumber Formal Hukum

Tentang bentuk hukum apa saja yang dapat dimasukkan ke dalam kriteria sumber formal hukum, sepenuhnya merupakan hasil penjelajahan ilmiah. Di Indonesia, tidak ditemukan ada satu peraturan perundang-undangan yang secara khusus membahas tentang kriteria sumber-sumber formal hukum ini.[27] Sekalipun demikian, dalam bangku-bangku kuliah di fakultas-fakultas hukum, diterima luas suatu pendapat bahwa sumber formal hukum itu terdiri atas sedikitnya 5 macam sumber, yaitu: (1) Undang-Undang dalam arti material, (2) kebiasaan, (3) putusan hakim, (4) perjanjian internasional, dan (5) doktrin. Sekalipun demikian, dalam buku-buku teks hukum kontemporer, telah muncul sumber-sumber formal hukum tambahan, yang jika digambarkan pola hubungannya akan tampak seperti Gambar 4 di bawah ini.

Gambar tersebut mengasumsikan proses berpikir dari seorang hakim dalam rangka mengupayakan penemuan hukum. Penalaran hukum (*legal reasoning*) adalah penalaran praktis (*practical reasoning*) dalam arti selalu dilakukan untuk menyelesaikan suatu kasus konkret yang

ditemukan di lapangan. Ujung dari semua itu adalah lahirnya suatu putusan. "*The object of a scientific inquiry is discovery; the object of a legal inquiry is decision*," demikian kutipan Visser't Hooft yang diambilnya dari penulis Inggris A.G. Guest.[28] Selanjutnya, Neil MacCormick menambahkan, "*... legal reasoning as one branch of practical reasoning, which is the application by humans of their reason to deciding how it is right to conduct themselves in situations of choice.*"[29]



Gambar 4. Aneka Sumber Formal Hukum di Indonesia

Jika berangkat dari suatu kasus konkret, maka seorang hakim pertama-tama harus menetapkan seperti apa kasusnya itu sebenarnya. Untuk itu, ia berangkat dari pandangan pihak-pihak dalam kasus itu (misalnya pihak penggugat dan tergugat). Pertemuan dari pandangan-pandangan itu menghasilkan suatu "irisan" yang dibayangkan sebagai kasus yang sebenarnya. Nah, kasus inilah yang kemudian harus dihubungkan dengan sumber-sumber hukum. Biasanya sumber hukum yang pertama kali diacu adalah peraturan perundang-undangan. Namun, peraturan perundang-undangan itu jelas bukan satu-satunya sumber hukum yang tesedia.

Sumber formal hukum secara klasikal dibedakan menjadi peraturan perundang-undangan, traktat, perjanjian di lapangan keperdataan (kontrak), yurisprudensi, kebiasaan, dan doktrin. Perkembangan dewasa ini telah menunjukkan makin luas dan beragamnya sumber-sumber formal hukum itu.

Satu sumber formal hukum yang sudah eksis sejak lama, namun jarang dikemukakan dalam buku-buku teks adalah nilai-nilai atau asas-asas hukum.[30] Asas hukum umumnya tidak dirumuskan dalam bentuk norma tersendiri di dalam Undang-Undang. Oleh karena itu, wujudnya masih berupa nilai. Ia ada di balik ketentuan norma hukum positif tersebut. *Principle of morality* (predikat dari John Chipman Gray),[31] *Grundnorm* (istilah dari Hans Kelsen) atau *Volksgeist* (terminologi dari von Savigny) termasuk dalam kategori ini. Dalam sengketa hukum internasional publik, asas hukum ini (dirumuskan dengan kata-kata "*general principles of law recognized by civilized nations*") bahkan digunakan sebagai sumber hukum utama.[32]

Kedudukan traktat (perjanjian internasional) dalam Gambar 4 memang tidak langsung dihubungkan dengan kasus yang teridentifikasi, melainkan harus melalui "jembatan" Undang-Undang (peraturan perundang-undangan) terlebih dulu. Hal ini terutama karena setiap traktat baru mengikat setelah melalui proses pengundangan ke dalam hukum positif. Oleh karena itu, wujud traktat ini kemudian dapat berupa Undang-Undang (dalam arti formal) atau jenis peraturan lainnya.

Kebiasaan juga mempunyai kedudukan yang unik. Dalam lapangan hukum perdata dan hukum internasional publik,[34] kebiasaan lebih dapat diterima sebagai sumber formal hukum. Dalam *Code Civil* yang berlaku sejak 1804 di Perancis, sebagaimana juga diikuti oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata di Indonesia, kebiasaan menjadi faktor yang harus diperhatikan dalam membuat perjanjian.[35]

Untuk konteks sistem hukum Indonesia, kedudukan kebiasaan ini menjadi salah satu sumber permasalahan tersendiri, mengingat terminologi ini sering diidentikkan dengan hukum adat.

Jika mengacu kepada ketentuan Pasal 15 AB, kebiasaan yang termasuk kategori hukum adat tidak serta merta dapat dijadikan sumber formal hukum, kecuali jika telah ditunjuk oleh Undang-Undang.[36] Kata "Undang-Undang" (*wet*) sebagaimana disebut dalam Pasal 15 AB ternyata juga terulang dalam Pasal 18B UUD 1945 (Perubahan Kedua UUD tahun 2000), yaitu pasal yang banyak disebut-sebut sebagai dasar konstitusional revitalisasi hukum adat di Indonesia. Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 menyatakan negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.

Sumber formal hukum yang mungkin belum banyak disinggung adalah apa yang oleh Edgar Bodenheimer disebut sebagai *autonomic legislation*.[37] Bentuk *autonomic legislation* ini antara lain berupa kode etik profesi. Hampir tidak ada ahli hukum yang menyadari bahwa sumber formal hukum seperti ini telah masuk ke dalam sistem hukum positif Indonesia (bahkan ke dalam sistem hukum pidana yang terkenal kaku), sekalipun mungkin hal ini dilakukan secara tidak disengaja. Contoh "infliltrasi" dari *autonomic legislation* ini adalah dalam Pasal 17 ayat (1) huruf f jo. Pasal 62 ayat (2) dan 63 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Pelindungan Konsumen. Pasal 17 ayat (1) huruf f melarang pelaku usaha periklanan memproduksi iklan yang melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsekuensi dari pelanggaran ini dinyatakan dalam Pasal 62 ayat (2) yaitu berupa pidana penjara dua tahun penjara atau pidana denda maksimal Rp. 500 juta. Di samping itu masih terdapat sanksi-sanksi tambahan yang dapat dijatuhkan menurut Pasal 63 UU Perlindungan Konsumen.[38] Ketentuan Pasal 17 ayat (1) huruf f tersebut menunjukkan adanya "revolusi" berpikir di kalangan ahli hukum Indonesia, bahwa suatu pelanggaran (murni) etika adalah tindak pidana. Namun satu hal yang pasti, keberadaan Pasal 17 ayat (1) huruf f tersebut mempertegas eksistensi *autonomic legislation* sebagai sumber formal hukum.[39] Seperti halnya kebiasaan, *autonomic legislation* juga memerlukan dasar hukum Undang-Undang untuk dapat mengantarnya menjadi sumber formal hukum.

Pada Gambar di atas juga terlihat ada pola hubungan yang bersifat normatif-imperatif. Jika sumber hukum itu dilihat satu demi satu secara terpisah, masing-masing memang memiliki sifat normatif-imperatif, sepanjang sumber hukum itu memang relevan dengan kasus yang dihadapi. Sebagai contoh, untuk sengketa sewa-menyewa antara dua orang warganegara Indonesia atas properti yang dilindungi oleh hukum Indonesia, tentu kontrak di antara pihak penyewa dan yang menyewakan akan memiliki sifat normatif-imperatif. Sebaliknya sumber hukum berupa traktat internasional tidak memiliki sifat normatif-imperatif karena tidak relevan bagi kasus tersebut.

Mengingat sumber-sumber formal hukum itu berada dalam satu sistem, maka ada pola hubungan yang normatif-koordinatif. Hakim harus memanfaatkan sifat hubungan ini agar langkah-langkah yang dilakukannya tetap berada dalam koridor sistem hukum yang ada. Apabila ada sumber-sumber hukum yang kontradiktif dalam melihat kasus konkret yang dihadapinya, hakim harus mengambil sikap melalui pendekatan sistem. Dalam hal ini, asas-asas hukum dapat digunakan untuk membantu mencari pemecahan dari situasi kontradiksi itu.

Pada garis yang lain, tampak ada gambaran pola hubungan yang normatif-persuasif. Dalam sistem hukum Indonesia, atau keluarga sistem *civil law* pada umumnya, hal ini berlaku untuk sumber formal hukum berupa putusan pengadilan. Putusan yang ditetapkan oleh hakim selalu bernuansa personal-kasuistik.[40] Karena sifat demikian, sejumlah ahli hukum seperti van Apeldoorn, menolak memasukkan putusan hakim sebagai sumber formal hukum. Menurutnya, putusan hakim bersama dengan perjanjian (di lapangan hukum keperdataan) dan doktrin adalah faktor-faktor yang membantu pembentukan hukum, karena mereka semua tidak membentuk peraturan secara *abstrakto*.[41]

2.5 Komentar

Demikianlah, sistem hukum Indonesia pada akhirnya berkembang menjadi tatanan yang sangat khas. Secara substansial sistem hukum tersebut bercorak sangat pluralistis, terdiri atas sistem hukum nasional, namun berdiri di atas tiga pilar utama yaitu hukum Barat, Islam, dan adat. Di sisi lain ada penetrasi yang sangat kuat dari keluarga *civil law system*, dan akhir-akhir ini juga dari keluarga *common law system*. Sementara itu, dari segi struktur hukumnya, mulai terjadi pergeseran dari yang semula lebih berat kepada kekuasaan eksekutif (*executive*

heavy) mulai beralih kepada pola keseimbangan (*check and balances*). Hal ini terutama terlihat dari makin berperannya lembaga legislatif dan yudikatif sebagaimana akan dijelaskan kemudian. Hanya saja, akibat demikian lamanya supremasi hukum tidak ditegakkan (selama kekuasaan rezim Orde Baru), mengakibatkan penguatan substansi dan struktur hukum itu belum ditopang oleh budaya hukum yang sehat. Tidak mengherankan apabila kondisi seperti ini menyebabkan disharmoni peraturan perundang-undangan menjadi fenomena yang umum ditemukan di semua bidang hukum, termasuk dalam bidang pengelolaan pesisir.

3. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Jika yang diharmonisasikan adalah peraturan perundang-undangan, maka pertama-tama perlu diperjelas apa yang dimaksud dengan "peraturan perundang-undangan" itu. Sebab, menurut istilah yang dikenal dalam cabang ilmu hukum yang bernama "Hukum Tata Pengaturan" (*Regelingsrecht; Regelungsrecht*), di luar "peraturan perundang-undangan" (*wettelijke regels*), ada lagi jenis peraturan lain yang disebut "peraturan kebijakan" (*beleidsregels; pseudo wetgeving*).

Peraturan perundang-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan atribusian dan delegasian.[42] Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundangan-undang oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada lembaga negara/pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.[43] Sebagai contoh, atribusi yang diberikan oleh Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Di sisi lain, ada delegasi kewenangan, yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan itu dinyatakan dengan tegas atau tidak. Berlainan dengan atribusi, pada delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan, melainkan "diwakilkan." Selain itu, kewenangan delegasi ini bersifat sementara, dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.[44] Contoh delegasian ini adalah kewenangan pemerintah menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 Ayat [2] UUD 1945).

Pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut bersumber dari kewenangan legislatif, bersifat: (1) umum; (2) abstrak; dan (3) terus-menerus.

Peraturan perundang-undangan bersifat umum, dalam arti ditujukan untuk masyarakat pada umumnya, bukan hanya untuk pribadi tertentu atau kalangan internal suatu lembaga. Oleh karena itu, surat edaran secara teori tidak dapat dimasukkan dalam kelompok peraturan perundang-undangan. Isinya juga harus abstrak, bukan mengatur hal yang konkret atau kasuistik. Putusan pengadilan bukan peraturan perundang-undangan karena sifatnya konkret, menyangkut satu kasus tertentu dengan pihak-pihak tertentu pula. Sifat lain dari peraturan perundang-undangan adalah berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*). Keputusan Presiden yang menetapkan pengangkatan seseorang dalam jabatan menteri, misalnya, jelas tidak termasuk kriteria peraturan perundang-undangan karena keputusan itu berlaku sekali saja (*einmahlig*), tidak terus-menerus.

	Peraturan Perundang-undangan	Peraturan Kebijakan
Fungsi	Menyelenggarakan fungsi legislatif	Menyelenggarakan fungsi eksekutif
Dasar kewenangan	Atribusi/delegasi	Diskresi
Materi muatan (substansi)	Tata kehidupan masyarakat yang mendasar	Operasional suatu peraturan perundang-undangan.
	Dapat mengurangi, membatasi hak asasi warga negara/penduduk	Penetapan
	Norma suruhan/larangan	Penetapan
	Dapat memuat sanksi pidana/sanksi lainnya	Hanya sanksi administratif.

Menurut Maria F. Indrati Soeprapto, berbeda halnya dengan peraturan perundang-undangan, pada peraturan kebijakan tidak mudah diurutkan secara hierarkis. Hal ini karena jenis peraturan kebijakan itu selain menyangkut lembaga pemerintah yang sangat banyak, juga sifat peraturannya bermacam-macam. Ia memberi contoh lembaga Presiden, yang dengan kewenangan diskresinya dapat membentuk peraturan kebijakan berupa keputusan, maklumat, surat edaran, instruksi, atau pengumuman. Dalam hal demikian, sangat sulit menentukan mana di antara produk lembaga Presiden itu yang lebih tinggi antara satu dengan lainnya.[45]

3.1 Menurut Hukum Positif

Saat ini tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengacu pada UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini adalah suatu Undang-Undang organik karena diamanatkan oleh Pasal 22A UUD 1945. Substansi Undang-Undang ini menggantikan materi Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Secara hierarkis, ketetapan MPR memang berada di atas Undang-Undang, namun Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 sendiri memberi isyarat bahwa ketetapan ini hanya berlaku sepanjang materinya belum diatur dengan Undang-Undang (sebagaimana dikehendaki Pasal 22A UUD 1945).

Kendati Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 sudah tidak berlaku, jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang dicantumkan dalam ketetapan ini, tetap menarik perhatian. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 ini adalah pengganti sebuah produk MPRS yang lahir pada awal Orde Baru, yakni Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.[46] Kedua ketetapan ini sama-sama mencantumkan ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Padahal, dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR ternyata tidak lagi dimasukkan dalam jenis dan tata urutan tersebut.

Produk hukum bernama "ketetapan MPR(S)" muncul pertama kali tahun 1960. Ketetapan pertama diberi nama Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada [*sic*] Haluan Negara. Lembaga bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) sendiri dibentuk tidak melalui mekanisme yang lazim dikenal dalam negara demokratis. Lembaga ini dibentuk dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang menyatakan: "Sebelum tersusun MPR menurut Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dibentuklah MPR Sementara, yang terdiri dari anggota-

anggota DPR yang dimaksud dalam Penpres No. 1 Tahun 1959 ditambah dengan utusan-utusan daerah-daerah dan golongan-golongan menurut yang dimuat dalam Penpres No. 2 Tahun 1959 ini."

Sejak saat itu produk hukum yang disebut "ketetapan MPR(S)" ini tidak pernah absen dalam setiap masa sidang MPR. Sampai tahun 1972, yakni tatkala MPRS berubah nama menjadi MPR, telah berhasil dikeluarkan 44 buah ketetapan MPRS. Selanjutnya, setiap lima tahun sekali MPR mengeluarkan tidak kurang dari 10 buah ketetapan MPR. Belum lagi jumlah yang dikeluarkan sewaktu MPR mengadakan sidang istimewa.

Ketetapan MPR sesungguhnya hanyalah salah satu dari bentuk-bentuk putusan MPR. Pasal 90 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menyatakan: "Bentuk-bentuk putusan Majelis adalah: (a) Perubahan UUD; (b) Ketetapan MPR; dan (c) Keputusan MPR." Perubahan UUD adalah putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum sama seperti UUD. Putusan jenis ini tidak diberi nomor. Hal ini berbeda dengan Perubahan UUD, Ketetapan MPR diberi nomor putusan. Isi Ketetapan MPR adalah arah kebijakan penyelenggaraan negara dan rekomendasi Majelis kepada Presiden dan lembaga tinggi negara tertentu lainnya mengenai pelaksanaan putusan Majelis yang harus dilaporkan pelaksanaannya dalam Sidang Tahunan berikutnya. Ketetapan MPR ini mempunyai kekuatan mengikat ke luar MPR dan ke dalam MPR. Sementara itu, keputusan MPR adalah aturan/ketentuan intern Majelis, dalam arti mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis. Keputusan MPR menggunakan nomor putusan.

Persoalan yang banyak dikemukakan adalah apakah Ketetapan MPR/MPRS dapat dimasukkan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan? Jika mengikuti pembagian kriteria jenjang-jenjang norma menurut Hans Nawiasky, Ketetapan MPR ini dapat dikelompokkan ke dalam *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara). Setingkat dengan ini adalah Batang Tubuh (*Verfassungsnorm*) dan konvensi-konvensi di bidang ketatanegaraan. Dalam posisi seperti ini jelas ketetapan MPR tidak dapat memuat sanksi-sanksi normatif (hanya terdiri atas norma tunggal), sehingga tidak layak disebut peraturan perundang-undangan.[47]

Pandangan akhir-akhir ini tampaknya memandang Ketetapan MPR tidak dapat lagi dipertahankan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Keberadaan MPR yang tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan sekadar *joint-session* antara DPR dan DPD merupakan salah satu penyebabnya. Hal ini diperkuat dengan keputusan untuk tidak lagi memasukkan Ketetapan MPR ini sebagai jenis peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004.

Berikut ini ditunjukkan perbedaan-perbedaan jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000:

Urutan	Versi Ketetapan No. XX/MPRS/1966	Versi Ketetapan No. III/MPR/2000
1	Undang-Undang Dasar 1945	Undang-Undang Dasar 1945
2	Ketetapan MPR/MPRS	Ketetapan MPR
3	Undang-Undang/Perpu	Undang-Undang
4	Peraturan Pemerintah	Perpu
5	Keputusan Presiden	Peraturan Pemerintah
6	Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya: • Peraturan Menteri • Instruksi Menteri • dan lain-lainnya	Keputusan Presiden
7	—-	Peraturan Daerah

Selanjutnya, jika dibandingkan antara Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, tampak posisinya sebagai berikut:

No	TAP MPR No. III/MPR/2000	UU No. 10 Tahun 2004
1	Undang-Undang Dasar 1945	Undang-Undang Dasar 1945
2	TAP MPR	Undang-Undang/Perpu
3	Undang-Undang	Peraturan Pemerintah
4	Perpu	Peraturan Presiden
5	Peraturan Pemerintah	Peraturan Daerah
6	Keputusan Presiden	---

Dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 muncul istilah "Peraturan Presiden" yang sebelumnya tidak lagi dikenal dalam penyebutan (*nomenklatur*) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selama ini hanya

dikenal Keputusan Presiden, dan kadang-kadang Instruksi Presiden (jenis yang terakhir ini banyak dianggap bukan termasuk peraturan perundang-undangan).

Ketentuan tentang Peraturan Daerah dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 ini sama dengan isi Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, yakni terdiri atas tiga macam. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur. Pada tingkatan di bawahnya ada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota. Paling bawah terdapat Peraturan Desa/peraturan yang setingkat dengan itu. Peraturan ini dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lain bersama dengan Kepala Desa atau nama lain.

Isu penting yang mewarnai perdebatan di Komisi II DPR ketika membahas RUU ini adalah peraturan-peraturan yang berada di bawah Peraturan Presiden, yang dalam hal ini dibuat oleh menteri atau kepala badan-badan negara (seperti Direktur Bank Indonesia). Apakah peraturan seperti Peraturan Menteri (atau Keputusan Menteri) itu memang ada? Jika ada, apakah kedudukannya lebih tinggi atau lebih rendah daripada Peraturan Daerah?

Ada beberapa pendapat yang muncul dalam rapat antara Komisi II dan Pemerintah. Pandangan-pandangan tersebut menunjukkan masalah tata urutan peraturan perundang-undangan ini masih potensial menimbulkan masalah, apalagi rumusan akhirnya berbeda dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang secara hierarkis (menurut Tap MPR itu) lebih tinggi daripada Undang-Undang yang akan dikeluarkan.[48]

Pertama, pandangan bahwa Peraturan Menteri tetap ada sebagai jenis peraturan perundang-undangan, dan kedudukannya lebih tinggi daripada Perda. Sejajar dengan Peraturan Menteri ini adalah peraturan lembaga pemerintah nondepartemen. Pandangan ini disuarakan oleh Menteri Kehakiman sebagai wakil Pemerintah.

Kedua, pandangan bahwa Peraturan Menteri bukan peraturan perundang-undangan, karena substansinya lebih kepada peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Ruang lingkup Peraturan Menteri ini pun lebih bersifat sektoral. Oleh karena itu wajar apabila Perda berkedudukan lebih tinggi daripada Peraturan Menteri karena pembentukan Perda melibatkan rakyat (DPRD) dan menjangkau masyarakat luas. Jika Pemerintah ingin Peraturan Menteri yang berdaya jangkau luas, seharusnya peraturan itu ditingkatkan menjadi Keputusan Presiden atau Peraturan Pemerintah. "Kalaupun terjadi benturan antara Permen dan Perda, tidak melulu harus diuji lewat hierarkinya, tapi bisa lewat

pengujian substansinya di Mahkamah Agung," kata Agun Gunanjar Sudarsa dari Fraksi Partai Golkar, salah seorang pendukung pandangan ini.

Ketiga, pandangan yang menjadi jalan tengah. Peraturan Menteri tetap tidak dicantumkan dalam hierarki, tetapi tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Termasuk dalam kategori ini tidak hanya Permen, melainkan juga peraturan di tingkat bawahannya seperti Direktorat Jenderal. Hal inilah yang tampaknya mengemuka dalam rapat Komisi II dan Pemerintah tanggal 26 April 2004, sehingga rumusan Pasal 7 akhirnya mengakomodasi pandangan-pandangan yang ada dengan penambahan ayat baru (ayat 4) yang kurang lebih berbunyi, "Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi."

Dalam rangka harmonisasi peraturan perundang-undangan, perlu pula dicatat kesepakatan antara Menteri Kehakiman dengan para anggota Komisi II DPR berkenaan dengan posisi Permen ini. Ketika itu Menkeh Yusril Ihza Mahendra mengatakan, "Saudara Ketua, tolong menjadi catatan kita, siapa tahu masalah ini menjadi sengketa di Mahkamah Konstitusi antara menteri dengan gubernur misalnya, supaya maksud kita di sini adalah bahwa Permen berada di antara Keppres dan Perda. Karena sengketa (semacam) ini di Depnaker dan Menteri Kehutanan sangat banyak."[49] Permintaan Menkeh ini disetujui oleh semua anggota Komisi II dan dicatat dalam risalah rapat.

3.1.1 Undang-Undang Dasar

Di Indonesia pengertian Undang-Undang dasar (UUD) biasanya dipahami terdiri atas tiga bagian, yaitu Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan. Namun, sejak Perubahan Keempat UUD 1945 (Pasal II Aturan Tambahan) dinyatakan bahwa UUD 1945 hanya terdiri atas Pembukaan UUD dan pasal-pasal. Menurut Jimly Asshiddiqie, ketentuan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa status Penjelasan UUD 1945 tidak lagi merupakan bagian dari naskah UUD 1945. Namun, Jimly menyatakan bahwa ketentuan ini tidak boleh diartikan Penjelasan UUD 1945 dihapuskan sama sekali. Penjelasan itu masih tetap ada sebagai bagian dari sejarah. Jika seseorang ingin memahami bunyi teks UUD 1945 yang asli, maka Penjelasan itu masih tetap dapat dipakai sebagai dokumen historis yang dapat dijadikan bahan pelengkap memahami UUD 1945.[50]

Secara teoretis, Pembukaan dan Batang Tubuh UUD memiliki kedudukan yang berbeda. Kedudukan Pembukaan lebih tinggi daripada Batang Tubuh. Hamid S. Attamimi menempatkan Pembukaan UUD 1945 sebagai norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*), sementara pasal-pasal dalam batang tubuh (*Verfassungsnorm*) adalah aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*).

Menurut Penjelasan UUD 1945, Pembukaan UUD 1945 itu terdiri atas empat pokok pikiran. Keempat pokok pikiran itu kemudian dirumuskan secara filsafat menjadi sila-sila Pancasila sebagaimana termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Jadi, Pembukaan UUD 1945 memuat rumusan Pancasila sebagai dasar negara. Rumusan dasar negara ini ditelurkan melalui kesepakatan dalam Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang tidak lain adalah badan pembentuk negara. Jadi, Pembukaan UUD 1945 adalah produk PPKI sebagai badan pembentuk negara.

Saat ini badan pembentuk negara ini sudah tidak ada. Sementara tidak ada lembaga negara saat ini yang lebih tinggi kedudukannya daripada badan pembentuk negara itu. Berdasarkan asas hukum "*lex superior derogat lege inferiori*" maka lembaga yang lebih rendah tidak dapat membatalkan produk hukum dari lembaga yang lebih tinggi, sehingga Pembukaan UUD 1945 sampai kapan pun tidak dapat diamandemen. Cara berpikir inilah yang sampai sekarang dianut oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang hanya mengubah rumusan Batang Tubuh UUD 1945 dan tidak menyentuh Pembukaan UUD 1945.

3.1.2 Undang-Undang

Undang-Undang dalam arti formal adalah produk hukum yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bekerja sama dengan Presiden. Sejak terjadi amandemen UUD 1945, posisi pengambil inisiatif pembuatan Undang-Undang telah berubah, yang semula didominasi oleh Presiden sekarang beralih ke DPR.

Sistem hukum Indonesia hanya mengenal satu jenis Undang-Undang dalam arti formal. Masyarakat memang banyak menyebut istilah "Undang-Undang pokok"[51] yang biasanya diperlakukan sebagai *umbrella act* dari suatu bidang hukum. Misalnya dikenal ada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Padahal, kata "pokok" di sini tidak mengacu kepada kata "Undang-Undang"-nya melainkan pada kata "agraria" di belakangnya. Jadi maksudnya adalah Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Agraria.

Oleh karena hanya dikenal satu jenis Undang-Undang, maka tidak ada keharusan bahwa Undang-Undang yang satu lebih tinggi daripada Undang-Undang lainnya. Sekalipun demikian, cakupan substansial tersebut mempunyai pengaruh jika ada dua atau lebih Undang-Undang mengalami kontradiksi (disharmoni) satu sama lain. Dalam hal ini berlaku asas *lex specialis derogat lege generali*, yaitu Undang-Undang yang lebih khusus mengesampingkan Undang-Undang yang lebih umum.

Beberapa peraturan yang berasal dari zaman Hindia Belanda, yang masih berlaku sampai sekarang, ada tiga jenis yang dapat disejajarkan dengan Undang-Undang, yaitu: (1) *wet*. yaitu peraturan yang dibentuk di Negeri Belanda oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama dengan nasihat dari *Raad van State*; (2) *Algemene Maatregel van Bestuur*, yaitu peraturan yang dibentuk di Negeri Belanda oleh *Kröön* (Raja) dan menteri-menteri serta mendapat nasihat dari *Raad van State*; dan (3) *Ordonnantie*, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh *Gouverneur Generaal* dan *Volksraad* di Jakarta, yang berlaku hanya di wilayah Hindia Belanda. Kendati demikian, dilihat dari lembaga yang mengeluarkan peraturan itu, hanya *wet* saja yang dapat diterjemahkan secara tepat menjadi Undang-Undang, sementara dua peraturan lainnya harus dipertahankan menurut sebutan aslinya. Dengan demikian *Hinderordonantie*, misalnya, tidak dapat diterjemahkan menjadi Undang-Undang Gangguan, melainkan Ordonansi Gangguan.

3.1.3 Perpu

Dasar hukum keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) ada dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945. Persyaratan lahirnya sebuah Perpu adalah harus dalam konteks "hal ikhwal kegentingan yang memaksa." Ayat (2) dan (3) dari Pasal 22 ini menyatakan bahwa Perpu itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya. Jika tidak mendapat persetujuan, maka Perpu itu harus dicabut.

Kata "harus" dalam Ayat (2) Pasal 22 UUD 1945 tersebut memberi kewajiban bagi DPR untuk meninjau setiap Perpu yang sebelumnya dikeluarkan oleh Pemerintah. Hal ini oleh Jimly Asshiddiqie dikatakan sebagai bentuk *legislative review* yang dimiliki DPR terhadap produk eksekutif.[52] Dalam UUD 1945 tidak terdapat ketentuan yang menyatakan bagaimana akibatnya jika DPR tidak melakukan peninjauan sama sekali. RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 25) memang

mengharuskan Perpu diajukan oleh Pemerintah kepada DPR dalam bentuk RUU tentang Penetapan Perpu menjadi UU. Jika Perpu tersebut ditolak DPR, maka Presiden segera mengajukan RUU tentang Pencabutan Perpu tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat penolakan tersebut.

Dasar pembentukan Perpu adalah kondisi "kegentingan yang memaksa" yang tolok ukurnya adalah adanya suatu keadaan yang sukar, penting, dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau tidak dapat diduga. Keadaan ini membutuhkan penanggulangan segera dengan cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan Undang-Undang.[53]

Oleh karena batasan-batasan yang longgar tersebut, dalam praktik akhir-akhir ini banyak kontroversi yang menyertai kelahiran sebuah Perpu. Sebagai contoh, Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Penambangan di Hutan Lindung, oleh banyak pihak dipandang tidak jelas segi "kegentingan yang memaksa"-nya. Perpu itu mengubah UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang melarang penambangan di hutan lindung. Melalui Perpu itu Pemerintah kemudian mengeluarkan Keppres Nomor 41 Tahun 2004 yang mengizinkan 13 perusahaan tambang beroperasi di kawasan hutan lindung. Konon, apabila tidak diizinkan, perusahaan-perusahaan tambang akan mengajukan gugatan arbitrase terhadap pemerintah. Sekalipun dikecam luas oleh para pegiat lingkungan, DPR ternyata menyetujui Perpu itu untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Dengan persetujuan itu berarti otomatis DPR juga menerima keberadaan Keppres Nomor 41 Tahun 2004.

Peristiwa di atas menunjukkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dianut oleh Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tidak lagi dianut dalam praktik. Jika mengacu kepada Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang berlaku pada saat itu, jelas tidak mungkin Perpu Nomor 1 Tahun 2004 dapat mengesampingkan UU Nomor 41 Tahun 1999. Kedudukan Perpu dinyatakan secara tegas ada di bawah Undang-Undang. Namun rupanya, para pembentuk Undang-Undang harus menerima kenyataan bahwa kedudukan kedua produk hukum itu memang harus diperlakukan sejajar sebagaimana dikemukakan dalam doktrin ilmu hukum. Pemahaman menurut doktrin ilmu hukum ini akhirnya diakomodasi dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, sehingga saat ini kedudukan Undang-Undang dan Perpu adalah sejajar.

3.1.4 Peraturan Pemerintah

Jenis peraturan ini disebutkan dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945. Pihak yang berwenang mengeluarkan peraturan pemerintah adalah Presiden. Jadi, sebenarnya kata "pemerintah" di sini harus ditafsirkan di sini sebagai Presiden.

Peraturan pemerintah adalah produk hukum yang dibuat dalam rangka menjalankan suatu Undang-Undang. Ini berarti, setiap peraturan pemerintah harus bersandar pada satu atau beberapa Undang-Undang. Biasanya, dalam Undang-Undang itu sudah dinyatakan secara tegas (langsung) atau tidak tegas perlunya pengaturan lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah. Dalam hal penjatuhan sanksi pidana, peraturan pemerintah hanya boleh mencantumkan sanksi pidana atau sanksi pemaksa lainnya sepanjang sudah ditentukan dalam Undang-Undang acuannya. Dengan sendirinya, peraturan pemerintah pun tidak boleh memperluas atau mempersempit materi yang diatur dalam Undang-Undang.

3.1.5 Keputusan Presiden

Eksistensi Keputusan Presiden didapati dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Istilah "keputusan Presiden" di sini masih menimbulkan perdebatan. Ada pandangan bahwa kata "keputusan" sebaiknya dipakai secara konsisten dalam arti aturan yang berisi penetapan (*beschikking*). Dalam kenyataannya, keputusan Presiden tidak selalu bersifat penetapan yang berlaku satu kali (*einmahlig*),[54] tetapi bisa berupa peraturan (*regeling*) yang berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*).

Menurut teori dalam ilmu perundang-undangan, Keputusan Presiden yang berfungsi sebagai pengaturan (*regeling*) inilah yang termasuk dalam kriteria peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*). Di luar itu, ada keputusan Presiden yang merupakan peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Sayangnya, bagi masyarakat awam, pembedaan ini sulit dilakukan karena sama-sama menggunakan sebutan "Keputusan Presiden."

3.1.6 Peraturan Daerah

Peraturan Daerah sebenarnya sudah dikenal sejak lama sebelum era otonomi daerah menemui momentumnya seperti dewasa ini. Problemanya baru muncul setelah banyak peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan-peraturan di tingkat pusat (khususnya dengan Keputusan Menteri).[55] Di satu sisi, ada anggapan bahwa Peraturan Daerah lebih eksis daripada Keputusan Menteri karena yang pertama disebutkan dalam Ketetapan MPR No.

III/MPR/2000, sedangkan yang kedua tidak disebutkan. Atas kemelut ini maka Menteri Kehakiman Baharuddin Lopa pernah mengeluarkan pendapat yang dituangkannya dalam Surat Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia No. M.UM. 01.06-27, tanggal 23 Februari 2001. Isi surat ini memuat penegasan yang bersangkutan tentang eksistensi sebuah Keputusan Menteri sekalipun tidak disebutkan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

Peraturan Daerah ini terdiri atas tiga sampai lima tingkatan. Perbedaan jumlah ini karena memang peraturan yang sedang dan akan diberlakukan memuatnya secara berbeda. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menyebut tiga jenis, yaitu (1) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur; (2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota; dan (3) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat dengan itu, yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lain bersama dengan Kepala Desa atau nama lain. Sekalipun demikian ada yang memasukkan Peraturan (atau Keputusan) Gubernur setelah Perda Provinsi, dan Peraturan (atau Keputusan) Bupati/Walikota setelah Perda Kabupaten/Kota.

Lahirnya kembali bentuk peraturan desa mengingatkan kembali akan eksistensi desa-desa adat yang sebenarnya sudah diakui eksistensinya sejak zaman kolonial Belanda.[56]

3.2 Menurut Doktrin (Pendapat Para Ahli Hukum)

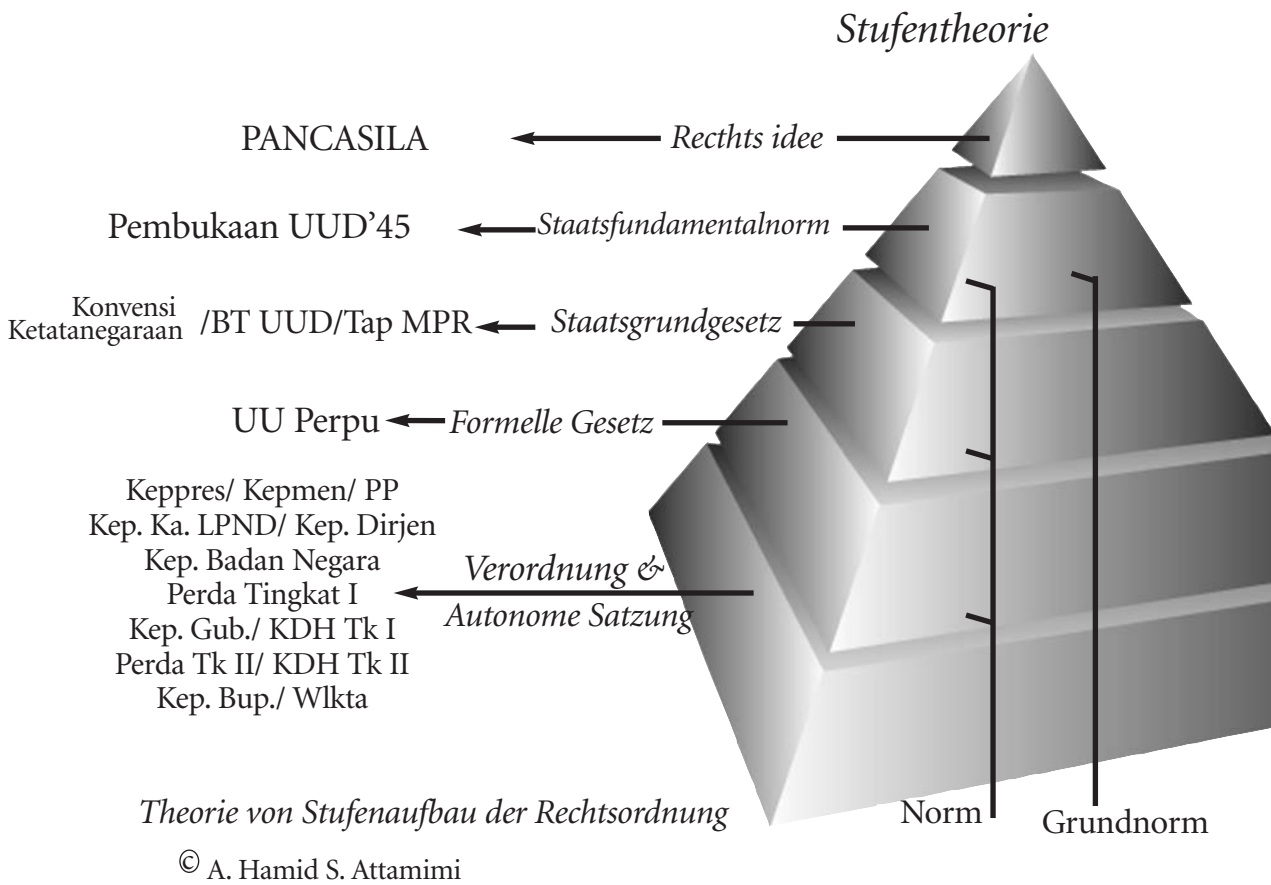
Ada demikian banyak kritik diajukan terhadap Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Salah satu di antaranya adalah karena ketetapan tersebut menyalahi doktrin (pendapat ahli di bidang ilmu perundang-undangan).

Dalam tabel berikut ini ditampilkan pendapat dari empat orang Guru Besar yang memiliki pengaruh cukup signifikan di antara para ahli ilmu perundang-undangan di Indonesia, yaitu: (1) Prof. Dr. R. Sri Soemantri, S.H. (ahli hukum tata negara dari Universitas Padjadjaran Bandung, mantan Ketua Komisi Konstitusi), (2) Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL (ahli hukum tata negara dari Universitas Padjadjaran, Bandung, Ketua Mahkamah Agung), (3) Prof. Dr. Harun Alrasid, S.H. (ahli hukum tata negara dari Universitas Indonesia, mantan penasihat hukum untuk Presiden Abdurrahman Wahid), dan (4) Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, S.H. (almarhum, ahli hukum tata negara dari Universitas Indonesia, pernah menjadi Sekretaris Kabinet di Sekretariat Negara RI selama Orde Baru berkuasa). Semua pandangan mereka dikemukakan sebelum diadakannya Perubahan terhadap UUD 1945 dan sebelum berlakunya Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.[57]

Urutan	Sri Soemantri	Bagir Manan	Harun Alrasid	Hamid Attamimi
1	UUD 1945	UUD 1945	UUD 1945	UU/Perpu
2	Tap MPR	Tap MPR	UU/Perpu	PP
3	UU/Perpu	UU/Perpu	PP	Keppres
4	PP	PP	—	Kepmen
5	Keppres	Keppres	—	Kep. Ka. LPND
6	Peraturan pelaksanaan lainnya	Permen/Kepmen	—	Kep. Dirjen Departemen
7	—	Perda Tk. I	—	Kep. Badan Negara
8	—	Kep. Gubernur KDH Tk. I	—	Perda Tk. I
9	—	Perda Tk II	—	Kep. Gubernur KDH Tk. I
10	—	Kep. Bupati Walikotamadya KDH Tk. II	—	Perda Tk II
11	—	—	—	Kep. Bupati Walikotamadya KDH Tk. II

A. Hamid S. Attamimi adalah ahli peraturan perundang-undangan yang paling kokoh membangun argumennya, yakni dengan menyandarkan pada teori-teori hukum yang dikenal luas sebagaimana dikemukakan Hans Kelsen (*Stufentheorie*) dan Hans Nawiasky (*Theorie von Stufenaufbau der Rechtsordnung*). Menurut Hamid S. Attamimi, tata urutan peraturan itu dapat disusun menurut pola yang terdiri atas empat lapisan: (1) *Staatsfundamentalnorm* (norma dasar [fundamental] negara); (2) *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara); (3) *Formelle Gesetz* (Undang-Undang dalam arti formal); dan (4) *Verordnung & Autonome Satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan di tingkat daerah). Yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah *Formell Gesetz* dan *Verordnung & Autonomen Satzung*.[58] Jika dipadankan dengan jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, akan terlihat seperti Gambar berikut ini.

Masing-masing ahli hukum di atas mempunyai argumentasi sendiri-sendiri tentang penempatan suatu peraturan ke dalam tata urutan di atas. Secara umum dapat dilihat bahwa perbedaan tersebut disebabkan karena beberapa hal.



Gambar 5. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Versi Attamimi

Pertama, ada perbedaan pendapat tentang apa produk hukum tertinggi yang berada dalam kelompok peraturan perundang-undangan. Ada ahli yang berpendapat peraturan perundang-undangan itu dimulai dari Undang-Undang Dasar. Namun, ada pendapat yang mengatakan Undang-Undang Dasar tidak termasuk di dalamnya karena urutan tertinggi yang seharusnya adalah Undang-Undang/Perpu. Alasan mereka yang tidak memasukkan UUD ini antara lain karena norma yang terdapat dalam UUD baru mengatur kehidupan kenegaraan secara

garis besar, dan merupakan sumber atau dasar pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, norma dalam UUD 1945 tidak dapat dilekatkan dengan sanksi-sanksi sebagaimana dapat dilakukan terhadap Undang-Undang.

Kedua, ada yang menyatakan bahwa ketetapan MPR termasuk dalam peraturan perundang-undangan, namun ada pula yang menyatakan tidak termasuk. Alasan yang menyatakan tidak termasuk antara lain karena ketetapan MPR hanya mengikat Presiden untuk menjalankan pemerintahan. Jadi, hakikat ketetapan MPR tidak ditujukan kepada rakyat pada umumnya. Sebagian ahli hukum tidak menerima keberadaan ketetapan MPR ini karena produk hukum ini tidak disebut-sebut dalam UUD 1945. Namun ada pendapat yang menyatakan ketetapan MPR ini merupakan pelengkap UUD, sehingga kedudukannya dapat disejajarkan dengan Batang Tubuh UUD.

Ketiga, ada pandangan yang memperluas kriteria peraturan perundang-undangan sampai ke tingkat daerah, tetapi ada yang mempersempitnya hanya sebatas peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara di tingkat pusat. Di sisi lain ada pendapat yang tidak merinci peraturan di tingkat daerah itu, dan cukup menggolongkannya ke dalam peraturan pelaksanaan lainnya.

Terlepas dari pendapat-pendapat beberapa ahli hukum yang cukup berpengaruh di atas, ada pendapat ahli yang lain, yang akhir-akhir ini cukup banyak menarik perhatian karena posisi yang bersangkutan sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi. Ahli hukum tata negara ini, yakni Jimly Asshiddiqie pertama-tama membedakan antara peraturan dan keputusan. Untuk menertibkan penggunaan istilah-istilah itu, diusulkannya agar di masa depan segala produk yang bersifat mengatur kepentingan umum dituangkan dalam bentuk putusan normatif yang disebut peraturan (*regels*). Peraturan-peraturan itu, secara keseluruhan mulai dari yang tertinggi sampai terendah, disebut peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Sementara itu, produk hukum yang tidak bersifat mengatur, melainkan hanya berupa penetapan administratif (*beschikking*), sebaiknya disebut dengan istilah keputusan.[59] Jadi, menurutnya, ada Peraturan Presiden dan ada pula Keputusan Presiden. Ada Peraturan Mahkamah Agung sebagai produk pengaturan (*regeling*) dan ada Keputusan Ketua Mahkamah Agung, yakni penetapan yang bersifat administratif berkenaan dengan masalah administrasi internal organisasi MA.

Peraturan perundang-undangan ini ada yang bersifat umum, yakni peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga publik yang

menangani pemerintahan umum, namun ada pula peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus. Jimly menampilkan hierarki peraturan perundang-undangan versinya itu sebagai berikut.

1.	Peraturan Perundang-undangan yang bersifat umum	
	a.	Undang-Undang Dasar dan Perubahan, Undang-Undang Dasar
	b.	UU/Perpu/peraturan lain setingkat UU (yaitu Tap MPR yang bersifat mengatur)
	c.	Peraturan Pemerintah
	d.	Peraturan Presiden
	e.	Peraturan Menteri
	f.	Peraturan Daerah Provinsi
	g.	Peraturan Gubernur
	h.	Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
	i.	Peraturan Bupati/Walikota
2.	Peraturan Perundang-undangan yang bersifat khusus	
	a.	Peraturan Lembaga Negara setingkat Presiden
		(1) Peraturan DPR
		(2) Peraturan DPD
		(3) Peraturan Mahkamah Konstitusi
		(4) Peraturan Mahkamah Agung
		(5) Peraturan Komisi Yudisial
		(6) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan
	b.	Peraturan Lembaga Pemerintahan yang bersifat khusus (independen)
		(1) Peraturan Bank Indonesia
		(2) Peraturan Kejaksaan Agung
		(3) Peraturan Tentara Nasional Indonesia
		(4) Peraturan Kepolisian Republik Indonesia
	c.	Peraturan Lembaga-lembaga Khusus yang bersifat independen
		(1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum
		(2) Peraturan Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara
		(3) Peraturan Komnas HAM
		(4) Peraturan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
		(5) Peraturan Komisi Pemberantasan Tindak
		(6) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha
		(7) Peraturan Komisi Nasional Ombudsman
		(8) Peraturan Komisi Penyiaran Nasional
		(9) dan sebagainya.

3.3 Komentar

Ada beberapa catatan dapat diberikan pada bagian ini. ***Pertama***, situasi tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih belum baku benar. Ketetapan MPR, misalnya, masih diperdebatkan perlu tidaknya, juga apakah ia masuk ke dalam kelompok peraturan perundang-undangan atau di luar itu. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak menutup diri terhadap jenis-jenis peraturan perundang-undangan lain di luar lima jenis yang disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1). Sebab, Pasal 7 Ayat (4) mengisyaratkan, "Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi." Ini berarti, ketetapan MPR pun bisa saja menjadi peraturan perundang-undangan (lihat Penjelasan Ayat [4] tersebut) asalkan eksistensinya diperintahkan oleh peraturan di atasnya. Secara historis, jika mengacu ke Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, tentu yang dimaksud dengan peraturan yang lebih tinggi daripada ketetapan MPR itu adalah UUD. Jika demikian halnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sama sekali tidak membakukan jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kedua, ketidakjelasan dan ketidakbakuan itu sering pula "diperparah" dengan tindakan-tindakan inkonsisten dari pembentuk peraturan itu sendiri. Walaupun sudah ada ketentuan Pasal 7 Ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 (yang sedapat mungkin perlu dipedomani), ternyata tetap saja bermunculan jenis-jenis peraturan yang dikreasikan sendiri oleh pembentuk peraturan. Hal ini menambah kebingungan masyarakat.

Ada jenis-jenis peraturan yang dimaksudkan untuk menjadi petunjuk (arahan) bagi pejabat bawahan (sekadar peraturan kebijakan), namun di sisi lain ternyata mempunyai kekuatan berlaku mengikat juga bagi masyarakat luas (sebagai peraturan perundang-undangan). Beberapa contoh peraturan yang tidak disebut-sebut dalam tata urutan peraturan perundang-undangan itu, tetapi ternyata sangat berpengaruh dan sering dijadikan acuan adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) dan Inpres.

Surat Keputusan Bersama (SKB) biasanya dikeluarkan oleh beberapa pejabat secara bersama-sama. Melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 1987,[60] Ketua Mahkamah Agung pernah menyatakan bahwa sekalipun tidak ditemukan jenis SKB dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 (ketetapan ini sudah diganti saat ini dengan Ketetapan

MPR No. III/MPR/2000), tidak berarti SKB tidak mempunyai dasar hukum. Mahkamah Agung lalu menunjuk dasar hukumnya pada Pasal 54 ayat (4) UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.[61]

Contoh produk hukum yang pernah kontroversial adalah Keputusan Wakil Presiden Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembentukan Tim Nasional Penanganan Bencana di Aceh. Contoh lain adalah produk hukum berbentuk Instruksi Presiden, Instruksi Menteri, dan lain-lain. Dari namanya saja segera dapat diduga bahwa instruksi adalah perintah atasan kepada bawahan. Oleh karena itu keberlakuannya terbatas di kalangan internal organisasi yang bersangkutan. Substansi instruksi juga menyangkut hal-hal yang sangat teknis. Kendati demikian, di lapangan kondisinya dapat menjadi lain. Instruksi Presiden ternyata dapat saja menunda atau menetapkan kembali suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sebagai contoh, Inpres Nomor 1 Tahun 2003 yang memerintahkan keberlakuan UU Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat.

Ketiga, materi muatan untuk tiap-tiap jenis peraturan perundang-undangan juga tidak selalu tepat. Ada materi muatan yang seharusnya ditampung dalam Undang-Undang, ternyata dimuat dalam peraturan yang lebih rendah, atau sebaliknya.

Keempat, sekalipun Pasal 18B UUD 1945 sudah mengakui eksistensi masyarakat hukum adat, keberadaan hukum adat dalam banyak kesempatan ternyata tidak bisa serta merta mengikat masyarakat sebelum dikukuhkan melalui peraturan perundang-undangan, atau setidaknya melalui peraturan daerah. Ini berarti nuansa keberlakuan Pasal 15 AB tetap kuat tertanam dalam alam pikiran pembentuk hukum di tanah air. Bahkan, setelah dikukuhkan pun masyarakat belum bisa menerapkannya langsung sebelum struktur kelembagaannya diformalkan dulu oleh Pemerintah Daerah.[62] Contoh mengenai hal ini terjadi di Provinsi Bengkulu yang sudah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 1999 tentang Adat. Perda ini ternyata belum bisa diberlakukan karena Pemda belum membentuk perangkat adatnya di tingkat kelurahan.[63]

4. Hak Uji Peraturan Perundang-undangan

Harmonisasi peraturan perundang-undangan mensyaratkan perlunya konsistensi antarperaturan. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menyatakan bahwa setiap aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.

Ketentuan ini dirumuskan secara agak lain, tetapi tetap bermakna sama dalam Pasal 7 Ayat (5) UU Nomor 10 Tahun 2004. Ini berarti, jika terjadi inkonsistensi vertikal, maka peraturan yang lebih tinggi yang harus dimenangkan (*lex superior derogat lege inferiori*).

Namun, tidak serta merta suatu peraturan dapat begitu saja dinyatakan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini peraturan tersebut harus diuji melalui mekanisme yang saat ini diberikan kewenangannya pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kedua lembaga ini memegang hak uji atas peraturan perundang-undangan. Hak uji sebenarnya dapat diartikan menjadi dua, yaitu hak uji materi dan hak uji formal. Uji materi terkait dengan isi (substansi) suatu peraturan perundang-undangan tersebut, sementara uji formal terkait dengan prosedur pembentukan peraturan tersebut.

Di Indonesia semula hak uji yang dimaksud lebih kepada uji material. Padahal, jika menyimak pada kewenangan Mahkamah Konstitusi, hak uji tersebut ternyata mencakup pula uji formal berkenaan dengan proses pembentukan Undang-Undang yang dinilai tidak sejalan dengan UUD 1945. Kewenangan pengujian peraturan dengan demikian terbagi dua, yaitu: (1) kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 dan ketetapan MPR; dan (2) kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang. Kewenangan pertama diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, sementara kewenangan kedua diserahkan kepada Mahkamah Agung.

4.1 Mahkamah Konstitusi

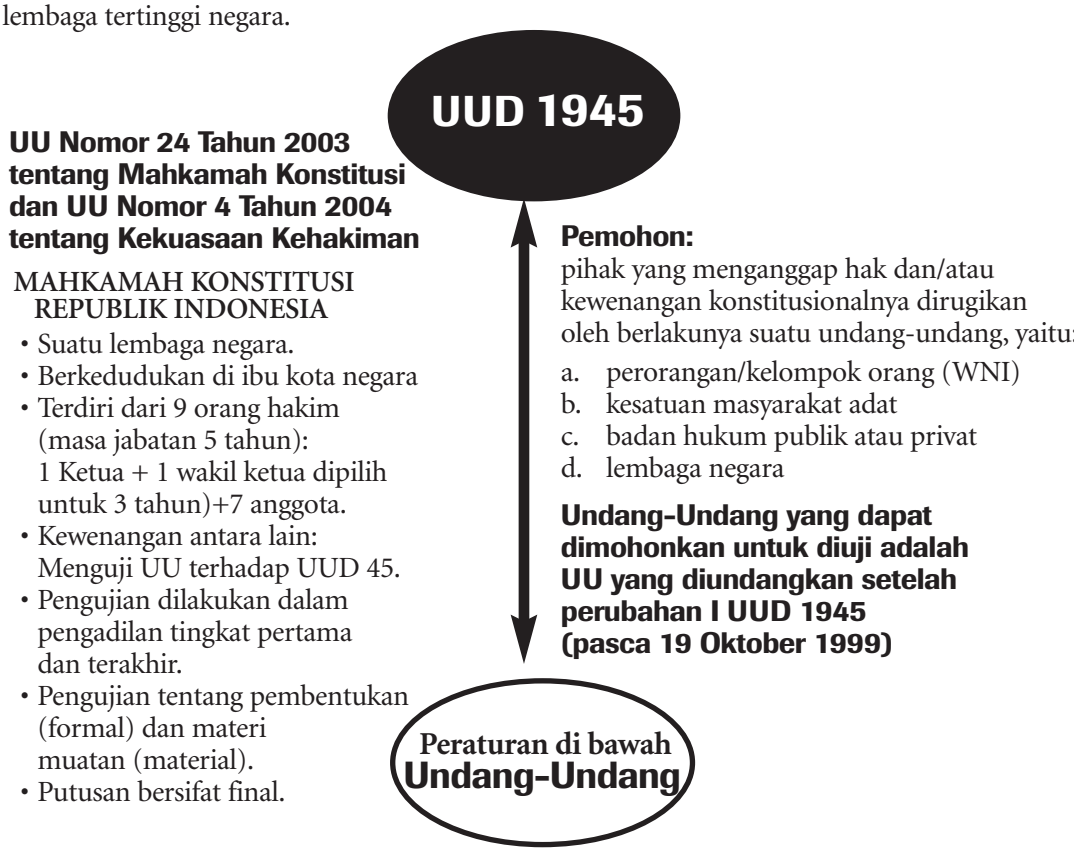
Menurut Pasal 5 Ayat (1) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 dan Ketetapan MPR diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah Perubahan III UUD 1945, kewenangan MPR ini dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi, yang menurut Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 sudah harus dibentuk paling lambat tanggal 17 Agustus 2003.

Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili tingkat pertama dan terakhir untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (lihat juga Pasal 24c Ayat [1] UUD 1945).

Ada lima kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi, yaitu: (a) melakukan pengujian atas konstitusionalitas Undang-Undang;

(b) mengambil putusan atas sengketa kewenangan antarlembaga negara yang ditentukan menurut UUD; (c) mengambil putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau pun mengalami perubahan sehingga secara hukum tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, yang atas dasar putusan itu, kesalahan Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi terbukti dan karena itu dapat dijadikan alasan oleh MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya; (d) memutus perkara perselisihan mengenai hasil-hasil pemilihan umum, dan (e) memutus perkara berkenaan dengan pembubaran partai politik.

Khusus tentang pengujian Undang-Undang terhadap Ketetapan MPR tidak diatur sama sekali apakah masih termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi atau bukan. Hal ini sangat mungkin terkait dengan polemik seputar keberadaan ketetapan MPR itu sendiri, mengingat dalam waktu dekat lembaga ini tidak lagi berfungsi sebagai lembaga tertinggi negara.



Gambar 6. Pengujian di Mahkamah Konstitusi

Mekanisme permohonan pengajuan pengujian suatu Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi menurut UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

1. Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia kepada Mahkamah Konstitusi, dibuat 12 rangkap dan ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya. Untuk itu, harus diperhatikan bahwa: (a) Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji haruslah Undang-Undang yang diundangkan setelah terjadi Perubahan Pertama UUD 1945 (19 Oktober 1999);[64] (b) pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang tersebut (hak-hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945).
2. Mereka yang dapat menjadi pemohon adalah:
   a. Perorangan/kelompok orang warganegara Indonesia (kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama);
   b. Kesatuan masyarakat adat sepanjang [masyarakat adat itu] masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
   c. Badan hukum publik atau privat;
   d. Lembaga negara.
3. Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat nama dan alamat pemohon, uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan, dan hal-hal yang diminta untuk diputus. Artinya, pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya itu tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional apa yang telah dirugikan oleh karena:

   • Pembentukan Undang-Undang yang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, dan/atau;

   • Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945.
4. Permohonan ini harus disertai alat bukti. Jenis alat bukti adalah: (a) surat atau tulisan; (b) keterangan saksi; (c) keterangan ahli; (d) keterangan para pihak; (e) petunjuk; (f) alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu. Alat-alat bukti ini harus diperoleh secara sah (*legal*).

5. Berkas permohonan akan diperiksa kelengkapan administrasinya oleh Panitera Mahkamah Konstitusi. Jika belum lengkap, berkas akan dikembalikan dan diminta dilengkapi paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan ketidaklengkapan diterima pemohon. Jika sudah lengkap, berkas permohonan akan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Buku ini antara lain mencatat tentang kelengkapan administrasi dengan disertai pencantuman No. perkara, tanggal penerimaan berkas permohonan, nama pemohon, dan pokok perkara.
6. Dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak tercatat di Buku Registrasi Perkara Konstitusi, Mahkamah Konstitusi akan menyampaikan adanya permohonan pengujian ini kepada Mahkamah Agung untuk diketahui.[65]
7. Dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara, Mahkamah Konstitusi akan menetapkan hari sidang pertama. Penetapan hari sidang pertama tersebut diumumkan kepada para pihak dan masyarakat. Pemohon dapat menarik kembali permohonan sebelum atau selama pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi, namun penarikan ini mengakibatkan permohonan tidak dapat diajukan kembali.
8. Sebelum memeriksa pokok perkara, Mahkamah Konstitusi mengadakan pemeriksaan kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Dalam pemeriksaan tersebut, Mahkamah Konstitusi wajib[66] memberikan nasihat kepada Pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari.
9. Dalam persidangan yang selalu terbuka untuk umum, hakim Mahkamah Konstitusi memeriksa permohonan beserta alat bukti yang diajukan. Dalam hal ini hakim wajib memanggil para pihak[67] untuk memberi keterangan yang dibutuhkan dan/atau meminta keterangan tertulis kepada lembaga negara. Mahkamah Konstitusi bahkan dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden. Lembaga negara diwajibkan menyampaikan penjelasan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permintaan hakim konstitusi diterima. Selama pemeriksaan persidangan, pemohon dan/atau termohon dapat didampingi atau diwakili oleh kuasanya (harus dengan surat kuasa khusus).

10. Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan berdasarkan UUD 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim. Amar putusan dapat berupa:
    - "permohonan tidak dapat diterima" jika pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat;
    - "permohonan dikabulkan" jika permohonan memang beralasan;
    - "permohonan ditolak" jika Undang-Undang yang dimaksud tidak bertentangan dengan UUD 1945 baik mengenai pembentukan maupun materinya (sebagian atau keseluruhan).
11. Dalam permohonan yang dikabulkan, Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945 dan secara otomatis maka materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari Undang-Undang yang bertentangan tersebut tidak akan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sementara itu, untuk putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pembentukan suatu Undang-Undang tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945 maka Undang-Undang tersebut secara otomatis tidak mempunyai kekuatan mengikat.
12. Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Mahkamah Konstitusi wajib mengirimkan salinannya kepada para pihak dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diucapkan dan wajib memuat putusan dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan tersebut diucapkan. Putusan tersebut disampaikan juga kepada DPR, DPD, Presiden, dan Mahkamah Agung.
13. Sidang Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum, kecuali untuk permusyawaratan hakim. Dan perlu untuk diketahui juga bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang sedang dilakukan oleh Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila Undang-Undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang berada dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.
14. Undang-Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku selama belum ada putusan yang menyatakan bahwa Undang-Undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945.
15. Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan kembali.

4.2 Mahkamah Agung

Kewenangan pengujian atas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang diberikan kepada Mahkamah Agung (Pasal 11 Ayat [2] UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman). Pengaturan mengenai hal ini awalnya terdapat dalam pengaturan UU Nomor 14 tahun 1970 (UU yang lama tentang Kekuasaan Kehakiman). Kemudian hal ini ditegaskan kembali dalam UU Nomor 14 tahun 1985 yang mengatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan pengujian materiil atas peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UU dan menyatakan tidak sah peraturan tersebut apabila ternyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Perlu dicatat bahwa di sini pengujian hanya bersifat material, tidak formal. Lebih lanjut, Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Ketetapan MPR No. III tahun 2000 (pasal 5 ayat (2), (3), dan (4)) juga menegaskan kewenangan Mahkamah Agung tersebut. Begitu pula halnya UUD 1945 sebagaimana tercantum dalam amandemen ketiganya yang disahkan pada November 2001.

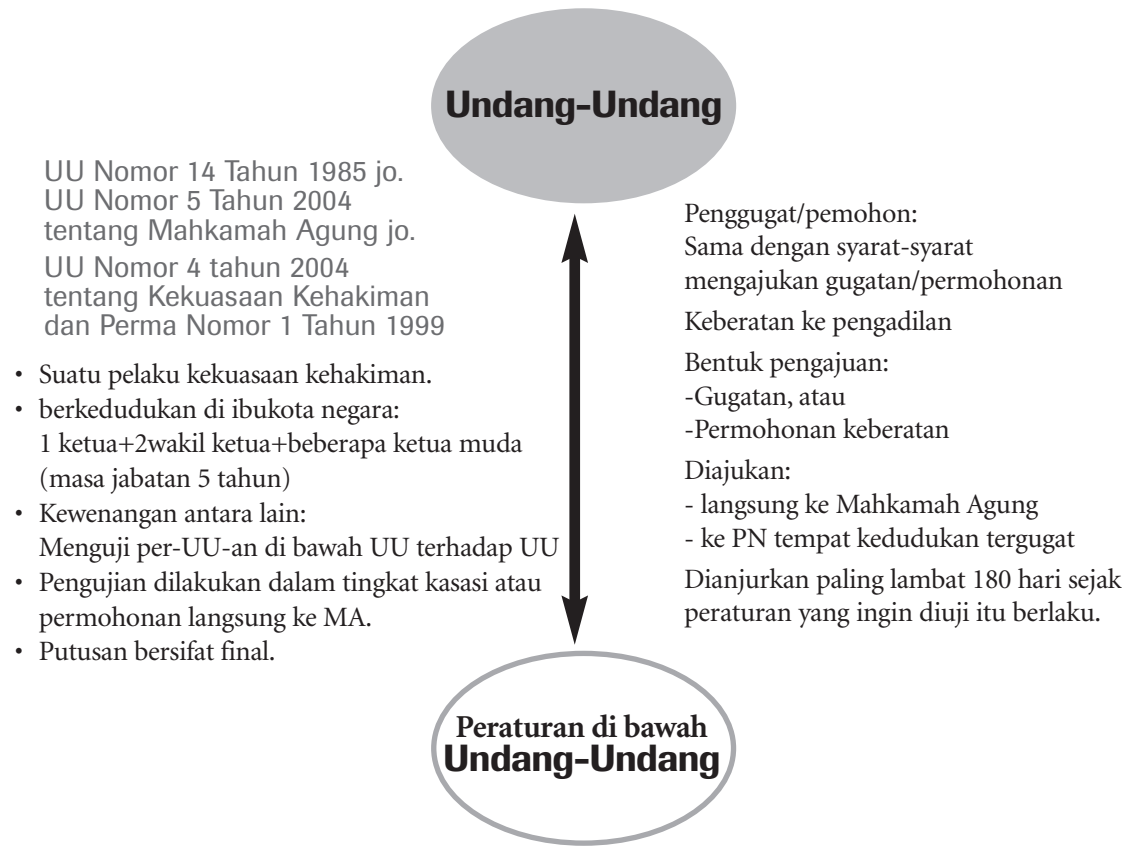
Semula, baik UU Nomor 14 tahun 1970 maupun UU Nomor 14 Tahun 1985 menyatakan bahwa kewenangan pengujian yang dimiliki oleh Mahkamah Agung hanya dapat dilakukan apabila berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Perkembangannya, antara lain melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, pelaksanaan kewenangan ini diubah di mana Mahkamah Agung dapat secara aktif melakukan pengujian atas peraturan perundang-undangan tanpa harus ada suatu peradilan kasasi terlebih dahulu dan keputusannya bersifat mengikat.

Adapun pelaksanaan pengujian atas peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang berdasarkan Perma Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak Uji Materiil adalah sebagai berikut:

1. Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung sehubungan dengan adanya gugatan atau permohonan keberatan. Gugatan atau permohonan keberatan hanya dapat diajukan terhadap satu peraturan perundang-undangan, kecuali terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung.
2. Gugatan atau permohonan keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung dengan cara:
   - Langsung ke Mahkamah Agung;
   - Melalui Pengadilan Negeri di wilayah hukum tempat kedudukan tergugat.

3. Gugatan atau permohonan keberatan diajukan dalam tenggat waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak berlakunya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan;

   • Dalam hal gugatan atau permohonan keberatan diajukan secara langsung kepada Mahkamah Agung maka Kepaniteraan Mahkamah Agung akan memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada penggugat/pemohon keberatan atau kuasanya yang sah. Setelah berkas gugatan/permohonan keberatan tersebut lengkap, Panitera Mahkamah Agung menyampaikannya kepada Ketua Mahkamah Agung untuk ditetapkan Majelis Hakim Agung yang akan menangani gugatan/permohonan keberatan tersebut. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada gugatan yang diajukan kepada Mahkamah Agung, setelah berkas gugatan diterima, diperiksa dan dinyatakan lengkap oleh Panitera Mahkamah Agung maka Panitera Mahkamah Agung juga wajib



Gambar 7. Pengujian di Mahkamah Agung

mengirimkan salinan gugatan tersebut kepada pihak tergugat setelah terpenuhinya kelengkapan berkasnya. Tergugat wajib mengirimkan atau menyerahkan jawabannya kepada Panitera Mahkamah Agung dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya salinan gugatan tersebut;

- Dalam hal gugatan/permohonan keberatan diajukan melalui Pengadilan Negeri setempat maka Panitera Pengadilan Negeri akan memeriksa kelengkapan gugatan/permohonan keberatan yang telah didaftarkan dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada penggugat/pemohon keberatan atau kuasanya yang sah. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada gugatan yang diajukan kepada Pengadilan Negeri, setelah berkas gugatan diterima, diperiksa, dan dinyatakan lengkap oleh Panitera Pengadilan Negeri maka Panitera Pengadilan Negeri mengirimkan salinan gugatan tersebut kepada pihak tergugat setelah terpenuhinya kelengkapan berkasnya. Tergugat wajib mengirimkan atau menyerahkan jawabannya kepada Panitera Pengadilan Negeri dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya salinan gugatan tersebut. Hari berikutnya setelah lewat waktu 14 (empat belas) hari di atas, Panitera Pengadilan Negeri yang bersangkutan segera meneruskan gugatan dan jawaban penggugat kepada Mahkamah Agung untuk kemudian disampaikan Panitera Mahkamah Agung kepada Ketua Mahkamah Agung agar dapat ditetapkan Majelis Hakim Agung yang akan menanganinya;
- Gugatan/permohonan keberatan diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim Agung dengan menerapkan ketentuan yang berlaku bagi perkara gugatan/permohonan keberatan dalam waktu sesingkat-singkatnya sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan;
- Dalam hal gugatan/permohonan keberatan itu beralasan karena peraturan perundang-undangan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka Mahkamah Agung akan mengabulkan gugatan tersebut. Mahkamah Agung akan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak sah dan tidak berlaku untuk umum serta memerintahkan pencabutannya kepada instansi yang bersangkutan. Dalam hal gugatan dinilai tidak beralasan maka Majelis Hakim yang menangani perkara tersebut akan menolak gugatan/permohonan keberatan tersebut;

- Pemberitahuan salinan putusan Mahkamah Agung terhadap gugatan/permohonan keberatan disampaikan dengan surat tercatat kepada para pihak dan dalam hal diajukan melalui Pengadilan Negeri setempat, pemberitahuan salinannya disampaikan juga kepada Pengadilan Negeri tersebut;
- Dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan Mahkamah Agung dikirim kepada tergugat (dalam hal pengujian diajukan berdasarkan gugatan) /badan atau Penjabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan tersebut (dalam hal pengujian diajukan berdasarkan permohonan keberatan) tidak melaksanakan kewajiban untuk mencabut peraturan yang bersangkutan maka demi hukum peraturan perundang-undangan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum;
- Putusan Majelis Hakim Agung atas gugatan/permohonan keberatan atas suatu peraturan perundangan-undangan tidak dapat diajukan peninjauan kembali.

4.3 Komentar

Sejak lembaga-lembaga peradilan, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, membuka diri bagi pengujian peraturan perundang-undangan, sudah cukup banyak upaya dilakukan untuk mempermasalahkan keberadaan suatu produk hukum. Suatu hal yang menarik adalah bahwa pengajuan permohonan/gugatan tersebut diajukan oleh berbagai kalangan, baik perorangan maupun kelompok. Termasuk kriteria terakhir ini adalah dari kalangan lembaga swadaya masyarakat. Perkembangan ini menunjukkan bahwa persoalan *legal standing* bagi lembaga swadaya masyarakat bukan lagi menjadi kendala utama untuk beracara di pengadilan mewakili kepentingan masyarakat.

5. Prinsip-Prinsip Penemuan Hukum

5.1 Aliran-Aliran Penemuan Hukum

Peraturan perundang-undangan pada dasarnya bersifat menggeneralisasi peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi. Sebagai contoh, Pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa barangsiapa yang secara melawan hukum sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pasal ini bersifat umum karena menunjuk subjek "barangsiapa" yang berarti siapa pun terlepas dari jenis kelamin dan asal usulnya. Yang bersangkutan harus

secara sengaja melakukan perbuatannya. Kata "sengaja" ini mengandung arti bahwa perbuatan itu memang sudah direncanakan sebelumnya. Undang-Undang sendiri tidak merumuskan seperti apa bentuk perencanaan tersebut. Untuk itu diserahkan kepada aparat penegak hukum untuk menetapkannya dalam penuntutan sampai kepada putusannya di pengadilan. Demikian juga dengan kata-kata "perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup," juga tidak dirinci satu demi satu. Semua generalisasi ini terbuka untuk diberi arti bergantung peristiwa-peristiwa konkret yang akan terjadi.

Oleh karena peraturan perundang-undangan bersifat umum dan abstrak, maka rumusan kalimatnya sering tidak cukup jelas tatkala berhadapan dengan peristiwa konkret yang terjadi. Kata "barangsiapa" di atas, misalnya, apakah termasuk juga orang-orang yang belum dewasa, ataukah termasuk badan usaha? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti itu tidak mudah, karena memerlukan penguasaan terhadap metode penemuan hukum. Orang yang hendak menjawab pertanyaan tadi mungkin harus mencari tahu melalui ketentuan penjelasan Pasal 41 itu atau pasal-pasal sebelumnya (misalnya Pasal 1 Butir 24). Jika penemuan ini belum memadai, ia harus melihat ketentuan tentang usia dewasa dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), atau memperhatikan doktrin yang berkembang selama ini, juga putusan pengadilan dan sebagainya. Bahkan tidak tertutup kemungkinan, ia mencari jawabannya pada kebiasaan yang berlaku di masyarakat.

Dari pencarian itu ia dapat saja menemukan jawaban bahwa antara satu peraturan dengan peraturan lainnya ternyata tidak sinkron. Usia dewasa ternyata berbeda-beda antara KUHP, Undang-Undang Perkawinan, dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Penemuan ini lalu diarahkan kepada ketentuan Pasal 41 tadi, sehingga dapat disimpulkan oleh yang bersangkutan bahwa kata "barangsiapa" di sini mengacu kepada orang perseorangan, dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum. Jika orang perseorangan, maka yang bersangkutan itu harus berkategori cakap hukum, baik ditinjau dari usianya maupun kesehatan jiwanya. Demikian seterusnya.

Ilustrasi di atas menunjukkan secara sekilas betapa tidak mudah memberi arti suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, apalagi untuk melakukan proses harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut. Pekerjaan ini membutuhkan penguasaan yang mendalam tentang sistem hukum Indonesia, sekaligus pemahaman substansial bagaimana peraturan itu diterapkan di lapangan. Harmonisasi

peraturan perundang-undangan dengan demikian dapat dilakukan dalam dua jurusan. Pertama, dengan hanya mengharmonisasikan secara yuridis, yaitu antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Kedua, ada yang memandang pola harmonisasi seperti itu tidak cukup karena seharusnya dilihat juga kaitan antara peraturan itu dengan praktiknya di dalam kehidupan masyarakat. Kedua pendekatan ini menghasilkan aliran-aliran penemuan hukum.

Ada banyak aliran penemuan hukum. Namun, untuk mudahnya dapat disebutkan dua kelompok besar, yaitu aliran yang menggunakan: (1) t*he textualist approach* (*focus on text*) dan (2) *the purposive approach* (*focus on purpose*).[68] Dalam bidang filsafat hukum, aliran-aliran ini membentuk banyak sekali pola penalaran hukum, seperti Positivisme Hukum, Utilitarianisme, Mazhab Sejarah, Realisme Hukum, dan lain-lain yang tidak akan dibahas di sini.

Aliran pertama yang berfokus pada teks akan mengandalkan proses harmonisasi semata-mata dari kekuatan redaksional peraturan. Jadi yang dilihat pertama-tama adalah bunyi suatu peraturan itu secara apa adanya menurut susunan tata bahasa (gramatikal). Jika Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 menyatakan bahwa Undang-Undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah Undang-Undang yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945, maka seharusnya ditafsirkan bahwa permohonan pengujian terhadap Undang-Undang yang diundangkan tahun 1985 tidak boleh diterima. Permohonan atas Undang-Undang itu sudah kadaluwarsa. Oleh karena itu, jika ada yang ingin memohon pengujian ke Mahkamah Konstitusi terhadap UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan atau UU Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan, maka seharusnya Mahkamah Konstitusi menolaknya karena sudah di luar kewenangan lembaga ini.

Namun, terbukti aliran pertama ini tidak sepenuhnya diikuti. Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara No. 004/PUU-I/2003 ternyata melihat bahwa ketentuan Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 tetap terbuka untuk ditafsirkan lain dan bersedia menerima pengujian atas UU Nomor 14 Tahun 1985 (khususnya Pasal 7 ayat [1] huruf g).[69] Di sini Mahkamah Konstitusi tidak lagi menggunakan pendekatan tekstual, melainkan pada pendekatan tujuan (*focus on purpose*). Ada rasa keadilan yang diperhitungkan dalam menafsirkan Pasal 50 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi itu, tidak lagi semata-mata kepastian hukum. Ini berarti, ketika kita ingin memberi arti terhadap Pasal 50 tersebut, pemaknaan yang diberikan oleh putusan Mahkamah Konstitusi ini mau tidak mau harus dijadikan acuan pula. Apabila penafsiran Mahkamah Konstitusi ini diabaikan (karena kita terpaku

hanya pada bunyi teksnya), berarti kita mengabaikan kenyataan adanya pendekatan lain dalam mengartikan ketentuan pasal tersebut.

Berkenaan dengan dua aliran ini, Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa saat ini Indonesia sedang berada dalam masa transisi konstitusional. Oleh karena itu, para hakim seyogyanya mempertimbangkan aspek-aspek yang menyangkut prinsip-prinsip keadilan transisional (*transitional justice*), termasuk dalam menguji materi peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut ia menulis:[70]

Keseimbangan dalam penerapan prinsip '*doelmatigheid*' dan penerapan prinsip '*rechtsmatigheid*' dapat ditemukan jika Majelis Hakim dapat mengembangkan penafsiran yang bersifat kontekstual. Menurutnya, sudah sangat jelas bahwa di masa transisi ini sistem hukum Indonesia sedang mengalami penataan kembali. Banyak sekali terdapat kekurangan di sana-sini sehingga prinsip '*rechtmatigheid*' tidak dapat sepenuhnya diandalkan atau dijadikan andalan dalam mewujudkan keadilan. Karena itu, Majelis Hakim sudah seharusnya mengutamakan prinsip '*doelmatigheid*' dulu sebagai prioritas utama sambil tetap berusaha menerapkan prinsip '*rechtmatigheid*' berdasarkan asas legalitas. Dengan demikian, hakim tidak hanya menjadi mulut UU dalam arti formal, tetapi lebih jauh lagi merupakan mulut, tangan, mata, telinga, sekaligus penciuman rasa keadilan dalam arti yang lebih sejati.

Sistem hukum Indonesia yang telah berinteraksi dengan sekian banyak sistem non-hukum atau sistem hukum asing, pada akhirnya membawa penyesuaian-penyesuaian bergantung pada tuntutan kebutuhan dalam kurun waktu tertentu. Penelitian sejumlah ahli hukum menyimpulkan bahwa aliran Positivisme Hukum dan Utilitarianisme sangat mendominasi perjalanan sejarah sistem hukum di Indonesia. Dua aliran ini memandang hukum sebagai produk politik. Jika Positivisme Hukum lebih mengandalkan kepastian hukum sebagai satu-satunya tujuan hukum, maka Utilitarianisme menambahkannya dengan tujuan kemanfaatan. Dalam rangka mencapai tujuan-tujuan ini, dimensi keadilan dapat saja diabaikan.

Menyadari adanya kelemahan dua aliran inilah, maka seorang ahli hukum Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja mengintroduksi suatu teori yang disebutnya Teori Hukum Pembangunan. Dalam teori ini Mochtar mengakui keberadaan hukum-hukum adat dan agama. Namun ia melihat bahwa hukum tidak boleh sekadar mengikuti kondisi riil yang hidup di masyarakat. Hukum juga harus menjadi sarana memperbarui kehidupan (semacam konsep "*law as a tool of social engineering*"-nya Roscoe Pound). Pembaruan yang dimaksud oleh Mochtar tidak lain adalah pembangunan mengikuti arahan Pemerintahan Orde Baru.

Melalui pola pikir ini, Mochtar lalu memberi prioritas pada pembuatan peraturan perundang-undangan di wilayah hukum yang netral (dalam arti tidak bersinggungan terlalu erat dengan adat dan agama), sementara untuk bidang hukum yang non-netral tetap dibiarkan seperti apa adanya. Cara berpikir Mochtar ini kemudian diakomodasi ke dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1973. Pola berpikir ini secara tanpa disadari menempatkan hukum di bawah kendali kekuasaan politik (subordinasi) karena dengan dalih demi pembangunan ("developmentalisme") maka hak-hak warga masyarakat dapat saja dikorbankan, termasuk hak-hak ekonomi, politik, sosial, dan budaya warga adat dan penganut agama.

5.2 Asas-Asas Penemuan Hukum

Asas-asas penemuan hukum yang dimaksud di sini dikhususkan pada keperluan melakukan harmonisasi hukum. Mengingat demikian banyaknya asas-asas hukum itu, maka pertama-tama perlu dibedakan antara asas-asas yang terkait dengan prosedur harmonisasi tersebut dan asas-asas yang berhubungan dengan materi peraturan perundang-undangan yang sedang dikaji. Asas-asas yang terkait dengan prosedur harmonisasi antara lain asas bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sementara itu, contoh dari asas-asas yang terkait dengan materi peraturan misalnya asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Asas-asas penemuan hukum yang dibicarakan di sini lebih mengacu pada pengertian yang pertama.

Tatkala kita melakukan harmonisasi, dapat terjadi beberapa kemungkinan sebagai berikut:

a. Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, misalnya antara peraturan pemerintah dan Undang-Undang.
b. Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar (misalnya sesama Undang-Undang) tetapi yang satu lebih dulu berlaku daripada yang lain.
c. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi peraturan, yakni beberapa peraturan yang secara hierarkis sejajar (misalnya sesama Undang-Undang) tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.
d. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, dalam arti hanya berbeda No. ketentuan (misalnya Pasal 1 bertentangan dengan Pasal 15 dari satu Undang-

Undang yang sama).

e. Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda (misalnya antara Undang-Undang dan putusan hakim, atau antara Undang-Undang dan kebiasaan).

Oleh karena hukum merupakan suatu sistem, maka asas-asas hukum ini menjadi penting untuk diperhatikan. Pada uraian tentang pengertian sistem hukum di muka telah disinggung bahwa sistem hukum mengasumsikan dirinya sebagai suatu tatanan yang lengkap. Dalam tatanan ini tidak dikehendaki adanya kontradiksi antara satu bagian dengan bagian lainnya.

Apabila terjadi kontradiksi atau disharmoni, maka sistem hukum akan mencari penyelesaiannya sendiri di dalam sistem itu sendiri. Jadi, sistem hukum sudah mempunyai mekanisme penyelesaian (*legal remedies*) terhadap disharmoni di dalam tatanan hukum itu.[71]

Disharmoni biasanya terjadi dalam tataran normatif. Norma atau kaidah adalah aturan yang memiliki rumusan yang jelas untuk dijadikan pedoman perilaku. Ada aturan yang lebih abstrak dari norma, yaitu asas. Di atas asas terdapat aturan yang paling abstrak, yaitu nilai. Mengenai hal ini sudah dibahas sebelumnya dalam subbab tentang sumber material hukum. Jika disusun secara hierarkis, maka asas sebenarnya lebih tinggi kedudukannya daripada norma. Itulah sebabnya, apabila terjadi disharmoni di antara norma-norma hukum, maka dicari penyelesaiannya melalui asas-asas hukum.[72]

Asas-asas hukum ini ada yang secara eksplisit dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan, namun lazimnya tidak demikian. Asas hukum yang diatur dalam rumusan normatif misalnya terdapat dalam Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Selebihnya asas-asas hukum itu ditemukan dalam doktrin-doktrin ilmu hukum.

Disebutkan di muka bahwa dapat terjadi ada lima kemungkinan yang mengakibatkan disharmoni dalam sistem hukum, khususnya yang terkait dengan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan. Apabila kelima inkonsistensi di atas ditabulasi ke dalam tabel berikut, akan muncul beberapa asas hukum sebagai instrumen penyelesaiannya.

5.3 Metode Penafsiran

Rumusan norma-norma itu adalah "benda mati" yang tidak bisa menjelaskan (berbicara) sendiri, sehingga perlu diberi makna oleh subjek pembacanya. Dalam hal inilah diperlukan metode penemuan hukum.

PENYEBAB DISHARMONI	ASAS HUKUM	PENGERTIAN ASAS HUKUM	TERCANTUM DALAM:
1. Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi format peraturan, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, misalnya antara peraturan pemerintah dan Undang-Undang.	*Lex superior derogat lege inferiori.*	Peraturan yang lebih tinggi tingkatannya akan mengenyampingkan peraturan yang lebih rendah.	Pasal 7 Ayat (5) UU Nomor 10 Tahun 2004
2. Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu, yakni beberapa peraturan yang secara hirarkis sejajar (misalnya sesama Undang-Undang) tetapi yang satulebih dulu berlaku daripada yang lain	*Lex posterior derogat lege priori.*[73]	Peraturan yang lebih belakangan akan mengenyampingkan peraturan yang sebelumnya.	Doktrin.
3. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi peraturan, yakni beberapa peraturan yang secara hirarkis sejajar (misalnya sesama Undang-Undang) tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.	*Lex specialis derogat lege generali.*	Peraturan yang lebih khusus cakupannya akan mengenyampingkan peraturan yang lebih umum.	Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.
4. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi dalam satu peraturan yang sama, dalam arti hanya berbeda No. ketentuan (misalnya Pasal 1 bertentangan dengan Pasal 15 dari satu Undang-Undang yang sama).	*Lex posterior derogat lege priori.*	Peraturan yang lebih belakangan akan mengenyampingkan peraturan yang sebelumnya.	(Berarti Pasal 15 akan mengenyampingkan Pasal 1) Doktrin.[74]
5a. Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yaitu antara Undang-Undang dan putusan hakim.	*Res judicata pro veritate habetur.*[75]	Putusan hakim harus dianggap benar (sekalipun bertentangan dengan UU, sampai ada putusan hakim lain yang mengoreksinya).	Doktrin.
5b. Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yaitu antara Undang-Undang yang bersifat memaksa dan kebiasaan.	*Lex dura, sed tamen scripta.*[77]	Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat. Pasal 15 AB *(Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesië).*[78]	Legalitas;[76]
5c. Terjadi inkonsistensi antara sumber formal hukum yang berbeda, yaitu antara Undang-Undang yang bersifat mengatur dan kebiasaan.	*Die Normatieven Kraft des Faktischen.*[79]	Perbuatan yang berulang-ulang akan memberi kekuatan berlaku normatif.	Pasal 28 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004.[80]

Secara umum dikenal ada dua jenis metode penemuan hukum, yaitu metode interpretasi dan metode konstruksi. Ada banyak metode interpretasi, yang satu sama lain bersifat saling melengkapi. Tiap-tiap metode memiliki ciri-cirinya sendiri, sehingga tidak ada petunjuk tentang metode mana yang sesungguhnya harus digunakan dalam sebuah kasus konkret. Menurut Burght dan Winkelman, di masa lalu memang telah "diperjuangkan" suatu pedoman yang kaku pada pemilihan metode-metode interpretasi, namun berlawanan dengan harapan itu, yang akhirnya diperoleh sekadar petunjuk-petunjuk yang kabur. Hal ini karena sulit memperoleh pemahaman tentang motif-motif sesungguhnya dari hakim dalam mengambil suatu keputusan tertentu karena yang terlihat hanya argumen-argumen yang dikemukakan secara eksplisit dalam vonisnya.[81]

Sekalipun demikian, para penganut Legisme (aliran berpikir yang berpendapat Undang-Undang adalah satu-satunya sumber hukum) senang mengemukakan doktrin yang ada dalam Pasal 1342 KUH Perdata, yang lazim disebut doktrin *sens-clair*.

Pasal tersebut menyatakan, "*Jika kata-kata suatu persetujuan jelas, tidaklah diperkenankan untuk menyimpang dari padanya dengan jalan penafsiran*."[82]

Bunyi Pasal 1342 ini memang tidak ganjil, mengingat metode penemuan hukum barulah dipersoalkan keberadaannya apabila terjadi perbedaan penyusunan struktur kasus (fakta) oleh para pihak akibat pemahaman yang berlainan atas suatu rumusan sumber hukum.

Doktrin *sens-clair* jelas tidak menutup pintu bagi penggunaan metode penafsiran, sebagaimana tampak dari bunyi Pasal 1343 KUH Perdata,

"*Jika kata-kata suatu persetujuan dapat diberikan berbagai macam penafsiran, harus dipilihnya menyelidiki maksud kedua belah pihak yang membuat persetujuan itu, daripada memegang teguh arti kata-kata menurut huruf*."[83]

Jika dalam sengketa kontrak keperdataan, lebih mudah untuk menanyakan kembali maksud para pihak atas suatu rumusan yang kabur dalam perjanjian mereka, tentu situasinya tidak demikian untuk peraturan perundang-undangan. Undang-Undang adalah produk

hukum yang dirumuskan secara umum-abstrak, sehingga spektrum keberlakuannya sangat luas. Keluasan ini membuat ia rentan untuk dipahami secara berbeda oleh para subjek hukum yang berkepentingan. Akibatnya, dalam kasus tertentu masing-masing akan cenderung memakai metode penafsiran yang paling menguntungkan posisi dirinya.

Dalam tabel berikut dapat dilihat uraian singkat tentang bermacam-macam metode interpretasi yang dikenal dalam kegiatan penemuan hukum, disertai dengan keterangan dan contoh sekadar untuk memperjelas uraian.

INTERPRETASI		Keterangan
1.	Gramatikal (objektif)	Penafsiran menurut bahasa, antara lain dengan melihat definisi leksikalnya. Contoh: istilah "pesisir" diartikan sebagai "tanah datar berpasir di pantai (di tepi laut)." (lihat: W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*).
2.	Otentik	Penafsiran menurut batasan yang dicantumkan dalam peraturan itu sendiri, yang biasanya diletakkan dalam bagian penjelasan (*memorie van toelichting*), rumusan ketentuan umumnya, maupun dalam salah satu rumusan pasal lainnya. Contoh: semua kata "lingkungan hidup" yang ada dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup harus ditafsirkan sesuai dengan bunyi Pasal 1 Butir 1 UU tersebut, yaitu kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.
3.	Teleologis (sosiologis)[84]	Penafsiran berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Sering kali tujuan kemasyarakatan ini dimaknai secara pragmatis. Contoh: kata-kata "dikuasai oleh negara" dalam Pasal 33 UUD 1945 ditafsirkan bahwa negara tidak lagi harus memonopoli sendiri pengelolaannya (fungsi *besturen/beheren*). Pemerintah sebagai representasi negara, cukup mengatur dan mengawasi (fungsi *regelen* dan *toezichthouden*). Oleh sebab itu, untuk sumber daya air yang *notabene* menguasai hajat hidup orang banyak, tidak perlu harus diusahakan oleh badan usaha milik negara/daerah. Hak guna usaha air itu dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha (Pasal 9 UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air).
4.	Sistematis (logis)	Penafsiran yang mengaitkan suatu peraturan dengan peraturan lainnya. Contoh: ketentuan tentang penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam Pasal 31–33 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ditafsirkan sejalan dengan ketentuan UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

5.	Historis (subjektif)	Penafsiran dengan menyimak latar belakang sejarah hukum atau sejarah perumusan suatu ketentuan tertentu (sejarah Undang-Undang). Contoh: kata-kata "hukum agraria merupakan pelaksanaan dari Manifesto Politik Republik Indonesia" dalam konsiderans UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, harus ditafsirkan menurut pemikiran Presiden Soekarno dalam pidatonya tanggal 17 Agustus 1960. Ia menyatakan waktu itu, bahwa negara harus mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di semua wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perorangan maupun secara gotong-royong.
6.	Komparatif	Penafsiran dengan cara memperbandingkan peraturan pada suatu sistem hukum dengan peraturan yang ada pada sistem hukum lain. Sistem hukum lain yang dimaksud di sini dapat saja peraturan hukum negara lain. Contoh: rumusan "wilayah pesisir" ditafsirkan mengikuti definisi *US Coastal Zone Management Act of 1972,* yang mengartikannya sebagai "Perairan pesisir (termasuk tanah di bawahnya) dan pantai di sebelahnya (termasuk air di dalamnya) yang secara kuat saling mempengaruhi, ke arah laut sampai yurisdiksi negara bagian dan ke arah darat sampai tempat yang perlu untuk pengendalian pemanfaatan yang berpengaruh langsung terhadap perairan pesisir.
7,	Futuristis (antisipatif)[85]	Penafsiran dengan mengacu kepada rumusan dalam rancangan Undang-Undang atau rumusan yang dicita-citakan *(ius constituendum)*. Contoh: rumusan "wilayah pesisir" ditafsirkan sebagai "Kawasan peralihan yang menghubungkan ekosistem darat dan laut, yang sangat rentan terhadap perubahan akibat aktivitas manusia di darat dan di laut, secara geografis ke arah darat batas sepadan sejauh pasang tertinggi dan ke arah laut sejauh pengaruh dari darat, seperti air sungai, sedimen, dan pencemaran dari darat," menurut Pasal 1 Butir 3 RUU Pengelolaan Wilayah Pesisir. Apabila RUU ini sudah diundangkan, maka penafsirannya tidak dapat lagi dikatakan futuristis.
8.	Restriktif	Penafsiran dengan membatasi cakupan suatu ketentuan. Contoh: istilah "menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup" dalam Pasal 1 Butir 25 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, hanya ditafsirkan sebagai Menteri Negara Lingkungan Hidup
9.	Ekstensif	Penafsiran dengan memperluas cakupan suatu ketentuan. Contoh: istilah "menteri yang ditugasi untuk mengelola lingkungan hidup" dalam Pasal 1 Butir 25 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ditafsirkan secara luas mencakup semua menteri yang bidang tugasnya bersinggungan langsung dengan lingkungan hidup, yaitu Menteri Negara Lingkungan Hidup dan menteri-menteri teknis terkait pada kabinet tersebut (contoh Menteri Kehutanan, Menteri Pertambangan, Menteri Pertanian, Menteri Kelautan dan Perikanan)

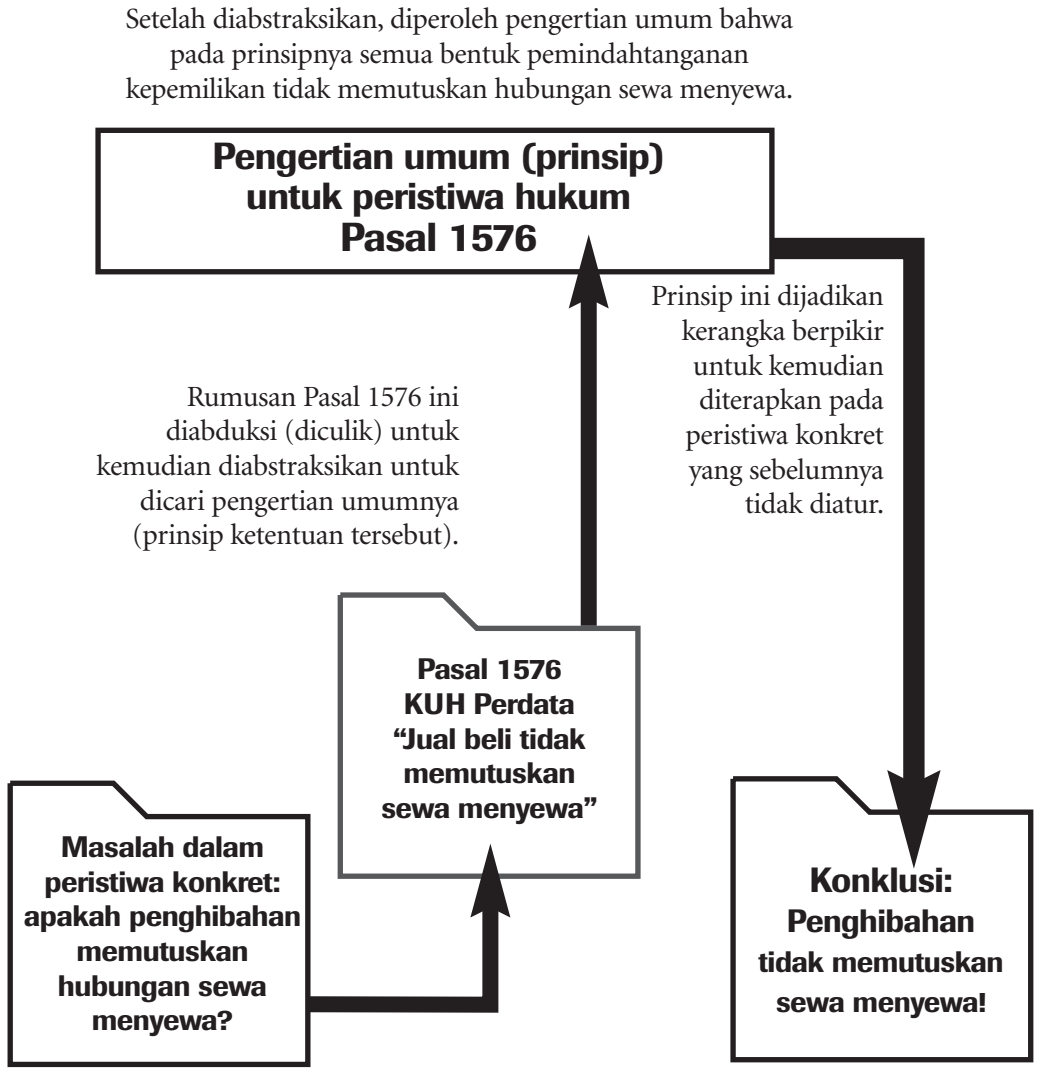
Metode-metode interpretasi di atas secara sederhana dapat dikelompokkan berdasarkan dua pendekatan, yaitu (1) *the textualist approach* (*focus on text*) dan (2) *the purposive approach* (*focus on purpose*).[86] Interpretasi gramatikal dan otentik termasuk kategori pendekatan pertama, sementara metode interpretasi lainnya mengacu kepada pendekatan kedua. Burght dan Winkelman mencatat, pendekatan dengan memperhitungkan keadaan-keadaan tertentu (yang dapat disamakan dengan *purposive apporach*) itu baru diterima luas sesudah Perang Dunia II. Itu pun setelah melewati proses perdebatan yang panjang di kalangan ilmuwan hukum.[87]

5.4 Metode Konstruksi

Metode penemuan hukum lainnya adalah konstruksi hukum, atau disebut juga dengan metode argumentasi. Paul Scholten menggambarkan metode konstruksi sebagai berikut:[88]

"Omdat rechtstoepassing is logisch subsumeeren, is de logische arbeid van inductief verzamelen van gegevens; deze reduceeren tot algemeene begrippen en uit deze weder tot nieuwe conclusies deduceeren; het werk der rechtswetenschap bij uitnemendheid."

Deskripsi tentang pola penalaran menurut metode konstruksi adalah seperti Gambar di bawah.[89] Dalam Gambar ini diambil contoh peristiwa konkret penghibahan dikaitkan dengan perjanjian sewa-menyewa. Apakah penghibahan ini memutuskan hubungan sewa menyewa? Pasal 1576 KUH Perdata hanya mengatur tentang jual beli, bukan penghibahan. Oleh karena itu, peristiwa khusus 1 (penghibahan) dipersandingkan dengan peristiwa khusus 2 (jual beli) yang mirip dengan peristiwa khusus 1, yang kebetulan telah diatur penyelesaian hukumnya. Oleh karena di antara kedua peristiwa itu terdapat perbedaan mendasar tentang bentuk-bentuk hubungan hukumnya, maka logika abduksi dipakai. Pasal 1576 KUH Perdata yang mengatur peristiwa khusus 2 tersebut diabstraksikan sehingga membentuk pengertian umum. Setelah pengertian umum ini telah diperoleh, maka prinsip inilah yang kemudian dijadikan kerangka berpikir untuk menyelesaikan peristiwa konkret tersebut. Sudikno Mertokusumo menyebutkan pola penalarannya sebagai berikut: kalau x maka y; z mirip x; oleh karena itu kalau z maka y.[90] Metode abduksi ini secara sederhana digambarkan dalam Gambar 8.



Gambar 8: Gambaran Metode Abduksi

Analogi (*argumentum per analogiam*) hanyalah salah satu dari metode konstruksi. Di luar itu terdapat penghalusan hukum atau penyempitan hukum (*rechtsverfijning*)[91] dan *argumentum a contrario*.

No.	Nama Konstruksi	Keterangan
1	Analogi	Pengkonstruksian dengan cara mengabstraksikan prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan dengan "seolah-olah" memperluas keberlakuannya pada suatu peristiwa konkret yang belum ada pengaturannya. Contoh: Pasal 1576 KUH Perdata menyatakan jual beli tidak memutuskan hubungan sewa-menyewa. Bagaimana dengan hibah? Apakah hibah juga memutuskan hubungan sewa-menyewa. Mengingat tidak ada aturan tentang hibah ini, maka Pasal 1576 KUH Perdata ini dikonstruksikan secara analogi, sehingga berlaku ketentuan penghibahan pun tidak memutuskan hubungan sewa-menyewa.
2	Penghalusan hukum (penyempitan hukum)	Pengkonstruksian dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan dengan "seolah-olah" mempersempit keberlakuannya pada suatu peristiwa konkret yang belum ada pengaturannya. Biasanya, jika diterapkan sepenuhnya akan memunculkan ketidakadilan. Contoh: Pasal 1365 mengatur tentang kewajiban memberi ganti rugi kepada korban atas kesalahan yang diperbuat dalam hal tejadi *onrechtmatigedaad*. Bagaimana jika si korban juga mempunyai andil atas kesalahan sehingga menimbulkan kerugian itu? Mengingat hal ini tidak diatur, maka prinsip Pasal 1365 dapat dikonstruksikan menjadi ketentuan baru bahwa si korban juga berhak mendapat ganti rugi, tetapi tidak penuh.[92] Metode penemuan hukum yang sama dapat diterapkan untuk memaknai isi Pasal 34 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
3	*A Contrario*	Pengkonstruksian dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan secara berlawanan arti atau tujuannya pada suatu peristiwa konkret yang belum ada pengaturannya. Contoh: menurut Pasal 38 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pada kawasan hutan lindung dilarang dilakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Bagaimana jika bukan pertambangan terbuka? Undang-Undang ternyata tidak secara eksplisit menyatakannya. Dengan *argumentum a contrario* dapat saja disimpulkan bahwa karena tidak diatur, berarti kawasan hutan lindung dapat dilakukan penambangan asalkan tidak dengan pola pertambangan terbuka.

Sangat menarik untuk mengamati bahwa batas-batas antara metode interpretasi dan konstruksi dalam banyak segi demikian tipis. Interpretasi ekstensif dan analogi, misalnya, sama-sama terkesan memperluas keberlakuan suatu rumusan norma. Walaupun demikian, garis batas kedua metode ini dapat ditarik tegas, seperti dikemukakan Moeljatno. Menurutnya, perbedaannya terkait dengan gradasi semata. Interpretasi ekstensif masih berpegang pada aturan yang ada, sementara pada analogi, peristiwa yang menjadi persoalan tidak dapat dimasukkan ke dalam aturan yang ada, meskipun diyakini bahwa peristiwa itu seharusnya juga diatur atau dijadikan peristiwa hukum.[93]

Itulah sebabnya, ada pandangan yang masih menerima interpretasi ekstentif dalam hukum pidana, namun menolak analogi karena dianggap bertentangan dengan asas legalitas.

5.5 Komentar

Dari paparan di atas, terlihat bahwa untuk keperluan analisis tentang peraturan perundang-undangan di bidang tata kelola pesisir, sesungguhnya tidak cukup jika penelitinya hanya mengandalkan satu metode penemuan hukum, apalagi hanya satu macam interpretasi saja. Metode demikian terlalu *legistis*, padahal ada desakan yang cukup kuat akhir-akhir ini agar praktik peradilan menjauhi cara pandang demikian, sebagaimana juga diamanatkan dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.[94]

6. Masalah-Masalah Lain yang Harus Dicermati

Ada banyak permasalahan yang harus dicermati dalam rangka mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan bidang tertentu. Uraian di bawah ini menyebutkan beberapa hal dimaksud. Pertama, tentang keabsahan suatu peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang, dan kedua tentang rumusan dalam ketentuan penutup.

6.1 Keabsahan suatu Undang-Undang

Keabsahan suatu peraturan perundang-undangan wajib memenuhi syarat publisitas. Untuk peraturan setingkat Undang-Undang, publisitas ini dimuat dalam Lembaran Negara (dulu disebut *Staatsblad*) dan penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara. Dengan pemuatan itu, Undang-Undang itu sah dan mengikat umum.

Ketika UUD 1945 masih meletakkan inisiatif pembentukan Undang-Undang lebih besar kepada Presiden daripada DPR, masalah keabsahan Undang-Undang tidak pernah muncul ke permukaan. Karena semua Undang-Undang yang sudah disetujui bersama antara Presiden dan DPR, praktis akan diikuti dengan pengesahan Presiden dan pengundangannya di Lembaran Negara/Tambahan Lembaran Negara. Dewasa ini hal tersebut menjadi isu tersendiri. Ada sejumlah Undang-Undang yang sudah disetujui oleh DPR untuk menjadi Undang-Undang, tetapi tidak kunjung ditandatangani (disahkan) oleh Presiden. Contoh Undang-Undang demikian adalah Undang-Undang Penyiaran dan Undang-Undang Provinsi Kepulauan Riau. Apakah Undang-Undang yang belum disahkan oleh Presiden itu tetap sah sebagai Undang-Undang?

Jika berpegang kepada ketentuan Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 memang pengesahan RUU menjadi Undang-Undang merupakan kewajiban Presiden. Perubahan Kedua UUD 1945 menambahkan satu ayat dari Pasal 20 ini, menjadi ayat (5) dengan bunyi:

"*Dalam hal rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan Undang-Undang tersebut disetujui, rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.*"

Menurut Maria F. Indrati Soeprapto, Pasal 20 ayat (5) ini mengundang masalah karena menurut ayat sebelumnya Presiden-lah yang diberi kewenangan mengesahkan Undang-Undang, namun kemudian diberi kemungkinan untuk tidak mengesahkan. Ditambahkan oleh Maria, tidak mungkin ada Undang-Undang yang dapat diundangkan dalam Lembaran Negara/Tambahan Lembaran Negara padahal belum ada pengesahan dari lembaga yang diberi wewenang oleh UUD, yaitu Presiden. Jadi, disimpulkan oleh Maria, Undang-Undang yang tidak ditandatangani Presiden tidak sah sebagai Undang-Undang walaupun sudah melewati waktu 30 hari sejak disetujui DPR.[95]

Jimly Asshiddiqie berpendapat sebaliknya. Menurut Ketua Mahkamah Konstitusi ini, pengundangan ke dalam Lembaran Negara tadi merupakan bentuk pengesahan secara formal administratif yang diminta oleh UUD 1945. Kalau Presiden menolak melakukannya, berarti Presiden tidak melaksanakan kewajiban administratifnya. Sekalipun sudah lewat waktu 30 hari, Presiden masih terbebani kewajiban mengundangkannya ke dalam Lembaran Negara/Tambahan Lembaran Negara. Jika ia tetap membangkang, berarti Presiden sudah dua kali melakukan pelanggaran.[96]

Tampaknya apa yang disinyalir Jimly inilah yang saat ini berkembang di Indonesia. Undang-Undang yang tidak disahkan oleh Presiden itu dalam kenyataannya tetap mengikat umum karena memang telah diundangkan dalam Lembaran Negara/Tambahan Lembaran Negara.

6.2 Rumusan dalam Ketentuan Penutup

Dalam ketentuan penutup yang terdapat dalam suatu Undang-Undang, sering terdapat rumusan kalimat sebagai berikut:

"*Semua peraturan yang telah ada mengenai ... sejak tanggal diundangkannya Undang-Undang ini dinyatakan tidak berlaku lagi.*"

Ketentuan tersebut tidak menyebutkan secara eksplisit, peraturan apa saja yang sudah tidak berlaku lagi itu. Rumusan ini secara berseloroh sering disebut sebagai ketentuan "sapu jagat" (dalam arti menyapu

semua peraturan yang terkena, tetapi tidak secara spesifik diketahui peraturan apa saja yang dimaksud).

Idealnya, sebelum suatu rancangan Undang-Undang dibuat, para penyusunnya terlebih dulu harus mempelajari semua peraturan yang masih berlaku berkenaan dengan substansi yang terkait. Dengan demikian mereka tahu benar, apabila Undang-Undang yang baru itu jadi diberlakukan kelak, peraturan-peraturan apa saja yang harus dibatalkannya karena isinya sudah tidak relevan lagi. Peraturan-peraturan yang dicabut ini seharusnya disebutkan secara eksplisit dalam ketentuan penutup itu.[97]

Rumusan kalimat yang tidak menyebutkan secara tegas peraturan apa saja yang akan dicabut acap kali menimbulkan masalah di kemudian hari. Hal ini tidak dapat dihindari karena para penerap hukum (polisi, jaksa, hakim, pengacara, dan lain-lain) tidak mempunyai kepastian terhadap "nasib" suatu peraturan lama. Tidak mudah bagi mereka untuk memastikan apakah suatu peraturan tidak lagi berlaku karena kriteria "bertentangan" atau "tidak bertentangan" kerap kali merupakan hasil interpretasi subjektif (bergantung pada sudut pandang si penafsir peraturan itu).

Dilihat dari latar belakangnya, perumusan ketentuan "sapu jagat" tadi berangkat dari kondisi ketidaklengkapan dan ketidaktertiban pengarsipan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tatkala Indonesia merdeka, sejumlah peraturan perundang-undangan produk kolonial Belanda memang terpaksa harus tetap diberlakukan guna menghindari terjadinya kekosongan hukum. Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum diamandemen) secara tegas memuat hal ini dalam Pasal II Aturan Peralihan. Bunyi ketentuan itu adalah:

"Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini."

Model perumusan ini serta merta menjadi preseden sejak saat itu. Sebagai contoh dapat dilihat Maklumat Nomor 1 Kementerian Keuangan (tanggal 5 Oktober 1945) yang menyatakan segala Undang-Undang dan peratuan dulu mengenai keuangan masih terus berlaku selama belum ada peraturan baru.

Seiring dengan makin lengkapnya dokumentasi dan pengarsipan peraturan perundang-undangan di Indonesia, seharusnya rumusan ala "sapu jagat" seperti di atas tidak boleh lagi diteruskan. Ketentuan seperti itu sesungguhnya tidak bermakna apa-apa karena dilihat dari segi doktrin ilmu hukum, dengan sendirinya sebuah peraturan baru yang mengatur suatu materi tertentu akan mengesampingkan peraturan lama jika peraturan lama tadi bertentangan dengan peraturan baru tersebut.

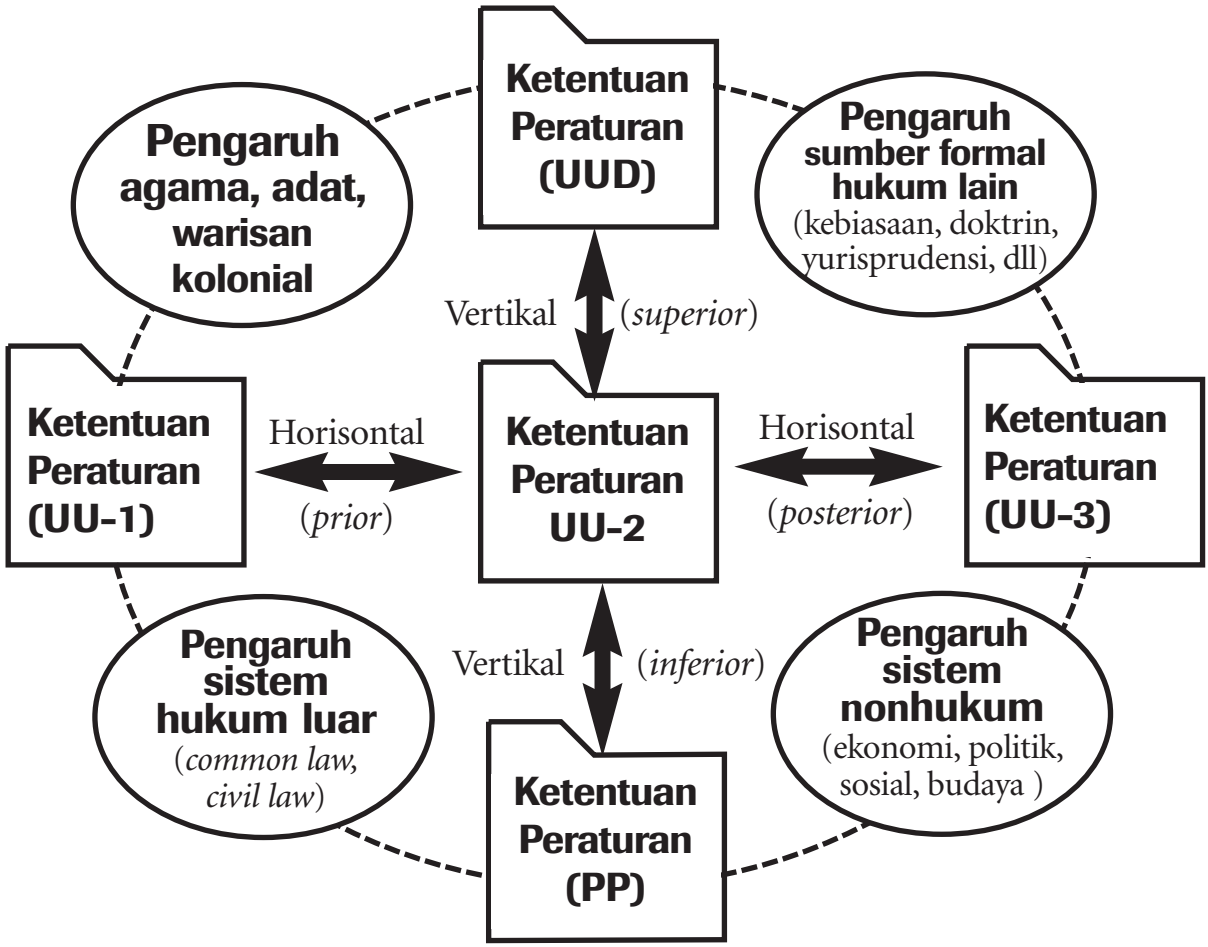
7. Rekomendasi

Pekerjaan harmonisasi hukum sebagaimana dikerjakan oleh CRMP II ini pada dasarnya dapat dipersempit dan diperluas. Jika dipersempit, pekerjaan tersebut menjadi sekadar menganalisis hukum, yang dalam konteks ini dibatasi pada peraturan perundang-undangan. Dan, pekerjaan tersebut tidak sekadar membutuhkan pengetahuan tentang sistem hukum Indonesia, melainkan juga penguasaan cara berpikir hukum (*legal reasoning*), sebagaimana diungkapkan oleh adigium, "*Lex plus laudatur quando ratione probatur*" (*the law is the more praised, when it is approved by reason*); "*Lex non cogit ad impossibilia*" (*the law does not compel the impossible*).

Alhasil, setelah mendapat bekal pemahaman tentang sistem hukum Indonesia dengan segala permasalahan yang mengitari pekerjaan analisis menuju harmonisasi peraturan perundang-undangan ini, maka sampailah pada beberapa rekomendasi untuk digunakan sebagai kerangka berpikir.

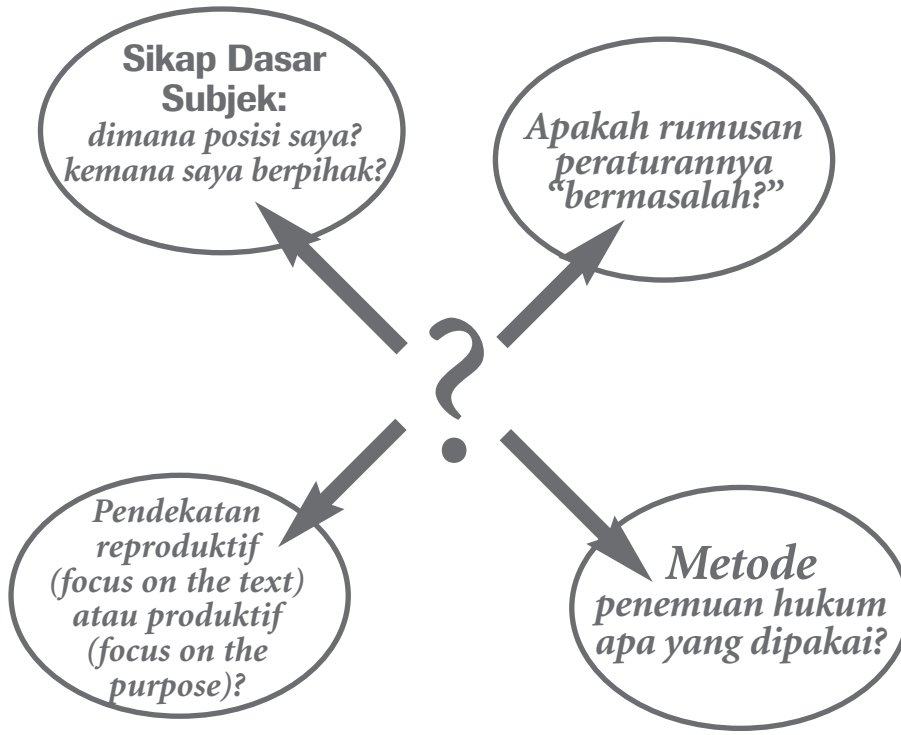
Pertama-tama, harus disadari kondisi riil yang dihadapi suatu peraturan perundang-undangan yang ingin diharmonisasi. Kondisi disharmonis itu dapat terjadi karena ada "masalah" secara vertikal dan horisontal. Seperti terlihat dalam Gambar di bawah ini, UU-2 (peraturan yang sedang dikaji) dihadapkan pada kontradiksi secara vertikal dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya (misalnya UUD), juga dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (misalnya PP). Tidak tertutup kemungkinan juga pertentangan karena faktor kronologis berlaku. Artinya, walaupun sederajat (sama-sama UU), ternyata ada UU yang lebih dulu berlaku (UU-1) dan UU lain yang lebih belakangan (UU-3).

Seorang penstudi hukum yang sedang menganalisis UU-2 itu tidak boleh terpaku hanya pada peraturan perundang-undangan formal seperti UUD, UU-1, UU-3, atau PP. Ia juga harus tahu bahwa ada banyak pengaruh yang dapat memberi pengertian tertentu atas rumusan dalam UU-2. Pengaruh-pengaruh itu pada garis besarnya dibedakan menjadi empat kelompok seperti terlihat dalam Gambar 9 di samping. Ada pengaruh yang terjadi karena warisan sejarah, seperti faktor adat, agama, dan kolonialisasi. Ada juga pengaruh karena interaksi eksternal dengan sistem hukum lain, baik yang berasal dari keluarga sistem hukum yang sama maupun dari keluarga sistem hukum berbeda. Selain itu ada pengaruh sistem-sistem di luar hukum (nonyuridis), seperti ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Dalam uraian di muka telah disebutkan bahwa faktor-faktor ini memberi nuansa



Gambar 9. Melihat Segala Segi dalam Pekerjaan Harmonisasi

penafsiran yang sangat penting. Misalnya, karena tuntutan sosiologis, suatu norma yang semula mengatur perbuatan dengan ancaman sanksi pidana dapat saja ditafsirkan menjadi nonkriminal. Dalam ilmu hukum pidana, perubahan ini disebut dekriminalisasi atau depenalisasi. Terakhir, ada pengaruh sumber-sumber formal hukum lainnya, seperti kebiasaan, yurisprudensi, doktrin, dan traktat. Jadi, seorang yang ingin memberi arti terhadap suatu rumusan peraturan, harus siap dan waspada dengan semua dimensi yang mengelilingi rumusan dimaksud.



Gambar 10: Menetapkan Langkah dalam Pekerjaan Harmonisasi

Jika kesadaran di atas sudah dibangun, maka tahap berikutnya adalah langkah-langkah yang lebih konkret yang harus dilakukan. Gambar 10 di bawah akan memvisualisasikan langkah-langkah dimaksud.
Si penstudi (analisis) harus tahu bahwa tidak semua rumusan peraturan akan "menyulitkan" pekerjaannya. Aturan-aturan yang mudah dipahami karena diformulasi dengan kata-kata yang "terang-benderang" artinya, tentu tidak harus menguras energi ekstra dalam proses pengharmonisasiannya. Problema baru muncul apabila ada rumusan peraturan yang "bermasalah," misalnya karena menimbulkan ambiguitas pengertian. Jika ini terjadi, maka langkah-langkah seperti ditunjukkan dalam Gambar 10 ini menjadi penting.

Harus diakui bahwa tidak ada satu pun bentuk studi seperti pekerjaan harmonisasi peraturan perundang-undangan ini yang bebas-nilai. Artinya, si penstudi tidak mungkin menempatkan diri pada posisi yang seratus persen netral. Penafsiran dan konstruksi adalah langkah-langkah metodologis yang dipilih secara sadar oleh si penstudi, dan pilihan ini bergantung pada posisi sikap keberpihakannya. Seorang pengacara yang ingin mempelajari UU Perlindungan Konsumen demi membela perusahaan yang telah memproduksi makanan kalengan beracun, tentu berbeda posisi sikap dengan seorang aktivis LSM Perlindungan Konsumen yang memang mengadvokasi kepentingan masyarakat.

Jadi, langkah pertama adalah menetapkan sikap dasar si subjek. Jika kita ingin mengharmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan pesisir, maka kita juga perlu menetapkan bahwa posisi sikap kita adalah untuk memberi prioritas utama memperjuangkan kepentingan masyarakat yang berada di kawasan pesisir. Kepada merekalah keberpihakan itu harus ditujukan.

Khusus bagi rumusan-rumusan yang "bermasalah" lalu diputuskan untuk ditangani tersendiri. Ada dua pendekatan yang biasa dilakukan secara linier. Pertama, pendekatan yang terfokus pada teks. Dengan demikian, metode penafsiran yang dipakai adalah secara gramatikal dan otentik. Apa yang tertulis di dalam teks itu dipahami apa adanya menurut apa yang tersurat (eksplisit). Pendekatan ini disebut pendekatan reproduktif. Biasanya, rumusan-rumusan yang bermasalah selalu tidak memadai (tidak memuaskan) untuk diolah dengan pendekatan reproduktif atau melulu mengikuti kehendak pembentuk Undang-Undang seperti kondisi awal tatkala peraturan itu dibuat. Ada nuansa-nuansa baru yang terbawa akibat pengaruh-pengaruh seperti ditunjukkan dalam Gambar 9. Konstelasi dari pengaruh-pengaruh tersebut, berkait dengan posisi sikap dasar si penstudi, selanjutnya akan menentukan pilihan metodologis kita terhadap pemberiartian suatu rumusan peraturan perundang-undangan.

Ketika kita berbicara tentang ketidakpuasan terhadap hasil penafsiran gramatikal dan otentik itu, maka kita harus berusaha mencari metode penemuan hukum lain yang lebih memuaskan dan sesuai dengan posisi sikap kita. Usaha ini mungkin berhasil mengharmonisasikan satu rumusan dengan rumusan lain, sehingga beberapa rumusan peraturan dapat [diusulkan] untuk dipertahankan asal saja diberi "penafsiran baru." Namun, bisa saja usaha pengharmonisasian itu tidak berhasil, sehingga rumusan-rumusan tadi [diusulkan] untuk diformulasi ulang, dicabut, dan sebagainya. Usulan-usulan tadi

merupakan catatan berharga yang dapat disumbangkan kepada para pembentuk Undang-Undang dan/atau penerap hukum (misalnya polisi, jaksa, atau hakim) untuk menindaklanjuti penemuan tadi dalam kasus-kasus konkret di lapangan.

CATATAN AKHIR

[1] Demikian pentingnya harmonisasi ini mendorong sejumlah negara, misalnya Belanda, untuk mendirikan badan khusus yang disebut "*Harmonisatieraad Welzijnsbeleid*" (Dewan Harmonisasi Kebijakan Kesejahteraan). Mengenai hal ini lihat L.M. Gandhi, "Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif," Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 14 Oktober 1995, hlm. 10–11.

[2] *Ibid*., hlm. 12.

[3] W.J.S. Purwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, cet. 5. Jakarta: Balai Pustaka, 1982, hlm. 955.

[4] A.S. Hornby *et al*., *The Advance Learner's Dictionary of Current English*, ed. 2. London: Oxford University Press, 1973, hlm. 1024.

[5] Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, ed. 6. St. Paul: West Publishing, 1990, hlm. 1450.

[6] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan*), ed. 3. Yogyakarta: Liberty, 1991, hlm. 102–103.

[7] Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction New York*: W.W. Norton & Co., 1984, hlm. 5.

[8] *Ibid*., hlm. 6

[9] *Ibid*.

[10] Darji Darmodiharjo & Shidarta, *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996, hlm. 154.

[11] J.J. von Schmid, *Het Denken over Staat en Recht in de Tegenwoordige Tijd*. Haarlem: De Erven F. Bohn, 1965, hlm. 63 dikutip oleh C.F.G. Sunaryati Hartono, *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Umum.* Bandung: Binacipta, 1976, hlm. 3.

[12] J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta. Bandung: Citra Adity Bakti, 1996, hlm. 140.

[13] Istilah keluarga sistem hukum (*parent legal system*) dapat dipersamakan dengan sistem-sistem hukum utama (*major legal systems*) atau bahkan cukup ditulis sebagai keluarga hukum (*legal family* atau *famille juridique*) saja. Di dunia ini biasanya dikemukakan ada tiga keluarga sistem hukum, yaitu (1) *civil law system*, (2) *common law system*, dan (4) *socialist law system.* Kelompok yang ketiga, *socialist law system*, sering tidak disinggung secara khusus dalam banyak tulisan karena dianggap berakar pada *civil law system*. Di luar tiga kelompok itu, ada kategori lain-lain, yang biasa disebut keluarga sistem hukum bertradisi campuran. Pembagian di atas sebenarnya bersifat *oversimplified*, mengingat sistem-sistem hukum yang mengisi bagian-bagiannya juga begitu banyak. Peter de Cruz menyebut angka sekitar 42 sistem hukum yang mempunyai karakteristik tersendiri, yang berarti pengelompokan ke dalam tiga keluarga sistem hukum di atas tentu terlalu sedikit. Negara-negara yang termasuk dalam kelompok negara-negara *civil law* adalah seperti Prancis, Jerman, Italia, Swiss, Austria, negara-negara Amerika Latin, Turki, sejumlah negara Arab, Afrika Utara, dan Madagaskar. Indonesia termasuk kategori *civil law* juga, mengingat negara ini mendapat pengaruh dari Belanda, dan Belanda memperolehnya dari Prancis. Negara-negara yang berkategori *common law* antara lain adalah Inggris (England) dan Wales, Australia, Nigeria, Kenya, Zambia, Amerika Serikat, Selandia Baru, Kanada, dan berbagai negara dari kawasan Timur Jauh, seperti Singapura, Malaysia, dan Hongkong. Selanjutnya, untuk sistem sosialis tercakup antara lain Bulgaria, Yugoslavia, Kuba, dan negara-negara eks Uni Soviet. Di luar itu terdapat sistem campuran (*hybrid or mixed jurisdictions*) seperti Seychelles, Afrika Selatan, Louisiana (di Amerika Serikat), Filipina, Yunani, Quebec (di Kanada), dan Puerto Rico. Lihat: Peter de Cruz, *Comparative Law in A*

CATATAN AKHIR

Changing World London: Cavendish Publishing Ltd., 1995, hlm. 3.

[14] Konkordansi berarti persamaan. Dengan asas ini Pemerintah Kolonial Belanda mempersamakan keberlakuan hukum, khususnya hukum perdata dan hukum dagang yang ada di Indonesia (Hindia Belanda) dengan hukum di Negeri Belanda. Konon ada sekitar 400 produk hukum Belanda yang masih berlaku sampai sekarang. Produk hukum itu aslinya berbentuk: (1) *Wet*, yaitu peraturan yang dibentuk di Negeri Belanda oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama dengan nasihat dari *Raad van State*; (2) *Algemene Maatregel van Bestuur*, yaitu peraturan yang dibentuk di Negeri Belanda oleh *Kröön* (Raja) dan menteri-menteri serta mendapat nasihat dari *Raad van State*; (3) *Ordonnantie*, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh *Gouverneur Generaal* dan *Volksraad* di Jakarta, yang berlaku hanya di wilayah Hindia Belanda; dan (4) *Regeringsverordering*, yaitu peraturan yang dibentuk oleh *Gouverneur Generaal* di Jakarta, berlaku untuk di Hindia Belanda. *Regeringsverordering* ini dapat disejajarkan dengan Peraturan Pemerintah, sementara tiga sebelumnya sejajar dengan Undang-Undang. Lihat Maria F. Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998, hlm. 104–105.

[15] Kedua peraturan ini dikenal luas sebagai *Reglement op het Beleid der Regering van Nederland Indie* atau lazim disingkat RR.

[16] Unifikasi dalam hukum pidana ini dalam praktik ternyata juga tidak menutup kemungkinan penerapan hukum pidana adat. Di Pengadilan Negeri Mataram (NTB) tahun 1987, misalnya, hakim pernah menjatuhkan sanksi pidana atas dasar delik adat *Gamia Gamana* (adat di kalangan komunitas suku Bali). Menurut hakimnya ketika itu, ia menjatuhkan sanksi hukum pidana adat ini dengan mengacu Pasal 5 ayat (3) sub b Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1951 dan Pasal 29 UU No. 14 Tahun 1970. Pasal dalam UU Darurat No. 1 Tahun 1951 tersebut pada intinya masih mengakui keberadaan hukum pidana adat selama belum ada pengaturannya dalam KUHP, dengan pembatasan hukumannya tidak lebih dari 3 bulan penjara dan/atau denda Rp500,00.

[17] Kebijakan ini semula dituangkan dalam *Staatblad* 1919 No. 621 yang kemudian diperbarui dengan *Staatblad* 1907 No. 204. Namun, perubahan ini masih dianggap terlalu lunak oleh para ahli hukum adat (tidak kondusif bagi hukum adat). Atas kritikan ini lalu Pemerintah Hindia Belanda mengubahnya dengan *Staatblad* 1925 No. 415, 416, dan 447. Peraturan-peraturan terakhir ini dikenal dengan sebutan *Indische Staatsregeling* atau disingkat IS, yakni peraturan ketatanegaraan di Indonesia pada zaman penjajahan Belanda. Dengan *Staatblad* 1855 No. 2 sebenarnya namanya adalah *Regeringsreglement* (RR). Lalu, dengan S. 1925 No. 415 diganti sebutannya menjadi *Staatsinrichting van Ned. Indie*, dan terakhir diperbaiki dengan S. 1925 No. 447 dengan sebutan *Indische Staatsregling* (IS). Dengan IS ini diumumkan kembali naskah secara menyeluruh dengan sistematika No. pasal yang baru yang berlaku per tanggal 1 Januari 1926. Pasal-pasal penting dari IS yang terkait dengan pluralisme hukum ini adalah Pasal 131, 134, dan 163.

[18] Pengakuan tentang modifikasi hukum yang dijalankan pemerintah ini antara lain tercermin dari tulisan tokoh hukum A. Hamid S. Attamimi (pejabat di Sekretariat Negara ketika itu) berjudul "*Mana yang Primer Dewasa Ini: Kodifikasi atau Modifikasi*?" *Kompas*, 22 Maret 1988, hlm. 4. Sementara itu ada tokoh-tokoh tertentu yang tetap menyuarakan pentingnya kodifikasi, seperti Kepala BPHN Teuku Mohammad Radhie. Lihat tulisan T.M. Radhie, "*Pembangunan Kerangka Landasan Hukum Nasional sebelum Masa Tinggal Landas*," *Forum Keadilan*, No. 04, Februari 1989, hlm. 80–82. Juga artikel berjudul, "*Kini Terasa Mendesak Lagi Kebutuhan Kodifikasi Hukum*," *Kompas*, 10 Juni 1987, hlm. 16.

[19] Lihat laporan penelitian Sudirman *Saad* et al., "Studi tentang Program Legalisasi

CATATAN AKHIR

Nasional," Subkomisi C, Program C-3, Komisi Hukum Nasional, 2002.

[20] Lihat penjelasan ini dalam Tim MA dan FH UI, ed., Sistem Hukum Indonesia. Jakarta: Mahkamah Agung RI & Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 34–35.

[21] Sejalan dengan hal ini, lihat Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang menegaskan bahwa sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.

[22] Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antardisiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Sinar Baru, 1985, hlm. 21–23. Nurcholish Madjid juga menyebutkan hubungan lima unsur kekuatan dalam pemerintahan negara, yakni sama seperti Gambar IV-a, tetapi ditambah dengan unsur "teknologi" setelah ekonomi. Arus dari atas disebutnya *controlling*, sementara arus dari bawah dinamakan *conditioning*. Lihat Dharnoto & Muhamad Sulhi, "*Nurcholish Madjid dan Simbol Harapan*," *Majalah Intisari*, Oktober 2003, hlm. 55–56.

[23] Penjelasan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

[24] Istilah "sumber hukum dasar nasional" ini digunakan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang sebelumnya dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 disebut "sumber dari segala sumber hukum."

[25] Maria F. Indrati Soeprapto, "Kedudukan dan Materi-Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Republik Indonesia," Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm. 255–256.

[26] Amanna Gappa adalah nama seseorang yang menulis kitab di atas daun lontar. Isinya antara lain menceritakan kehidupan masyarakat Bugis-Makassar sampai abad ke-17 yang telah mengembangkan kemampuan sebagai suatu sistem sosial masyarakat nelayan dalam bidang teknologi pelayaran dan penangkapan ikan, termasuk usaha perdagangan dan aturan-aturan hukum yang melingkupinya.

[27] Walaupun Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menyinggung tentang definisi sumber hukum, yang kemudian dilanjutkan dengan penegasan bahwa sumber hukum itu dapat tertulis dan tidak tertulis, kenyataannya ketetapan ini tidak membahas sama sekali jenis-jenis sumber formal hukum itu, melainkan hanya terfokus pada tata urutan peraturan perundang-undangan.

[28] H. Ph. Visser't Hooft, *Filsafat Ilmu Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta. Bandung: Penerbitan tidak berkala No. 4 Laboratorium Hukum FH Unpar, 2002, hlm. 23.

[29] Neil MacCormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1994, hlm. ix.

[30] Menurut Bellefroid, asas hukum adalah pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Eikema Hommes mengartikan asas hukum itu sebagai dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Lihat *O. Notohamidjojo, Demi Keadilan dan Kemanusiaan*. Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1975, hlm. 49.

[31] John Chipman Gray, *The Nature and Sources of the Law,* ed. 2 (New York: MacMillan, 1921), hlm. 123–125.

[32] Lihat Pasal 38 ayat (1) Piagam Mahkamah Internasional.

[33] Dalam sistem hukum Indonesia, tidak semua traktat harus diratifikasi dalam bentuk Undang-Undang. Menurut Surat Presiden RI No. 2826/HK/60 tanggal 22 Agustus 1960,

CATATAN AKHIR

hanya perjanjian yang terpenting saja, yakni yang mengandung soal-soal politik, yang perlu disahkan oleh Presiden dan DPR. Perjanjian yang tidak termasuk kategori ini cukup disahkan dalam bentuk Keputusan Presiden.

[34] Kebiasaan yang dimaksud sebagai sumber formal hukum internasional publik menurut Pasal 38 ayat (1) Piagam Mahkamah Internasional adalah *international custom* atau *customary international law,* yang oleh Mochtar Kusumaatmadja disebut sebagai "kesopanan internasional." Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Pendahuluan Hukum Internasional: Buku I-Bagian Umum,* cet. 4. Bandung: Binacipta, 1982, hlm. 134.

[35] Pasal 1339 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan di dalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifat perjanjiannya diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan, dan Undang-Undang.

[36] Pasal 15 AB menyatakan, "*Behoudens de uitzonderingen omtrent de Indonesiërs en daarmee gelijkgestelde personen vastgesteld, geeft gewoonte geen regt, dan alleen wanneer de wet daarop verwijst*," yang secara bebas dapat diterjemahkan menjadi: "Selain pengecualian yang ditetapkan bagi Bumiputera dan orang-orang yang dipersamakan (dengan Bumiputera), maka kebiasaan bukanlah hukum kecuali jika Undang-Undang menetapkan demikian." Ketentuan ini mengalami modifikasi dalam UU No. 1 drt Tahun 1951. Pasal 5 ayat (3) b Undang-Undang ini antara lain menegaskan bahwa suatu perbuatan yang menurut hukum yang hidup harus dianggap perbuatan pidana dan yang ada bandingannya dalam kitab hukum pidana sipil, maka dianggap diancam dengan hukuman yang sama dengan hukuman bandingannya yang paling mirip kepada perbuatan pidana itu.

[37] Di Indonesia, ilmuwan hukum pertama yang secara khusus mengangkat persoalan ini adalah Valerine J.L. Kriekhoff melalui tulisannya berjudul "*Autonomic Legislation* sebagai Sumber Hukum Formal dalam Penelitian Hukum," pidato pengukuhan guru besar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 Oktober 1997.

[38] *Autonomic legislation* berupa etika periklanan yang dimaksud oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut adalah Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia (disempurnakan terakhir kali tanggal 19 Agustus 1996). Etika periklanan ini disusun oleh tujuh lembaga otonom yang menamakan diri mereka sebagai Masyarakat Periklanan, terdiri atas Asosiasi Perusahaan Media Luar Ruang Indonesia (AMLI), Asosiasi Pemrakarsa dan Penyantun Iklan Indonesia (Aspindo), Gabungan Perusahaan Bioskop Semua Indonesia (GPBSI), Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia (PRSSNI), Serikat Penerbit Surat Kabar (SPS), dan Yayasan Televisi Republik Indonesia (TVRI). Lihat Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Grasindo, 2000, hlm. 115.

[39] Untuk bidang pengelolaan pesisir, *autonomic legislation* juga dapat dibentuk. Organisasi seperti Himpunan Nelayan Semua Indonesia (HNSI), misalnya, dapat membuat tata krama penyelamatan keanekaragaman sumber hayati di pantai/laut. Tata krama ini mengatur perilaku yang dianggap patut oleh dan untuk kaum nelayan, sehingga tata krama tersebut dapat menjadi salah satu sumber hukum juga.

[40] Dalam sistem hukum Indonesia, misalnya, terdapat ketentuan dalam Pasal 21 *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesië* (AB) yang melarang hakim mengeluarkan putusan yang mengikat setiap orang (umum).

[41] L.J. van Apeldoorn, *Pendahuluan Ilmu Hukum*, terjemahan Oetarid Sadino, cet. 22. Jakarta: Pradnya Paramita, 1985, hlm. 167–180.

[42] Pasal 1 Butir 2 RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mendefinisikan

CATATAN AKHIR

"peraturan perundang-undangan" sebagai peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum."

[43] Maria F. Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan..., *Op. Cit*., hlm. 35.

[44] *Ibid*.

[45] Maria F. Indrati Soeprapto, "Kedudukan dan Materi-Muatan...," *Op*. *Cit*., hlm. 255.

[46] Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menggantikan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Sebelum itu sebenarnya masih ada sejumlah peraturan yang menyinggung tentang jenis, bentuk, atau tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Juga Surat Presiden kepada DPR No. 2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959 tentang Bentuk Peraturan-peraturan Negara.

[47] Maria F. Indrati Soeprapto, Ilmu perundang-undangan..., *Op. Cit*., hlm. 41.

[48] Baca ulasannya dalam: Hukumonline, "Catatan Seputar Tersungkurnya Peraturan Menteri di Kaki Perda," <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=106018&cl=Fokus>, 27 Juni 2004.

[49] *Ibid*.

[50] Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Ke Empat*. Jakarta: Yarsif Watampone, 2003, hlm. 87.

[51] Di Negeri Belanda dikenal istilah *raamwet*, *kaderwet*, *basiswet*, atau *moederwet* (Undang-Undang induk).

[52] Jimly Asshiddiqie, "*Judicial Review*: Kajian atas Putusan Permohonan Hak Uji Materil terhadap PP No. 19 Tahun 2000 tentang TGPTPK," *Jurnal Dictum*, edisi 1, 2002, hlm. 31.

[53] Maria F. Indrati Soeprapto, "Kedudukan dan Materi-Muatan...," *Op. Cit.* hlm. 208 mengutip I Gede Pantja Astawa, "Peraturan Kebijakan sebagai Salah Satu Bentuk Keputusan Administrasi Negara," *Pro Justitia*, No. 1 (Januari 1997), hlm. 178–179.

[54] Pengertian "*einmahlig*" di sini maksudnya begitu sekali dilaksanakan, setelah itu substansi aturan itu tidak lagi mengikat karena tujuan aturannya hanya untuk satu peristiwa konkret. Sebagai contoh keputusan tentang pengangkatan seorang pejabat. Begitu pejabat itu diangkat, keputusan itu pun dianggap sudah tidak berlaku lagi.

[55] Anggota DPR-RI yang juga ahli hukum dari Universitas Airlangga, Prof. Dr. J.E. Sahetapy, S.H. mengutip data Depdagri, menyatakan bahwa dari 10.000 perda yang diterbitkan, ada 700 yang bermasalah dan tidak layak terbit. Sebanyak 206 dari 700 perda itu menghambat dunia investasi, sisanya lebih karena bertentangan dengan peraturan di atasnya dan menciptakan tumpang tindih. Jadi, selama tiga tahun kebijakan otonomi daerah dilaksanakan, menurut Depdagri, hanya 9.300 perda yang layak terbit. Baca lebih lanjut: Hukumonline, "Catatan Seputar Tersungkurnya Peraturan Menteri di Kaki Perda," <http://hukumonline.com/detail.asp?id=10601&cl= Fokus>, 27 Juni 2004.

[56] Misalnya ada *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (S. 1906 No. 83) untuk desa-desa di Jawa dan Madura, serta *Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten* (S. 1938 No. 490 jo. S. 1938 Nomor 681) untuk desa-desa di luar Jawa dan Madura. Pada era Orde Baru, dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang ...., keberadaan desa adat masih diakui, tetapi negara sangat membatasi otonomi desa adat tersebut. Hal itu terlihat dari: (a) negara meletakkan pengakuan itu dalam kerangka paradigma politik developmentalisme dan integralistik; (b) sebagai turunan paradigma developmentalisme dan integralistik tersebut dikeluarkan Permendagri Nomor 11 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan Adat Istiadat di Tingkat Desa/Kelurahan. Dalam Permendagri ini terjadi kekaburan batasan antara adat

CATATAN AKHIR

istiadat, kebiasaan, dan lembaga adat, sehingga adat istiadat diberi pengertian kebiasaan-kebiasaan yang hidup serta dipertahankan di dalam pergaulan sehari-hari dalam masyarakat sesuai dengan Pancasila. Di samping itu, dalam Permendagri lebih digunakan istilah pembinaan dan pengembangan yang memungkinkan adanya intervensi negara pada otonomi desa adat. Permendagri ini dilanjutkan dengan Instruksi Mendagri No. 17 Tahun 1989 tentang Pembinaan dan Pengembangan Lembaga Adat di Wilayah Desa/Kelurahan. Instruksi ini berisikan instruksi kepada gubernur dan bupati semua Indonesia untuk mendukung keberlakuan Permendagri No. 11 Tahun 1984. Lihat Catatan Pan Brayut, "Desa Adat: Antara Otentisitas dan Demokrasi," <http://www.desaadat.com/panbrayut/catatan7.html>, 20 Juli 2004.

57 Dikutip dari Maria Farida Indrati Soeprapto, "Kedudukan dan Materi-Muatan...," *Op. Cit*., hlm. 3.

58 Maria F. Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan...*, *Op. Cit*., hlm. 91.

59 Jimly Asshiddiqie, "Perspektif tentang Format Kelembagaan dan Peraturan Republik Indonesia di Masa Depan," makalah lokakarya Program Legislasi Nasional yang diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional bekerja sama dengan Universitas Tarumanagara, Jakarta, 29 Juli 2002.

60 Surat Edaran MA No. 8 Tahun 1987 ini adalah tentang Penjelasan dan Petunjuk-petunjuk Pelaksanaan Keputusan Bersama Ketua MA dan Menkeh tanggal 6 Juli 1987 (No. KMA/005/SKB/VII/1987 dan No. M.03-PR.08.05 Tahun 1987. Isu yang dibahas dalam SKB itu adalah soal pengawasan terhadap penasihat hukum dan notaris. Ketua MA memberikan edaran kepada bawahannya sehubungan adanya pendapat di kalangan ahli hukum yang menyangsikan eksistensi SKB sebagai suatu peraturan perundang-undangan.

61 Ayat ini menyatakan bahwa tata cara pengawasan dan penindakan serta pembelaan diri (untuk penasihat hukum dan notaris) diatur lebih lanjut oleh Ketua MA dan Menkeh berdasarkan Undang-Undang. Di sini sebenarnya tidak ada kata-kata bahwa format keputusannya harus dituangkan dalam bentuk "surat keputusan bersama."

62 Menurut Ronald Z. Titahelu dalam tulisannya di bagian lain buku ini, syarat hukum adat itu ada lima, yakni: (1) adanya aturan-aturan normatif yang dirumuskan dalam bentuk peribahasa, yang merupakan asas-asas hukum (tidak tertulis), yang diingat oleh warga adat, dipergunakan sebagai pedoman perilaku maupun tindakan yang dilakukan oleh pemuka masyarakat maupun anggotanya, (2) pelaksanaan aturan-aturan normatif, rumusan-rumusan, pedoman perilaku, asas-asas hukum tersebut berlangsung secara berulang, (3) penyelesaian masalah yang terjadi dalam masyarakat berlangsung melalui musyawarah masyarakat adat, (4) ada lembaga-lembaga adat dengan fungsi-fungsi khusus di bidang sosial, ekonomi, maupun pemerintahan di dalam masyarakat tersebut, dan (5) ada upaya penegakan hukum sebagai akibat harus dijalankannya ketentuan-ketentuan dalam butir 1 di atas.

63 Anonim, "*DPRD Minta Perda Adat Segera Diberlakukan*," *Warta Perundang-undangan* No. 2478/Selasa, 12 Juli 2005, hlm. Dakota-1.

64 Ada polemik yang menarik seputar batas tanggal 19 Oktober 1999 ini. Kasus pertama (Perkara No. 004/PUU-I/2003) yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi justru berkenaan dengan masalah ini, yaitu apakah Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian terhadap UU Nomor 14 Tahun 1985, sedangkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa Undang-Undang yang dapat diuji adalah yang diundangkan setelah Perubahan Pertama UUD 1945. Mahkamah Konstitusi berpendapat Pasal 50 itu dapat dikesampingkan, sehingga pengujian terhadap UU Nomor 14 Tahun 1985 dapat dilakukan,

CATATAN AKHIR

tetapi ada tiga hakim konstitusi lain yang berpendapat sebaliknya (*dissenting opinion*).

65 Dalam tulisan berjudul: "Pengujian atas Peraturan Perundang-undangan" <http://www.parlemen.net/ind/ judicialreview.doc>, tanggal akses: 18 Juli 2004, dinyatakan bahwa pemberitahuan ini juga diberikan kepada DPR dan Presiden. Hal ini logis karena putusan Mahkamah Konstitusi memang harus disampaikan kepada ketiga lembaga di atas, bahkan menurut Pasal 59 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 masih ditambah lagi kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

66 Tidak jelas mengapa Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 menyatakannya sebagai "wajib memberi nasihat." Tidak jelas apa konsekuensinya jika Mahkamah Agung lalai memberikan nasihat ini. Kewajiban ini seharusnya hanya dalam hal surat permohonan itu masih belum lengkap atau ada kekeliruan yang harus diperbaiki.

67 Karena yang menjadi objek di sini adalah Undang-Undang, maka pihak di sini sebenarnya hanya pemohon berhadapan dengan Undang-Undang. Lihat wawancara dengan I Dewa Gede Palguna (salah seorang hakim konstitusi), *Berita Mahkamah Konstitusi*, No. 02 Februari 2004, hlm. 16.

68 Elias E. Savelos & Richard F. Galvin, *Reasoning and the Law: the Elements*. Belmont: Wadsworth, 2001, hlm. 74.

69 Pasal ini dimohonkan untuk diuji oleh pemohon Machri Hendra, seorang hakim di Pengadilan Negeri Padang. Menurutnya, pasal itu bersifat diskriminatif terhadap hakim-hakim karir seperti dirinya. Untuk menjadi hakim agung, Pasal 7 ayat (1) huruf g UU Nomor 14 Tahun 1985 (UU Mahkamah Agung) mensyaratkan para hakim ini harus berpengalaman minimal 5 tahun sebagai ketua Pengadilan Tinggi Banding atau 10 tahun sebagai hakim tingkat banding. Sementara Pasal 7 ayat (2) UU Mahkamah Agung itu mensyaratkan calon hakim yang nonkarir cukup berpengalaman 15 tahun di bidang hukum. Pemohon berpendapat Pasal 7 ayat (1) huruf g tersebut merugikan hak konstitusionalnya.

70 Jimly Asshiddiqie, "*Judicial Review*...," Loc. Cit., hlm. 54–55.

71 Ingat asas hukum "*Lex rejicit superflua, pugnantia, incongrua*" (*the law rejects superfluous*, *contradictory, and incongruous things*). Mengenai pengertian asas-asas tersebut selanjutnya lihat Henry Campbell Black, Op. Cit.

72 Mengenai perbedaan asas dan norma, baca antara lain pendapat Paul Scholten dan Bruggink, yang intinya menyatakan asas hukum memiliki daya kerja tidak langsung (*indirect*) sementara norma secara langsung (*direct*) dalam penyelesaian kasus. Asas hukum berpengaruh terutama pada penafsiran terhadap norma-norma hukum. Lihat *Paul Scholten*, *Struktur Ilmu Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta. Bandung: Alumni, 2003 dan *J.J.H. Bruggink, Refleksi tentang Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.

73 Asas ini sejalan dengan pemikiran bahwa "*Lex prospicit, non respicit*" (*the law looks forward, not backward*).

74 Ahli ilmu perundang-undangan Maria F. Indrati Soeprapto pernah membahas pertentangan antara Pasal 20 ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945. Menurutnya, kalau terjadi kontradiksi demikian, ayat yang di belakang akan mengesampingkan ayat yang sebelumnya. Baca mengenai ini dalam: Hukumonline, "Maria Farida: Tanpa Pengesahan Presiden, UU Tidak Berlaku," <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=7878&cl= Wawancara>, 24 April 2003.

75 Asas ini sering juga dieja "*Res judicata pro veritate accipitur*" (*A thing adjudicated is received as the truth. A judicial decision is conclusive until reversed, and its verity cannot be*

CATATAN AKHIR

contradicted). Lihat P.G. Osborn, *A Concise Law Dictionary*. London: Sweet & Maxwell Ltd., 1954, hlm. 294.

76 Salah satu pengertian yang melekat pada asas legalitas adalah "*Nullum crimen nulla poena sine lege*" (*There is no crime nor punishment except in accordance with law*). Jadi, kebiasaan saja tidak dapat mengikat seseorang kecuali kebiasaan itu sudah diperkuat oleh Undang-Undang.

77 "*Lex dura, sed tamen scipta*" secara harfiah berarti "Undang-Undang itu keras (memaksa), akan tetapi memang demikian bunyinya." Asas ini menunjukkan Undang-Undang tidak dapat disimpangi. Lihat penjelasannya dalam L.J. Van Apeldoorn, *Pendahuluan Ilmu Hukum*, terjemahan Oetarid Sadino. Jakarta: Pradnya Paramita, 1985, hlm. 26.

78 AB (S. 1847 No. 23) ini akan dicabut jika UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah berlaku. Pasal 15 AB berbunyi (terjemahan bebas), "Selain pengecualian-pengecualian yang ditetapkan mengenai orang-orang Indonesia asli dan orang-orang yang dipersamakan, maka kebiasaan tidak merupakan hukum kecuali apabila Undang-Undang menetapkan demikian." Ini berarti kebiasaan belum menjadi sumber hukum kecuali ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan cara ini, sumber hukum yang diacu tetap Undang-Undang.

79 Asas ini antara lain dipopulerkan oleh Georg Jellinek sebagaimana dikutip oleh Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*. Stuttgart: K.F. Koehler Verlag, 1973, hlm. 25.

80 Pasal 28 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung menyatakan, "Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat." Pasal ini diartikan bahwa hakim tidak perlu harus terikat kepada Undang-Undang (hukum tertulis) tetapi dapat mencari sumber hukum lain, misalnya kebiasaan yang mencerminkan nilai-nilai dan rasa keadilan masyarakat.

81 Gr. van der Burght & J.D.C. Winkelman, "*Penyelesaian Kasus*," terjemahan B. Arief Sidharta, *Jurnal Pro Justitia*, Tahun XII No. 1, Januari 1994, hlm. 44.

82 *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, terjemahan R. Subekti & R. Tjitrosudibio, cet. 8. Jakarta: Pradnya Paramita, 1976, hlm. 308.

83 *Ibid*.

84 Sudikno Mertokusumo menyamakan antara penafsiran teleologis dan sosiologis. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan)*, ed. 3 (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 17. Di samping penafsiran teleologis, J.A. Pontier menyebutkan pula penafsiran evolutif-dinamis, yang sebenarnya berarti sama, yaitu interpretasi dalam rangka mengakomodasi perubahan atau kepentingan di masyarakat. Lihat J.A. Pontier, *Penemuan Hukum, terjemahan* B. Arief Sidharta. Bandung: Penerbitan tidak berkala No. 2 Laboratorium Hukum FH Unpar, 2001, hlm. 33.

85 J.A. Pontier memberi nama penafsiran ini dengan sebutan "penafsiran antisipatif". Lihat J.A. Pontier*, Op. Cit., hlm. 31.*

86 Elias E. Savellos & Richard F. Galvin, *Reasoning and the Law: the Elements. Belmont:* Wadsworth, 2001, hlm. 74.

87 Lihat Gr. van der Burght & J.D.C. Winkelman, "*Penyelesaian Kasus*," terjemahan B. Arief Sidharta, *Jurnal Pro Justitia*. Tahun XII, No. 1, Januari 1994, hlm. 46.

88 Paul Scholten, Scholten, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de Beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht: Algemeen Deel*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1934, hlm. 63. Terjemahan bebasnya kurang lebih: "Oleh karena penerapan hukum merupakan subsumsi

CATATAN AKHIR

logis, maka kegiatan utama ilmu hukum adalah secara logis induktif. mengumpulkan data, mereduksi data tersebut menjadi pengertian umum, lalu pengertian umum dideduksikan kembali menjadi konklusi-konklusi baru."

89 Dalam epistemologi, metode abduksi mendapat kajian mendalam dari C.S. Pierce, khususnya dalam karya-karyanya setelah tahun 1893. Ia menyatakan bahwa abduksi adalah tahap pertama penelitian ilmiah. Fungsi abduksi adalah menawarkan suatu hipotesis. Pierce memerinci dua ciri abduksi. Pertama, abduksi menawarkan suatu hipotesis yang memberikan eksplanasi yang probable. Hipotesis hanya berfungsi sebagai konjektur (dugaan). Kebenaran hipotesis masih harus dibuktikan melalui proses verifikasi. Kedua, hipotesis itu dapat memberikan eksplanasi terhadap fakta-fakta lain yang belum dijelaskan dan bahkan tidak dapat diobservasi secara langsung. Pierce menolak pemikiran Positivisme yang beranggapan bahwa semua hipotesis harus dapat secara langsung menjelaskan fakta, seperti dikemukakan A. Comte. Menurut Pierce, setiap hipotesis memang harus diverifikasi, namun hal itu tidak perlu dibuktikan dengan observasi langsung (*direct observation*). Cukup hipotesis itu dapat menjelaskan fakta yang diobservasi dan ada kemungkinan untuk diverifikasi melalui pengalaman di masa depan. Suatu teori, demikian dijelaskan Pierce, tidak hanya bisa menjelaskan fakta yang bisa diamati, tetapi juga fakta yang tidak dapat diamati, sekarang dan di sini. Sebagai contoh, Pierce menunjuk hipotesis yang dijelaskan melalui teori heliosentris (Copernicus). Uraian selanjutnya lihat A. Sonny Keraf & Mikhael *Dua, Ilmu Pengetahuan: Sebuah Tinjauan Filosofis,* cet. 2. Yogyakarta: Kanisius, 2001, hlm. 91–98.

90 Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, *Op. Cit*., hlm. 22.

91 Mochtar Kusumaatmadja & B. Arief Sidharta membedakan antara konstruksi dan penghalusan hukum. Keduanya dituliskan terpisah. Konstruksi mencakup analogi dan *argumentum a contrario*. Lihat Mochtar Kusumaatmadja & B. Arief Sidharta, Pendahuluan Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum (Buku I). Bandung: Alumni, 1999, hlm. 111–120. Saya (Shidarta) sendiri berpendapat penghalusan hukum dapat digolongkan sebagai konstruksi, mengingat ia juga menggunakan logika abduksi.

92 Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, Op. Cit., hlm. 26.

93 Lihat Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Cet. 4. Jakarta: Bina Aksarana, 1987, hlm. 27–28.

94 Pasal ini meminta agar hakim juga menggali nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Dengan demikian padangan legalistis ala Positivisme Hukum (yang banyak mempengaruhi cara berpikir ahli hukum Indonesia) tidak perlu dianut secara kaku.

95 Hukumonline, "Maria Farida: Tanpa Pengesahan Presiden, ..." *Loc. Cit*.

96 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi*..., *Op. Cit*., hlm. 35–36.

97 Pencabutan suatu peraturan tidak selalu harus dicantumkan dalam Ketentuan Penutup. Pencabutan juga dapat diletakkan di bagian awal Undang-Undang setelah "Memutuskan." Lihat contohnya dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Bagian Kedua

II

Prinsip-prinsip Harmonisasi dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu

Bagian Kedua melihat pengelolaan wilayah pesisir dari pandangan keilmuan. Bagian ini terdiri atas dua bab yang ditulis oleh Dietriech G. Bengen tentang "Urgensi PengelolaanWilayah Pesisir Secara Terpadu," dan Jacub Rais mengenai "Harmonisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir Melalui Penetapan Ruang Laut-Darat Terpadu." Ketika buku ini berbicara tentang hukum dan harmonisasi peraturan perundangan terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir, perlu kiranya pembaca mengerti mengenai aspek teknis dalam pengelolaan wilayah pesisir. Hukum yang berdiri atas prinsip ilmiah dan berupaya mencapai tujuan ekologis haruslah bernuansa keilmuan dan mengakomodasi prinsip ekologi di dalamnya. Dengan demikian, ketentuan hukum tersebut haruslah berbasis kepada keilmuan. Dalam upaya mencapainya, pembuat hukum dan anggota legislatif perlu memahami ilmu yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir. Mengapa pengelolaan wilayah pesisir terpadu bersifat fundamental bagi keberlanjutan sumber daya pesisir? Mengapa perencanaan tata ruang berbasis DAS sesuai untuk pengelolaan wilayah pesisir? Kedua Bab dalam bagian ini akan mencari jawaban dari pertanyaan itu, sehingga pakar hukum dan para pembuat kebijakan dapat menyusun hukum yang mengaplikasikan prinsip keilmuan ini dan berupaya mencapai tujuannya. Jawaban dari keseluruhan pertanyaan ini akan membantu untuk menentukan rekomendasi bagi harmonisasi peraturan perundangan dalam rangka mencapai pengelolaan wilayah pesisir terpadu.

2

Urgensi Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu

Dietriech G. Bengen

1. Pendahuluan
2. Definisi dan Batasan Wilayah Pesisir
3. Arti Penting Wilayah Pesisir
4. Realitas Kegiatan Pembangunan di Wilayah Pesisir
5. Akar Masalah Pengelolaan Wilayah Pesisir
6. Pentingnya Keterpaduan Pengelolaan Wilayah Pesisir
   6.1 Keterpaduan Wilayah/Ekologis
   6.2 Keterpaduan Sektor
   6.3 Keterpaduan Disiplin Ilmu
   6.4 Keterpaduan *Stakeholders*
7. Implikasi Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Pesisir Terpadu
8. Penutup
   Daftar Pustaka

1. Pendahuluan

Tidak dapat dipungkiri wilayah pesisir dan laut beserta sumber daya alamnya merupakan salah satu aset pembangunan Indonesia yang penting, karena wilayah ini didukung oleh tiga komponen utama yang menjadi tulang punggung pengembangannya. Pertama, komponen biofisik.; wilayah pesisir dan laut Indonesia yang membentang sepanjang kurang lebih 81.000 km garis pantai dan menyebar pada lebih dari 17.000 pulau dengan sekitar 5,8 juta km2 wilayah perairan termasuk ZEEI, memiliki potensi sumber daya hayati yang melimpah dan beragam jenisnya, dan masing-masing sumber daya tersebut memiliki nilai penting baik dari sisi pasar domestik terlebih pasar internasional. Kedua, komponen sosial ekonomi; sebagian besar penduduk Indonesia (kurang lebih 60%) hidup di wilayah pesisir (dengan pertumbuhan rata-rata 2 % per tahun). Hal ini disebabkan secara administratif, sebagian besar daerah kabupaten/kota terletak di kawasan pesisir. Berdasarkan wilayah kecamatan, dari 4.028 kecamatan yang ada terdapat 1.129 kecamatan yang dari segi topografi terletak di wilayah pesisir, dan dari 62.472 desa yang ada sekitar 5.479 desa merupakan desa-desa pesisir (DKP, 2001). Ketiga, komponen sosial-politik; adanya perubahan kebijakan politik di Indonesia

(demokratisasi) yang secara langsung memberikan peluang yang kondusif bagi pembangunan kelautan Indonesia. Peluang yang dimaksudkan adalah (1) lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang akan memberikan peluang yang besar bagi daerah untuk mengelola kawasan pesisir dan laut. Kedua Undang-Undang ini diperbaharui dan disempurnakan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selain itu, terbentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan diharapkan dapat menjadi lokomotif penggerak pembangunan kelautan dan perikanan nasional.

Pembangunan adalah upaya menciptakan perubahan dan pertumbuhan yang bersifat multidimensional. Seiring dengan perjalanan waktu, banyak perubahan dalam manajemen pemerintahan dan pembangunan. Pembangunan yang dahulu tersentralisasi kini mulai didesentralisasi. Kekuasaan yang dahulu sering memusat pada satu titik kekuasaan saja sekarang telah melebar ke pelbagai titik kekuasaan. Perilaku manajemen pemerintahan yang dahulu bersifat sentralistis, sekarang berubah lebih banyak melakukan upaya yang bersifat desentralistis. Demikian pula pendekatan birokrasi pemerintah dalam menangani masalah-masalah pemerintahan terjadi kecenderungan perubahan dari pendekatan-pendekatan paradigmatik ke non-paradigmatik atau *beyond the bureaucratic paradigm* dan timbulnya proses pemberdayaan (*empowerment*). Dengan demikian, sentra-sentra kekuasaan itu berada di pelbagai tempat, atau jikalau terdapat kekuasaan, berada di salah satu tempat maka kekuasaan itu diimbangi dengan *check and balance* oleh sentra-sentra kekuasaan di tempat lain.

Pengalaman pembangunan bangsa-bangsa di dunia dan bangsa kita sendiri di masa lalu menunjukkan bahwa paradigma (pola) pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomi tanpa memperhatikan aspek pemerataan dan kesesuaian sosial-budaya serta kelestarian lingkungan secara proporsional, pada akhirnya akan bermuara pada kegagalan.

Bersamaan dengan berlangsungnya proses pembangunan, di dalam tata pemerintahan Indonesia sedang terjadi suatu perkembangan yang monumental, yaitu meningkatnya peranan dan posisi daerah, dari provinsi yang satu ke provinsi yang lain atau dari kabupaten/kota yang satu ke kabupaten/kota yang lain. Sejak 1 Januari 2001 secara resmi

diterapkan UU Nomor 22 Tahun1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah, dan sejak itu Indonesia memasuki era otonomi daerah. Proses desentralisasi ini sejalan dengan dan merupakan bagian dari proses demokratisasi. Dengan desentralisasi ini pembuatan kebijakan yang menyangkut kehidupan kemasyarakatan ingin didekatkan kepada masyarakat. Jika sejumlah kebijakan kini dibuat di tingkat lokal, dan tidak lagi di tingkat nasional (atau pusat), maka kehidupan akan menjadi semakin demokratis. Inilah hakikat dari desentralisasi menuju otonomi daerah. Proses ini melibatkan perubahan besar dari pola pemerintahan dan pengelolaan masyarakat yang sangat sentralistik ke pola desentralistik.

Dari sudut pandang sektor riil ekonomi pembangunan, baik upaya untuk mengatasi krisis ekonomi maupun tujuan untuk mewujudkan bangsa yang maju dan makmur, pada dasarnya memerlukan pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan. Dalam tatanan ekonomi dunia dengan era globalisasi dan perdagangan bebas yang menjadi ciri dominan, pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan dari suatu bangsa hanya dapat diwujudkan jika bangsa tersebut dapat menciptakan sumber pertumbuhan baru dan memelihara atau meningkatkan efisiensi sumber pertumbuhan yang ada.

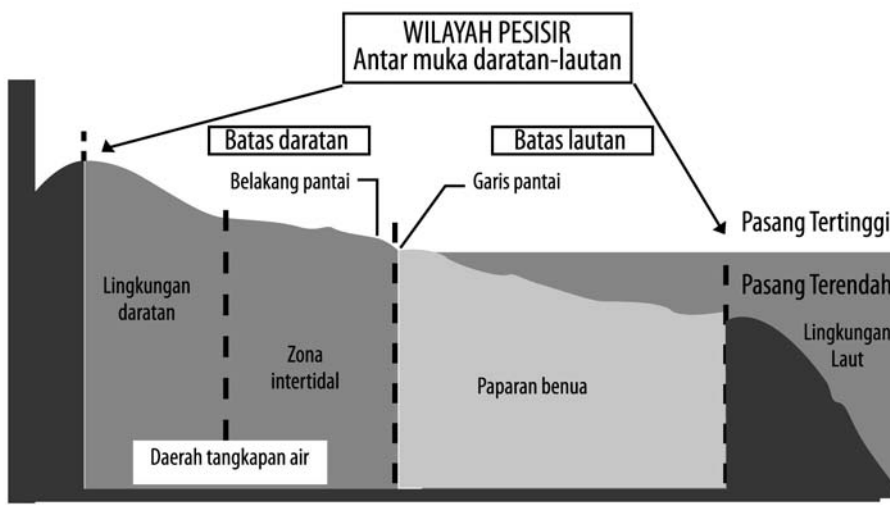
Oleh karena itu, tantangan paling mendasar bagi Indonesia adalah bagaimana membangkitkan perekonomian melalui penggalian sumber-sumber pertumbuhan ekonomi nasional secara efisien dan berkesinambungan. Salah satu sumber pertumbuhan yang diharapkan dapat menghantarkan Indonesia meningkatkan perekonomiannya adalah sumber daya alam (SDA) pesisir dan laut. Tinggal bagaimana menuangkannya menjadi kebijakan dan strategi yang nyata, sehingga pembangunan ekonomi Indonesia dengan basis SDA pesisir dan laut tidak hanya bagi peningkatan hasil secara kuantitas, tetapi juga secara kualitas yang berarti meningkatkan kesejahteraan masyarakat di dalamnya serta terjaganya lingkungan dan SDA yang ada secara berkesinambungan.

2. Definisi dan Batasan Wilayah Pesisir

Secara umum terdapat kesepakatan bahwa wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan laut. Suatu wilayah pesisir memiliki dua macam batas (*boundaries*), yaitu: batas yang sejajar garis pantai (*long shore*) dan batas yang tegak lurus terhadap garis pantai (*cross shore*). Untuk keperluan pengelolaan, penetapan batas-batas wilayah pesisir yang sejajar dengan garis pantai relatif mudah, misalnya

batas wilayah pesisir DKI Jakarta terletak antara Tanjung Karawang di sebelah timur dan Sungai Dadap di sebelah barat. Akan tetapi, penetapan batas-batas suatu wilayah pesisir yang tegak lurus terhadap garis pantai, sejauh ini belum ada kesepakatan, di mana batas wilayah pesisir berbeda dari satu negara ke negara yang lain. Hal ini dapat dimengerti, karena setiap negara memiliki karakteristik lingkungan, sumber daya, dan sistem pemerintahan tersendiri (khas).

Definisi wilayah pesisir yang digunakan di Indonesia adalah daerah pertemuan antara daratan dan laut; ke arah darat wilayah pesisir 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 wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses alami yang terjadi di daratan seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di daratan seperti penggundulan hutan dan pencemaran (Soegiarto, 1976; Dahuri *et al,* 2001) (Gambar 1).



Gambar 1. Skema Batas Wilayah Pesisir

Secara ekologis, batas ke arah laut dari suatu wilayah pesisir mencakup daerah perairan laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses alamiah (seperti aliran air tawar dari sungai maupun *run-off*) maupun kegiatan manusia (seperti pencemaran dan sedimentasi) yang terjadi di daratan. Sementara itu, batas ke arah darat adalah mencakup daerah daratan yang masih dipengaruhi oleh proses-proses laut, seperti jangkauan pengaruh pasang surut, salinitas air laut, dan angin laut. Oleh karena itu, batas ke arah darat dan ke arah laut dari suatu wilayah pesisir bersifat sangat *site specific* atau bergantung pada kondisi biogeofisik wilayah berupa topografi dan geomorfologi pesisir, keadaan pasang surut dan gelombang, kondisi DAS (Daerah Aliran Sungai), dan kegiatan pembangunan yang terdapat di daerah hulunya.

Menurut kesepakatan internasional, wilayah pesisir didefinisikan sebagai wilayah peralihan antara daratan, ke arah darat mencakup daerah yang masih terkena pengaruh percikan air laut atau pasang surut, dan ke arah laut meliputi daerah paparan benua (*continental shelf*) (Beatley *et al*., 1994).

Definisi wilayah pesisir sebagaimana dikemukakan di atas memberikan suatu pengertian bahwa wilayah pesisir merupakan ekosistem yang dinamis dan mempunyai kekayaan habitat yang beragam, serta saling berinteraksi antara habitat tersebut. Selain mempunyai potensi yang besar, wilayah pesisir juga merupakan ekosistem yang paling mudah terkena dampak kegiatan manusia. Umumnya kegiatan pembangunan, secara langsung maupun tidak langsung berdampak merugikan terhadap ekosistem pesisir.

Dari uraian di atas, maka untuk kepentingan pengelolaan kurang begitu penting untuk menetapkan batas-batas fisik suatu wilayah pesisir secara kaku (*rigid*). Akan lebih berarti jika penetapan batas-batas suatu wilayah pesisir didasarkan atas faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan ekosistem pesisir dan laut beserta segenap sumber daya yang ada di dalamnya, serta tujuan dari pengelolaan itu sendiri. Jika tujuan pengelolaan adalah untuk mengendalikan atau menurunkan tingkat pencemaran perairan pesisir yang dipengaruhi oleh aliran sungai, maka batas wilayah pesisir ke arah darat hendaknya mencakup suatu DAS di mana buangan limbah di sini akan mempengaruhi kualitas perairan pesisir; sedangkan batas ke arah laut hendaknya meliputi daerah laut yang masih dipengaruhi oleh pencemaran yang berasal dari daratan tersebut, atau suatu daerah laut di mana kalau terjadi pencemaran (misalnya tumpahan minyak), minyaknya akan mengenai perairan pesisir. Batasan wilayah pesisir yang sama dapat berlaku jika tujuan pengelolaannya adalah untuk

mengendalikan laju sedimentasi di wilayah pesisir akibat pengelolaan lahan atas yang kurang bijaksana seperti penebangan hutan secara semena-mena dan bertani pada lahan dengan kemiringan lebih dari 40%.

Sementara itu, jika tujuan pengelolaan suatu wilayah pesisir adalah untuk mengendalikan erosi pantai, maka batas ke arah darat cukup hanya sampai lahan pantai yang diperkirakan terkena abrasi, dan batas ke arah laut adalah daerah yang terkena pengaruh distribusi sedimen akibat proses abrasi, yang biasanya terdapat pada daerah pemecah gelombang (*breakwater zone*) yang paling dekat dengan garis pantai. Dengan demikian, meskipun untuk kepentingan pengelolaan sehari-hari (*day-to-day management*) kegiatan pembangunan di lahan atas atau di laut lepas biasanya ditangani oleh instansi tersendiri, namun untuk kepentingan perencanaan pembangunan wilayah pesisir, segenap pengaruh atau keterkaitan tersebut harus dimasukkan pada saat menyusun perencanaan pembangunan wilayah pesisir.

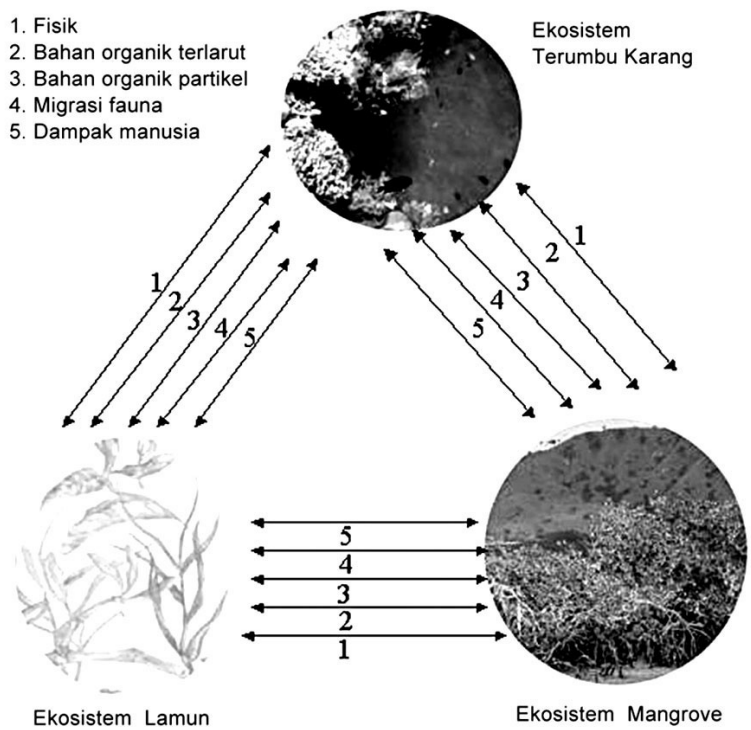
3. Arti Penting Wilayah Pesisir

Wilayah pesisir yang merupakan suatu himpunan integral dari komponen hayati dan nir-hayati, mutlak dibutuhkan oleh manusia untuk hidup dan untuk meningkatkan mutu kehidupan. Komponen hayati dan nir-hayati secara fungsional berhubungan satu sama lain dan saling berinteraksi membentuk suatu sistem. Apabila terjadi perubahan pada salah satu dari kedua komponen tersebut, maka akan dapat mempengaruhi keseluruhan sistem yang ada baik dalam kesatuan struktur fungsional maupun dalam keseimbangannya. Kelangsungan fungsi wilayah pesisir sangat menentukan kelestarian dari sumber daya hayati sebagai komponen utama dalam sistem di wilayah pesisir (Bengen, 2002). Karena itu, pengelolaan wilayah pesisir baik langsung maupun tidak langsung harus memperhatikan keterkaitan ekologis antarekosistem di wilayah pesisir.

Salah satu bentuk keterkaitan antara ekosistem daratan dan laut di wilayah pesisir dapat dilihat dari pergerakan air sungai, aliran air limpasan (*run-off*), aliran air tanah (*ground water*) dengan berbagai materi yang terkandung di dalamnya (seperti nutrien, sedimen, dan bahan pencemar) yang akhirnya bermuara di perairan pesisir. Pola sedimentasi dan abrasi juga ditentukan pergerakan massa air baik dari daratan maupun laut. Di samping itu, pergerakan massa air ini juga berperan dalam perpindahan biota perairan (misalnya plankton, ikan, dan udang) dan bahan pencemar dari satu lokasi ke lokasi lainnya.

Keterkaitan berbagai ekosistem di wilayah pesisir, seperti antara ekosistem *mangrove*, padang lamun, dan terumbu karang, menyebabkan wilayah pesisir memiliki produktivitas hayati yang tinggi, dan berperan penting sebagai penunjang sumber daya ikan. Hal ini dapat terlihat dari kenyataan bahwa kehidupan dari sekitar 85% biota laut tropis, termasuk Indonesia, bergantung pada ekosistem pesisir (Berwick, 1993). Demikian pula sekitar 90% dari total hasil tangkapan ikan dunia berasal dari perairan pesisir (*coastal waters*) (FAO, 2000).

Ekosistem *mangrove*, padang lamun, dan terumbu karang sebagai ekosistem utama di pesisir memiliki keterkaitan dan interaksi yang erat satu sama lain, di mana bila terjadi gangguan pada salah satu ekosistem tersebut, akan mempengaruhi ekosistem lainnya, dan selanjutnya keseluruhan ekosistem di wilayah pesisir akan terganggu pula.



Gambar 2. Interaksi antara tiga ekosistem utama di pesisir (dimodifikasi dari Ogden dan Gladfelter, 1983)

Selain bentuk interaksi seperti terlihat pada Gambar 2, wilayah pesisir dengan ketiga ekosistem tersebut di atas, memiliki keterkaitan ekologis penting sebagai tempat pemijahan, asuhan, dan mencari makanan bagi beragam biota laut; di samping sebagai tempat persinggahan satwa burung pada saat migrasi maupun sebagai penunjang kehidupan lainnya. Selain itu, interaksi ketiga ekosistem pesisir tersebut juga berperan sebagai perangkap sedimen dari lahan atas (hulu), mereduksi konsentrasi bahan-bahan pencemar, menahan laju abrasi yang disebabkan oleh gelombang laut, dan peredam gelombang badai dan *tsunami*.

Ekosistem *mangrove* sebagai salah satu ekosistem pesisir memiliki peran biologis yang sangat penting untuk tetap menjaga kestabilan produktivitas dan ketersediaan sumber daya hayati wilayah pesisir. Hal ini mengingat karena ekosistem *mangrove* juga merupakan daerah asuhan (*nursery ground*) dan pemijahan (*spawning ground*) beberapa jenis biota perairan seperti udang, ikan, dan kerang-kerangan. Menurut Martosubroto dan Naamin (1978) serta Turner (1977), produksi hasil tangkapan udang di suatu perairan pesisir berbanding lurus dengan luas hutan *mangrove* di wilayah tersebut.

Dengan pertumbuhan penduduk yang tinggi dan pesatnya kegiatan pembangunan di wilayah pesisir bagi berbagai peruntukan (pemukiman, industri, pelabuhan dll), maka tekanan ekologis terhadap wilayah pesisir semakin meningkat pula. Meningkatnya tekanan ini tentunya dapat mengancam keberadaan dan kelangsungan ekosistem di wilayah pesisir, baik secara langsung (misalnya kegiatan reklamasi dan konversi lahan) maupun tidak langsung (misalnya pencemaran oleh limbah berbagai kegiatan pembangunan). Karena itu agar supaya ekosistem di wilayah pesisir dapat berfungsi optimal dan memberikan manfaat secara berkesinambungan, maka upaya pengelolaan secara terpadu berbasis kesesuaian dan daya dukung urgen dilakukan.

4. Realitas Kegiatan Pembangunan di Wilayah Pesisir

Pembangunan di wilayah pesisir mempunyai ruang lingkup yang luas, meliputi banyak aspek dan sektor pembangunan. Beberapa aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ekologis, sosial budaya dan ekonomi, politik serta pertahanan dan keamanan; sedangkan beberapa sektor pembangunan yang terkait secara langsung maupun tidak langsung adalah pengembangan kawasan pemukiman, industri, rekreasi dan pariwisata, transportasi, serta kehutanan dan pertanian.

Secara ekologis wilayah pesisir di Indonesia memiliki persamaan dan atau perbedaan atas faktor-faktor iklim, hidro-oseanografis, dan

sejarah geologis. Oleh karenanya, terdapat berbagai kemampuan lahan pesisir dan kesesuaian penggunaannya. Berdasarkan daya dukung (*carrying capacity*) dan kemampuan alamiah untuk memperbaharui (*assimilative capacity*) serta kesesuaian penggunaannya, wilayah pesisir menjadi sasaran kegiatan eksploitasi sumber daya alam dan pencemaran lingkungan akibat tuntutan pembangunan yang masih cenderung lebih menitikberatkan pada bidang ekonomi. Semakin banyak manfaat/keuntungan ekonomis diperoleh, maka semakin berat pula beban kerusakan lingkungan/ekologis yang ditimbulkannya. Begitu pula sebaliknya, bila semakin sedikit manfaat/keuntungan ekonomis, semakin ringan pula kerusakan lingkungan yang ditimbulkannya.

Beberapa contoh kegiatan pembangunan yang banyak dikembangkan di wilayah pesisir adalah:

(1) Pengembangan kawasan pemukiman di pesisir. Sejalan dengan semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk, maka semakin meningkat pula kebutuhan fasilitas tempat tinggal yang menuntut adanya pengembangan kawasan pemukiman. Kecenderungan yang ada saat ini bahwa pengembangan kawasan pemukiman banyak dilakukan di kawasan pesisir. Sayangnya pengembangan kawasan pemukiman yang dilakukan hanya mempertimbangkan kepentingan jangka pendek tanpa memperhatikan kelestarian lingkungan untuk masa mendatang. Dengan pengembangan kawasan pemukiman ini, maka dampak lain yang mungkin timbul adalah pencemaran perairan oleh limbah rumah tangga, jika tidak diantisipasi dengan pengembangan penanganan limbah secara terpadu.

(2) Pengembangan lahan pertambakan. Pembukaan lahan *mangrove* menjadi kawasan pertambakan terjadi secara besar-besaran sejak tahun 1980 yang dipicu oleh membaiknya harga udang di pasar internasional dan dilarangnya penggunaan *trawl* di Indonesia. Kegiatan ini dilakukan baik dalam skala besar (industri) maupun skala kecil (masyarakat setempat). Kegiatan ini tidak hanya berdampak terhadap hilangnya fungsi fisik dan biologis ekosistem *mangrove*, tetapi juga kegiatan budidaya memberikan dampak terhadap kualitas perairan baik berupa peningkatan kekeruhan maupun peningkatan bahan-bahan organik dalam lingkungan perairan pesisir.

(3) Kegiatan pengilangan minyak di wilayah pesisir. Kegiatan ini juga berpotensi memberikan dampak negatif terhadap kualitas perairan pesisir. Beberapa kasus yang terjadi di wilayah pesisir menunjukkan

tingginya pencemaran minyak yang berasal dari kegiatan ini, seperti misalnya yang terjadi di Teluk Balikpapan belum lama ini.

(4) Kegiatan reklamasi di wilayah pesisir. Reklamasi bagaimanapun telitinya direncanakan, tetap akan mengubah kondisi dan ekosistem pesisir, dan ekosistem buatan yang baru tentunya tidak akan sebaik yang alamiah. Secara garis besar reklamasi pantai memberikan dampak antara lain:

Pertama, reklamasi pesisir demi memperoleh lahan lebih luas merupakan kegiatan paling buruk yang mengubah bentang alam asli pantai dan wilayah pesisir. Perubahan bentang alam ini akan berakibat pula terhadap perubahan hidro-oseanografi terutama arus dan gelombang laut yang tentunya akan menjadi ancaman besar bagi beberapa wilayah pesisir kota.

Kedua, hilangnya potensi sumber daya hayati pesisir terutama beberapa biota laut yang selama ini dimanfaatkan oleh masyarakat nelayan, dan dampak selanjutnya adalah kemungkinan berkurangnya hasil tangkapan nelayan. Secara umum ekosistem seperti padang lamun, terumbu karang, dan lainnya diketahui memiliki fungsi ekologi yang sangat penting. Ekosistem-ekosistem ini menjadi urat nadi kehidupan sebagian besar biota laut seperti ikan, udang, moluska, dan lainnya, baik sebagai tempat bertelur (pemijahan) maupun tempat mencari makan (*feeding ground*) dan tempat pembesaran (*nursery ground*). Untuk itu, bila ekosistem pesisir ini rusak maka fungsi–fungsi tersebut di atas akan hilang, apalagi aktivitas seperti alih fungsi suatu wilayah pesisir, di mana secara fisik akan mengalami tekanan yang sangat besar dan dampaknya akan semakin luas dan kompleks pula.

Ketiga, kemungkinan besar akan terjadi perubahan dan perpindahan suplai sedimen yang sebelumnya tertampung pada wilayah reklamasi. Pengerukan dan penimbunan dalam proses reklamasi pantai dapat menyebabkan perubahan arus laut sekitarnya yang selanjutnya akan mengubah pola sedimentasi.

Keempat, reklamasi berdampak terhadap rusaknya ekosistem *mangrove* dan terumbu karang, yang selanjutnya akan mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan sumber daya ikan serta erosi pantai.

(5) Kegiatan industri yang dikembangkan di wilayah pesisir. Kegiatan ini ditujukan untuk (a) meningkatkan dan memperkokoh program industrialisasi dalam rangka mengantisipasi pergeseran struktur ekonomi nasional dari dominan *primary based industry* menuju *secondary based industry* dan *tertiary based industry*; dan

(b) menyediakan kawasan industri yang memiliki akses yang baik terhadap bahan baku, air untuk proses produksi dan pembuangan limbah dan transportasi produk maupun bahan baku.

(6) Kegiatan rekreasi dan pariwisata bahari yang banyak dikembangkan di wilayah pesisir (misalnya pengembangan wisata bahari di Taman Nasional Laut Bunaken yang juga berfungsi untuk kawasan lindung bagi biota yang hidup pada ekosistem terumbu karang), akan dapat merusak ekosistem pesisir yang ada.

(7) Kegiatan pertanian dan perkebunan di lahan atas. Secara langsung atau pun tidak, kegiatan ini juga memberikan dampak negatif terhadap wilayah pesisir. Pembukaan lahan untuk kegiatan ini telah meningkatkan laju sedimentasi di wilayah pesisir, khususnya di muara-muara sungai. Kegiatan pertanian juga meningkatkan kandungan nutrien ke dalam perairan. Apabila peningkatan ini cukup tinggi, maka akan berpotensi menimbulkan eutrofikasi di perairan pesisir.

5. Akar Masalah Pengelolaan Wilayah Pesisir

Sebagai wilayah yang merupakan titik pertemuan dua proses kerja ekosistem daratan dan laut, wilayah pesisir merupakan kawasan yang selalu berada dalam keadaan yang dinamis, penuh perubahan dengan siklus waktu yang sangat pendek. Dalam kondisi normal, dinamika tersebut berada dalam keadaan seimbang (*equilibrium*). Namun bila terjadi kerusakan, dampak negatifnya akan segera memberikan pengaruh sangat besar dan kompleks.

Sebagai konsekuensi dari maraknya aktivitas di wilayah pesisir Indonesia, wilayah ini tengah mengalami situasi tak menguntungkan dan memprihatikan. Kawasan tersebut berada dalam tekanan besar, di mana sumber dayanya mengalami kerusakan akibat intensitas pembangunan yang tinggi, dan penurunan terjadi tidak hanya pada sisi kualitas tetapi juga sisi kuantitas.

Beberapa studi dari beberapa lembaga penelitian di Indonesia memperlihatkan bahwa tak kurang dari 42% terumbu karang rusak berat dan 29 % lainnya rusak. Hanya 23% yang baik dan 6% dalam kondisi sangat baik. Dalam kurun 10 tahun terakhir, terjadi penurunan luas lahan hutan *mangrove* dari sekitar 4 juta hektar menjadi hanya 2,5 juta hektar.

Di beberapa kawasan perairan pesisir dan laut, beberapa stok sumber daya ikan telah mengalami *over fishing* (tangkap lebih). Tidak hanya itu, pencemaran laut yang sebagian besar disebabkan oleh kegiatan manusia di daratan (*land-based activities*) seperti industri, rumah

tangga, dan pertanian, ikut memberikan dampak negatif pada wilayah ini, seperti menurunnya kualitas perairan, intrusi air laut, tumpahan minyak, dan sedimentasi.

Pada sisi sosial-ekonomi, keadaannya lebih menyedihkan lagi. Sekitar 80% masyarakat pesisir diketahui berada di bawah garis kemiskinan. Penelitian COREMAP tahun 1997/1998 di 10 provinsi di Indonesia menunjukkan, rata-rata pendapatan rumah tangga nelayan berkisar antara Rp 82.500,00 sampai Rp 225.000,00 per bulan. Bila dikonversi ke pendapatan per kapita, angka tersebut ekuivalen dengan rata-rata kisaran antara Rp 20.625,00 sampai Rp 56.250,00 per kapita per bulan. Angka tersebut jauh di bawah upah minimum regional pada tahun yang sama sebesar Rp 95.000,00 per bulan.

Pada level institusi, konflik penggunaan di wilayah ini nampaknya belum teratasi. Di antaranya adalah masih "kental"nya pola pendekatan pembangunan sektoral, yang hanya memperhatikan keuntungan masing-masing sektor dan mengabaikan akibat yang timbul dari atau terhadap sektor lain. Konflik penggunaan ruang di wilayah pesisir dan laut pun muncul karena belum tersedianya tata ruang yang mengatur kepentingan di era otonomi daerah, yang akhirnya membawa implikasi besar ke arah yang mengkhawatirkan bagi wilayah pesisir dan laut. Harus diakui, pelaksanaan otonomi daerah cenderung merupakan replikasi dari pendekatan sektoral. Kebijakan yang ada saat ini berorientasi pada eksploitasi sumber daya pesisir dan laut, sementara hak-hak masyarakat adat dan lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan laut masih kurang dihargai.

Pandangan jangka pendek mempengaruhi sikap pemanfaatan terhadap wilayah pesisir dan laut kita. Menguatnya pengaruh krisis memberikan legitimasi perusakan wilayah ini di berbagai tempat di tanah air. Tidak ada kekhawatiran layaknya ungkapan Alfred North Whitehead

"*Any physical object which by its influence deteriorates its environment, commits suicide*"
(*Science and The Modern World*: 1925, 114).

Padahal banyak pembuktian kerusakan pada wilayah pesisir dan laut mengancam kehidupan kita sendiri. Di Jakarta dan kota-kota besar lainnya, intrusi air laut sudah menembus jauh ke darat. Air tanah yang tawar menjadi barang langka.

Di sisi lain, kecenderungan upaya pelestarian lingkungan pesisir dan laut oleh warga masyarakat dilakukan dengan kaidah ketaatan afektif yaitu ketaatan yang diterima secara dogmatis, berbaur dengan cinta

dan emosi, yang sangat berbeda dengan ketaatan formal yang rasional (Talcott Parsons, 1951). Penegakan hukum lingkungan di pesisir dan laut dilaksanakan melalui kearifan tradisional, antara lain di bawah norma tabu. Hukum tidak-tertulis itu ternyata sangat efektif bahkan masih tersisa efektivitasnya di abad modern ini. Masyarakat Yogyakarta berhasil menggagalkan pembangunan resor PT Awani Modern Indonesia di pantai Parangtritis karena diyakini bahwa wilayah itu berada di bawah yurisdiksi Nyai Roro Kidul, sehingga siapa pun tidak boleh mencemarinya (*Suara Pembaruan*, 9 Maret 1997).

Pada sisi formal, tidak dipungkiri pengelolaan wilayah pesisir dan laut sampai saat ini tidak diatur secara spesifik, artinya wilayah pesisir dan laut sebagai bagian dari wilayah nasional tunduk pada pengaturan yang berlaku umum. Sepanjang mengenai unsur lautnya tunduk pada pengaturan hukum laut, dan mengenai unsur daratnya tunduk pada pengaturan yang berlaku umum (pengaturan mengenai tanah dan air). Mengenai sumber-sumber kekayaan alam, baik hayati maupun non-hayati, tunduk pada berbagai Undang-Undang sektoral yang dalam pelaksanaannya menjadi wewenang departemen yang berbeda-beda.

Sebagian kewenangan tersebut telah diserahkan dan/atau dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya sistem pengaturan demikian sering kali menimbulkan benturan kepentingan antara sektor-sektor yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir dan laut. Selain itu, tidak jarang pula timbul tumpang tindih wewenang manakala di dalam suatu kesatuan ruang yang sama terdapat lebih dari satu jenis sumber kekayaan alam dan/atau jasa lingkungan yang potensial untuk dikembangkan pada saat yang sama, baik dalam skala ekonomi regional maupun nasional.

6. Pentingnya Keterpaduan Pengelolaan Wilayah Pesisir

Kompleksitas sistem pada wilayah pesisir, baik itu sumber daya alam maupun masyarakatnya, mutlak memerlukan suatu pengelolaan yang tepat dan terpadu, bagi keberlanjutan pembangunan pesisir. Berdasarkan pada karakteristik dan dinamika dari kawasan pesisir, potensi dan permasalahan pembangunan, serta banyaknya tumpang tindih kepentingan pemanfaatan wilayah pesisir, baik dari masyarakat maupun pemerintah, maka pencapaian pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan hanya dapat dilakukan melalui pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu.

Pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu memiliki pengertian bahwa pengelolaan sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan pesisir

dilakukan melalui penilaian secara menyeluruh (*comprehensive assessment*), merencanakan tujuan dan sasaran, kemudian merencanakan serta mengelola segenap kegiatan pemanfaatannya guna mencapai pembangunan yang optimal dan berkelanjutan. Pengelolaan tersebut dilakukan secara kontinyu dan dinamis dengan mempertimbangkan aspek sosial-budaya-ekonomi dan aspirasi masyarakat pengguna wilayah pesisir (*stakeholders*) serta konflik kepentingan dan pemanfaatan yang mungkin ada.

Keterpaduan pengelolaan wilayah pesisir ini mencakup 4 (empat) aspek, yaitu: (1) keterpaduan wilayah/ekologis; (2) keterpaduan sektor; (3) keterpaduan disiplin ilmu; dan (4) keterpaduan *stakeholders*.

6.1 Keterpaduan Wilayah/Ekologis

Secara keruangan dan ekologis wilayah pesisir memiliki keterkaitan antara lahan atas (daratan) dan laut lepas. Hal ini disebabkan karena wilayah pesisir merupakan daerah pertemuan antara daratan dan laut. Dengan keterkaitan kawasan tersebut, maka pengelolaan kawasan pesisir tidak terlepas dari pengelolaan lingkungan yang dilakukan di kedua kawasan tersebut. Berbagai dampak lingkungan yang mempengaruhi kawasan pesisir adalah akibat dari dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan pembangunan yang dilakukan di lahan atas, seperti pertanian, perkebunan, kehutanan, industri, pemukiman dan sebagainya. Demikian juga dengan kegiatan yang dilakukan di laut lepas, seperti kegiatan pengeboran minyak lepas pantai dan perhubungan laut.

Penanggulangan pencemaran yang diakibatkan oleh industri dan limbah rumah tangga, sedimentasi akibat erosi dari kegiatan perkebunan dan kehutanan, dan limbah pertanian tidak dapat hanya dilakukan di kawasan pesisir saja, melainkan harus dilakukan mulai dari sumber dampaknya. Oleh karena itu, pengelolaan di wilayah ini harus diintegrasikan dengan wilayah daratan dan laut serta Daerah Aliran Sungai (DAS) menjadi satu kesatuan dan keterpaduan pengelolaan. Pengelolaan yang baik di wilayah pesisir akan hancur dalam sekejap, jika tidak diimbangi dengan perencanaan DAS yang baik pula. Keterkaitan antarekosistem yang ada di wilayah pesisir harus selalu diperhatikan.

6.2 Keterpaduan Sektor

Sebagai konsekuensi dari besar dan beragamnya sumber daya alam di kawasan pesisir adalah banyaknya instansi atau sektor-sektor pelaku pembangunan yang bergerak dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan laut. Akibatnya, sering kali terjadi tumpang tindih pemanfaatan sumber daya pesisir dan laut antara satu sektor dengan sektor lainnya. Agar pengelolaan sumber daya alam di kawasan pesisir dan laut dapat

dilakukan secara optimal dan berkesinambungan, maka dalam perencanaan pengelolaan harus mengintegrasikan semua kepentingan sektoral. Kegiatan suatu sektor tidak dibenarkan mengganggu, apalagi sampai mematikan kegiatan sektor lain. Keterpaduan sektoral ini, meliputi keterpaduan secara horisontal (antarsektor) dan keterpaduan secara vertikal (dalam satu sektor). Oleh karena itu, penyusunan tata ruang dan panduan pembangunan di kawasan pesisir sangat perlu dilakukan untuk menghindari benturan antara satu kegiatan dengan kegiatan pembangunan lainnya.

6.3 Keterpaduan Disiplin Ilmu

Wilayah pesisir memiliki sifat dan karakteristik yang unik, baik sifat dan karakteristik ekosistem pesisir maupun sifat dan karakteristik sosial budaya masyarakat pesisir. Dengan sistem dinamika perairan pesisir yang khas, dibutuhkan disiplin ilmu khusus pula seperti hidro oseanografi, dinamika oseanografi, dan sebagainya. Selain itu, kebutuhan akan disiplin ilmu lainnya juga sangat penting. Secara umum, keterpaduan disiplin ilmu dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan laut adalah ilmu-ilmu ekologi, oseanografi, keteknikan, ekonomi, hukum, dan sosiologi.

6.4 Keterpaduan *Stakeholders*

Segenap keterpaduan di atas, akan berhasil diterapkan apabila ditunjang oleh keterpaduan dari pelaku dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) di kawasan pesisir. Seperti diketahui bahwa pelaku pembangunan dan pemangku kepentingan sumber daya alam wilayah pesisir antara lain terdiri atas pemerintah (pusat dan daerah), masyarakat pesisir, swasta/ investor dan juga lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang masing-masing memiliki kepentingan terhadap pemanfaatan sumber daya alam di kawasan pesisir. Pengelolaan terpadu harus mampu mengakomodasi segenap kepentingan pelaku pembangunan sumber daya pesisir. Oleh karena itu, perencanaan pengelolaan pembangunan harus menggunakan pendekatan dua arah, yaitu pendekatan dari atas (*top down*) dan pendekatan dari bawah (*bottom up*). Pentingnya keterpaduan dalam pengelolaan wilayah pesisir dapat dijelaskan dengan alasan sebagai berikut:

Pertama, secara empiris, terdapat keterkaitan ekologis (hubungan fungsional) baik antarekosistem di dalam kawasan pesisir maupun antara kawasan pesisir dengan lahan atas dan laut lepas. Dengan demikian, perubahan yang terjadi pada suatu ekosistem pesisir (*mangrove*, misalnya), cepat atau lambat, akan mempengaruhi ekosistem lainnya. Begitu pula halnya, jika pengelolaan kegiatan pembangunan (industri, pertanian, pemukiman, dan lain-lain) di lahan atas suatu DAS

tidak dilakukan secara arif (berwawasan lingkungan), maka dampak negatifnya akan merusak tatanan dan fungsi ekologis kawasan pesisir dan laut (Gambar 3). Fenomena ini dapat dilihat di beberapa kawasan pesisir Indonesia, misalnya masalah pendangkalan kawasan pesisir Segara Anakan, Cilacap, Jawa Tengah sebagai akibat tingginya laju sedimentasi yang berasal dari lahan atas.

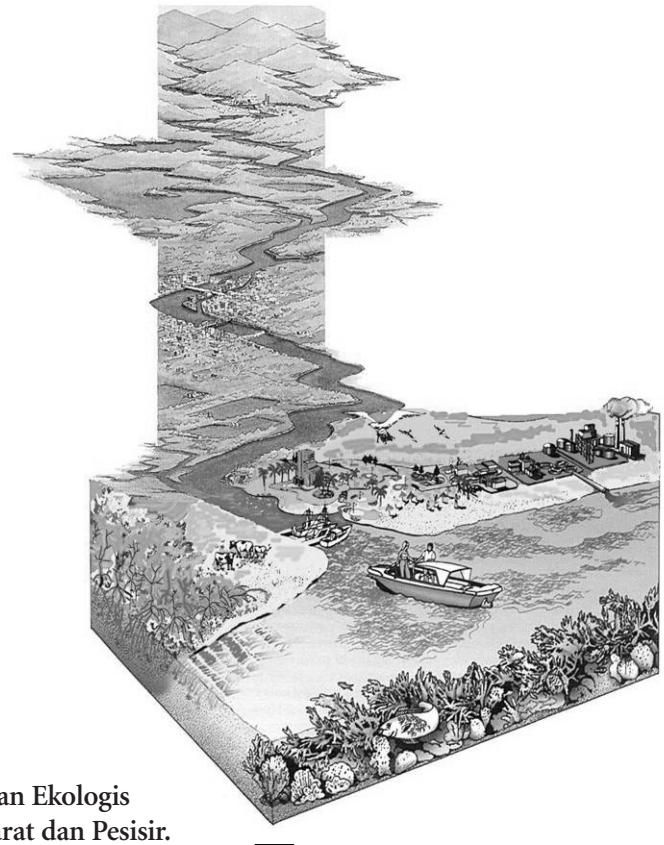
Kedua, dalam suatu kawasan pesisir biasanya terdapat lebih dari dua macam sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan yang dapat dikembangkan untuk kepentingan pembangunan. Misalnya di kawasan pesisir Teluk Balikpapan, terdapat sumber daya *mangrove*, terumbu karang dan jasa transportasi, wisata dan lainnya.

Ketiga, dalam suatu kawasan pesisir, pada umumnya terdapat lebih dari satu kelompok masyarakat (orang) yang memiliki ketrampilan/keahlian dan kesenangan (*preference*) bekerja yang berbeda: sebagai petani, nelayan, petani tambak, pendamping pariwisata, industri dan kerajinan rumah tangga, dan sebagainya. Padahal, sangat sukar atau hampir tidak mungkin, untuk mengubah kesenangan bekerja (profesi) sekelompok orang yang sudah secara mentradisi menekuni suatu bidang pekerjaan.

Keempat, baik secara ekologis maupun ekonomis, pemanfaatan suatu kawasan pesisir secara monokultur (*single use*) adalah sangat rentan terhadap perubahan *internal* maupun eksternal yang menjurus pada kegagalan usaha. Contohnya, pembangunan tambak udang di Pantai Utara Jawa yang mengkonversi *mangrove* (sebagai kawasan lindung) menjadi tambak udang, mengakibatkan sampai sekarang sering terjadi wabah penyakit pada sebagian besar tambak udang di kawasan ini.

Kelima, di kawasan pesisir terdapat beragam rezim pengelolaan sumber daya, termasuk sumber daya milik bersama (*common property resources*), sumber daya yang dapat dimanfaatkan oleh semua orang (*open access*), sumber daya yang dikelola pemerintah untuk kepentingan umum (*public property*) dan sumber daya milik kelompok/individual (*private group/individual access*). Padahal setiap pengguna sumber daya pesisir biasanya berprinsip memaksimalkan keuntungan. Oleh karenanya, wajar jika pencemaran, eksploitasi lebih sumber daya alam, dan konflik pemanfaatan ruang sering kali terjadi di kawasan ini.

Pembangunan wilayah pesisir dan laut merupakan proses interaksi positif di antara faktor-faktor internal (nasional) dan eksternal (internasional). Keterbatasan pemanfaatan sumber daya alam di daratan sudah sampai pada batas-batas yang mengkhawatirkan entah karena keterbatasan semata atau salah kelola. Kondisi seperti ini mendorong pergeseran basis dari pemanfaatan intensif (padat modal dan teknologi)



Gambar 3. Keterkaitan Ekologis antara Ekosistem Darat dan Pesisir.

di daratan ke pemanfaatan alternatif di pesisir dan laut. Pergeseran ini Pergeseran ini sekaligus menjadi peringatan keras terhadap metode dan sistem pengelolaan sumber daya pesisir dan laut yang akan dikembangkan, yaitu agar menghindari pengulangan hal yang sama seperti dialami dalam pemanfaatan sumber daya alam di daratan.

Di pihak lain tema pengelolaan lebih menitikberatkan pada inovasi dari aspirasi lokal. Kata ini sejalan dengan konsep pembangunan partisipatif, demokratis, dan bertumpu pada kemampuan lokal. Berbagai kebutuhan masyarakat yang selama ini terpenuhi oleh ketersediaan sumber daya lokal dengan teknologi tradisional, perlu mendapat perhatian untuk pengembangannya lebih lanjut, dalam bentuk asimilasi teknologi tradisional dengan yang mutakhir dalam rangka peningkatan efisiensi. Di samping itu introduksi teknologi yang sudah terlanjur dikembangkan tetapi memberikan dampak pada penurunan kualitas lingkungan hidup baik di daratan maupun di laut, perlu mendapat peninjauan ulang demi pertumbuhan teknologi tradisional dan kelestarian lingkungan hidup. Teknologi yang memberikan dampak

negatif terhadap kualitas lingkungan hidup biasanya berdampak pula pada proses peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin.

Fenomena reformasi dan krisis mengajarkan kepada kita untuk lebih memperhatikan konteks sosial dari pekerjaan-pekerjaan pengelolaan pesisir. Kita tidak dapat dengan serta merta meminta masyarakat Indonesia untuk mendukung pendekatan pengelolaan sumber daya pesisir secara terpadu tanpa memberikan banyak contoh dan implementasi pengelolaan pesisir di banyak wilayah di Indonesia. Hal ini artinya, keberlanjutan pengelolaan sumber daya pesisir secara terpadu menjadi urgen sebagai upaya pembelajaran baik teknis maupun kapabilitas untuk memperkaya dan menyempurnakan contoh-contoh (aplikasi) lapangan mengenai substansi pengelolaan pesisir Indonesia yang terpadu dan berkelanjutan bagi generasi mendatang.

7. Implikasi Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Pesisir Terpadu

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang merupakan visi dunia internasional sudah saatnya juga merupakan visi nasional. Visi pembangunan berkelanjutan tidak melarang aktivitas pembangunan ekonomi, tetapi menganjurkan agar laju (tingkat) kegiatan pembangunan tidak melampaui daya dukung (*carrying capacity*) lingkungan alam. Dengan demikian, generasi mendatang tetap memiliki aset sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan (*environmental services*) yang sama, atau kalau dapat lebih baik dari pada generasi yang hidup sekarang.

Dalam banyak hal, persoalan pembangunan berkelanjutan bukan hanya urusan teknis semata, yang sering kali hanya menempatkan masyarakat sebagai instrumen, padahal masyarakat adalah pelaku. Sungguh tepat apa yang ditulis oleh Nigel Cross (2001):

''*If sustainable development is to be realised it has to be built on the consent and support of those whose lives are affected*".

Masyarakat yang saling bersinggungan atau terkait dengan persoalan pembangunan tidak dapat ditinggal begitu saja dalam pengambilan keputusan.

Acap kali solusi persoalan pembangunan jauh lebih mudah diidentifikasi daripada menguak akar masalahnya. Dalam konteks yang lebih kurang sama, dua puluh tahun lalu, aktivis lingkungan Barbara Ward (1982), telah menegaskan:

''*For an increasing number of environmental issues the difficulty is not to identify the remedy, because the remedy is now well understood.*

The problems are rooted in the society and the economy - and in the end in the political structure.."

Kegagalan penanganan hambatan pembangunan berkelanjutan selama ini telah membuka ruang untuk koreksi, dari pendekatan yang mengandalkan pengaturan dan pengawasan ke arah pendekatan yang lebih mengandalkan inisiatif otonom perorangan atau lembaga.

Sudah saatnya, penanganan pembangunan didekati dengan paradigma *good-governance* sebagai sebuah paradigma sosial baru yang oleh Frijdorf Capra (1986) didefinisikan sebagai himpunan konsep, nilai, persepsi dan tindakan yang diterima oleh masyarakat, yang membentuk cara pandang terhadap realitas dan kesadaran kolektif sebagai dasar masyarakat menata dirinya sendiri. Salah satu unsur yang paling dibutuhkan dalam merealisasikan pembangunan berkelanjutan, khususnya pembangunan pesisir dan laut saat ini adalah unsur demokratisasi.

Pergeseran paradigma di atas menjawab tuntutan perubahan sasaran dari sekadar pemerintahan yang efisien dan kompeten ke pemerintahan demokratis. Kata pemerintahan yang "demokratis" tidak hanya mencakup lembaga politik dan administratif dalam pemerintahan, tetapi juga mencakup hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Sebagai konsekuensinya, pemerintah dituntut untuk bekerja sama dengan semua *stakeholders* (pihak-pihak) yang merasakan manfaat dan menanggung dampak kerusakan pembangunan - yaitu masyarakat. Dengan proses identifikasi yang hati-hati, kepentingan stakeholders dapat diwakili oleh kelompok swadaya masyarakat (KSM) dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), kalangan bisnis dan industri, perguruan tinggi, media, serta instansi pemerintah.

Berdasarkan hal itu, kegiatan pembangunan pesisir dan laut dinyatakan berkelanjutan, jika kegiatan tersebut dapat mencapai tiga tujuan pembangunan berkelanjutan yakni berkelanjutan secara ekonomis, ekologis, dan sosial politik. Berkelanjutan secara ekonomis berarti bahwa suatu kegiatan pembangunan harus dapat membuahkan pertumbuhan ekonomi, pemeliharaan kapital (*capital maintenance*), dan penggunaan sumber daya serta investasi secara efisien. Berkelanjutan secara ekologis mengandung arti, bahwa kegiatan dimaksud harus dapat mempertahankan integritas ekosistem, memelihara daya dukung lingkungan, dan konservasi sumber daya alam termasuk keanekaragaman hayati (*biodiversity*), sehingga diharapkan pemanfaatan sumber daya dapat berkesinambungan. Sementara itu, berkelanjutan secara sosial politik mensyaratkan bahwa suatu kegiatan pembangunan hendaknya dapat menciptakan pemerataan hasil-hasil pembangunan, mobilitas

sosial, kohesi sosial, partisipasi masyarakat, pemberdayaan masyarakat, identitas sosial, dan pengembangan kelembagaan.

Dalam konteks pengelolaan pesisir dan laut terpadu yang berkelanjutan, ketiga tujuan pembangunan berkelanjutan sebagaimana diuraikan di atas merupakan pilar yang integral dan saling terkait secara fungsional, dalam upaya mempertahankan keseimbangan antara sistem alam dan sistem sosial bagi pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat (khususnya masyarakat pesisir) dan bangsa secara berkelanjutan. Adanya momentum otonomi daerah dalam konteks pembangunan wilayah pesisir dan laut, terlepas dari besarnya sisi positif yang dapat diambil bagi kepentingan daerah, juga menimbulkan problematika baru yaitu bagaimana mengembangkan sistem pengelolaan pesisir dan laut terpadu yang dapat mendongkrak dan memberi stimulan terhadap pengelolaan wilayah pesisir dan laut di tingkat provinsi/kota/kabupaten secara berkelanjutan.

8. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, pengelolaan wilayah pesisir dan laut secara terpadu mutlak harus memperhatikan keterkaitan dan kapasitas fungsional ekosistem pesisir dan laut dan juga pengaruh dari lahan atas, di samping pentingnya keterpaduan sektor dan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Pemberdayaan masyarakat pesisir memang menjadi semakin relevan seiring dengan terjadinya transformasi sosial yang tidak hanya bersifat lokal, tapi juga bersifat regional dan global. Dengan demikian, pemberdayaan masyarakat sebenarnya merupakan bagian integral dari upaya suatu bangsa untuk menghadapi tantangan yang bersifat global.

Sejalan dengan semangat desentralisasi yang berintikan demokrasi, perumusan kebijakan wilayah pesisir dan laut secara terpadu dan partisipatif merupakan tuntutan yang tak bisa dihindarkan. Kebijakan pesisir dan laut yang berskala nasional, dalam proses perumusannya harus sedemikian rupa sehingga kepentingan-kepentingan pihak yang terkait dapat terakomodasi secara adil dan proporsional, baik peranan dari bawah maupun dari atas dengan dijalin melalui pola kepentingan bersama (*co-management*).

DAFTAR PUSTAKA

Beatley, T. , D. J. Brown and A. K. Schwab, 1994. *An Introduction to Coastal Zone Management*. Washington D.C.: Island Press.

Bengen, D.G. 2002. *Sinopsis Ekosistem dan Sumber daya Alam Pesisir dan Laut*. PKSPL-IPB.

Berwick, N.K. 1993. "Guideline for the Analysis of Biophysical Impacts to Tropical Coastal and Marine Resources." The Bombay Natural History Society.

Centenary
Seminar on Conservation in Developing Countries. Bombay, India.

Cicin-Sain, B. dan R.W. Knecht. 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*. California: Island Press.

Clark, J. R., 1992. "Integrated Management of Coastal Zone." FAO Fisheries Technical Paper. No. 327. Roma, Italia.

Cross, N. 2001. *The Future is Now*. London: Blackwell Science Publ.

Dahuri, R., J. Rais, S. P. Ginting, dan M. J. Sitepu, 2001. *Pengelolaan Sumber daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. (Edisi Kedua). Jakarta: PT.
Pradnya Paramita.

Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). 2001. *Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-pulau Kecil yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat*. Ditjen Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Jakarta.

FAO. 2000. *The Status of World Fisheries and Aquaculture*. FAO Fisheries Department, Roma, Italia.

Martosubroto, P. dan N. Naamin. 1978. *Relationship Between Tidal Forest (Mangrove) and Commercial Shrimp Production in Indonesia*. Marine Fisheries Research Institute, 18: 81-86.

Ogden, J.C. dan E.H. Gladfelter (Eds.). 1983. *Coral Reefs, Seagrass Beds and Mangroves: Their Interaction in The Coastal Zone of the Caribbean*. Unesco Reports in Marine Science 23: 6 16.

Soegiarto, A. 1976. *Pedoman Umum Pengelolaan Wilayah Pesisir*. Jakarta: Lembaga Oseanologi Indonesia.

Turner, E.R. 1977. "Intertidal Vegetation and Commercial Yields of Penaeid Shrimp." *Trans American Fishery Society*, 106: 411-416.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Tentang Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Ward, B. 1982. *Only One Earth*. New York: Oxford University Press.

3

Harmonisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir Melalui Penataan Ruang Laut-Darat Terpadu

Jacub Rais

1. Pendahuluan
2. Konsep Keterpaduan Daerah Pesisir dengan DAS
3. Proses Penataan Ruang dan Pengelolaan DAS
4. Tahap Perencanaan Pengelolaan DAS
5. Tahap Pengkajian dan Identifikasi Problema
6. Tahap Analisis
7. Analisis Tiga-Keterkaitan
8. Tahap Implementasi dan Masalah Kelembagaan
9. Kebijakan Penataan Ruang Darat-Laut Terpadu

Daftar Pustaka
Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Tujuh puluh lima persen wilayah Indonesia adalah lautan termasuk Zona Ekonomi Eksklusif. Dalam pentadbiran lautan[1] salah satu kegiatannya yang penting adalah menata ruang lautan untuk beragam penggunaan *(multiple use of ocean space)* guna: (a) menghindari konflik penggunaan ruang lautan dan (b) untuk menjaga kelestarian sumber daya yang dikandung di dalamnya. Dalam kaitan ini ada 3 konsep penataan ruang lautan : (i) konsep keterpaduan menata ruang lautan dan daratan melalui pendekatan DAS, (ii) konsep keterpaduan menata ruang pulau-pulau kecil dan lautan dengan pendekatan bioregionisme, yang mengkaitkan karakter fisik oseanografi, atmosfer, perubahan iklim dengan karakter demografi, sosial, ekonomi, budaya yang hidup di pulau-pulau kecil, dan (iii) penataan ruang lautan di luar Laut Teritorial, khususnya di Zona Ekonomi Eksklusif yang menjadi kewajiban Negara yang diperoleh dari Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk pemanfaatan yang lestari dari sumber daya hayati, khususnya menetapkan menyelenggarakan konservasi sumber daya hayati dengan menentukan jumlah tangkapan yang dibolehkan *(total allowable catch)*[2], maupun jenis spesies yang boleh diambil dengan tujuan untuk memelihara atau

memulihkan populasi jenis yang dapat menjamin hasil maksimum yang lestari[3] serta menetapkan kawasan-kawasan konservasi sumberdaya hayati lautan serta tindakan-tindakan manajemennya (UNCLOS 1982 Pasal 61).

Ketentuan Umum UU Nomor 24 Tahun 1992, tentang Tata Ruang dalam Pasal 1, Ayat 1 menyatakan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Pasal 2 selanjutnya menyatakan bahwa tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun tidak. Pada hakikatnya penataan ruang adalah suatu kebijakan publik yang bermaksud untuk mengoptimalkan pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan para pelaku pembangunan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, selaras, seimbang dan berkelanjutan. Penataan ruang adalah suatu proses untuk menentukan apa yang akan dicapai di masa depan dan menjelaskan langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut.

Undang-Undang tentang Tata Ruang di atas pada faktanya baru terkait dengan tata ruang daratan, sehingga dalam Pasal 9 ayat (2) dari Undang-Undang Tata Ruang tersebut menyatakan bahwa penataan ruang kelautan dan penataan ruang udara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dari Pasal 9 akan diatur secara terpusat dengan Undang-Undang. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18 Ayat (3) yang berbunyi "Kewenangan daerah untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:, antara lain, pengaturan tata ruang (butir c) dan ayat (4) dari Pasal yang sama menyatakan "Kewenangan Provinsi untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Dengan kata lain, jarak maksimum kewenangan kabupaten/kota adalah 4 mil laut, jika jarak antara 2 provinsi yang berhadapan adalah 24 mil laut atau lebih besar. Jika lebih kecil dari 24 mil laut maka berdasarkan konsep garis median wilayah kewenangan kabupaten/kota adalah sepertiga dari jarak yang diperoleh provinsi terkait.

Dengan kata lain, Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota yang selama ini telah membuat Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) untuk wilayah daratan harus merevisinya dengan memasukkan aspek kelautan yang terpadu dengan DAS jika ada aliran sungai yang mempengaruhi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam batas-batas wilayah laut yang ditentukan oleh Undang-Undang.

RTRW Terpadu darat-laut ini dapat dibuat dengan Peraturan Daerah sebagai dukungan hukum (aspek legalitas) untuk melaksanakannya. Peraturan Daerah untuk melaksanakan suatu Undang-Undang dimungkinkan berdasarkan kewenangan desentralisasi pemerintahan di Indonesia (TAP MPR No. III tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan). Keterkaitan antara wilayah pesisir dengan DAS adalah berdasarkan logika "apa pun yang dibangun di hulu akan berdampak di wilayah lautnya yang dibawa oleh aliran sungai berdasarkan hukum alam gaya berat." Sebagai contoh, pembukaan lahan di hulu sungai akan mengalirkan sedimen berupa tanah dan lumpur akibat pengikisan tanah (erosi) oleh hujan yang jatuh di lahan terbuka; penggunaan pestisida dan pupuk kimiawi di lahan pertanian akan mengalirkan residu yang dibawa oleh air hujan atau air tanah ke sungai dan akhirnya ke laut, termasuk pembuangan limbah rumah tangga dan industri, baik langsung maupun tidak langsung masuk ke badan air (sungai, danau, dsb.) dan akhirnya akan mencemari daerah lahan basah di hilir.

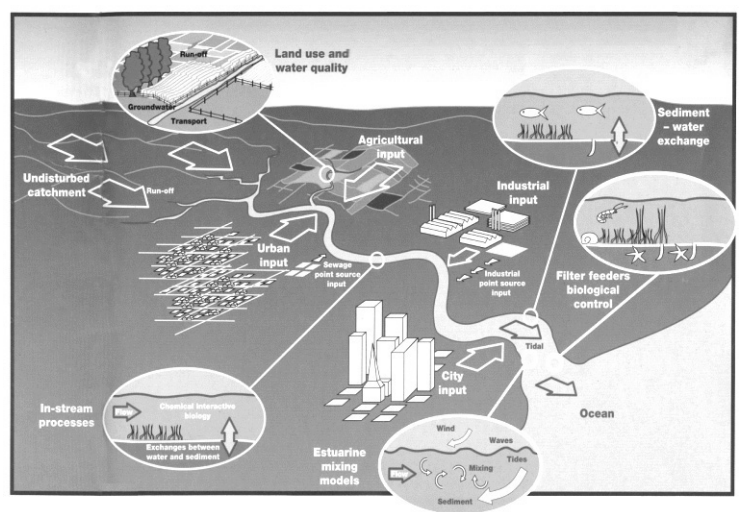
Penataan ruang terpadu darat, laut dan udara merupakan suatu konsep baru yang berkaitan dengan konsep lama, yaitu konsep *"one river one management system*" (satu sungai satu sistem pengelolaan), yang mengharuskan kita menata ruang berdasarkan sistem daerah aliran sungai *(watershed system)* dari hulu sampai ke pesisir laut, sebagai satu *bioregion* (suatu wilayah yang mempunyai keterkaitan biofisik termasuk perilaku manusianya) dengan mempertimbangkan naiknya muka laut sebagai dampak perubahan iklim dan konsekuensinya untuk hidrologi dan manajemen air. Konsep ini sangat terkait pula dengan pengelolaan lingkungan hidup, khususnya keterkaitan dengan pengelolaan sumber daya air dan sumberdaya alam (darat dan laut) secara terpadu. Kualitas air yang dialirkan ke laut pesisir mempengaruhi daya dukung pesisir terhadap keberlanjutan kehidupan biota laut.

2. Konsep Keterpaduan Daerah Pesisir Dengan DAS

Keterpaduan antara DAS dengan wilayah pesisir dapat digambarkan dalam ilustrasi Gambar. 1 di bawah ini. Sepanjang aliran sungai dari hulu sampai ke hilir terdapat berbagai aktivitas manusia, seperti persawahan, perladangan, perternakan, permukiman, perkotaan, perindustrian, dan sebagainya. Sebagai dampak dari kegiatan manusia ini adalah masalah limbah, karena limbah ini adalah produk dari kehidupan.

Dalam Penataan Ruang DAS dan Wilayah Pesisir Secara Terpadu ada dua informasi yang harus dikaji, yaitu: (1) informasi di tingkat daerah tangkapan air (hulu) dan (2) di tingkat daerah hilir (pesisir).

DAS yang terkait dengan wilayah pesisir melalui aliran air disebut juga "*coastal watershed*" sebagai suatu unit yang menyatu antara DAS dan wilayah pesisirnya. Daerah hulu DAS adalah daerah yang topografinya berundulasi dengan lereng sedang dan terjal, dan disebut juga sebagai daerah tangkapan air *(water catchment area)* dan daerah sumber-sumber mata air yang dibatasi dengan jelas oleh pungung-punggung gunung dan bukit. Daerah tangkapan air sebaiknya tidak diperuntukkan bagi permukiman manusia dan sebaiknya termasuk kawasan yang dilindungi, baik hutannya maupun sumber-sumber airnya untuk keberlanjutan sumber daya air atau disebut juga kawasan konservasi sumber daya air. Daerah hilir dengan topografi sedang sampai datar dimanfaatkan untuk permukiman desa dan kota, pertanian, perladangan, perternakan, perikanan, pusat-pusat industri dan jasa serta berada dalam kedekatan dengan wilayah pesisir, dan kadang-kadang disebut wilayah pesisir DAS *(coastal watershed area)*. Wilayah ini selalu diperingatkan akan bencana banjir yang menimpa dataran rendah ini pada saat curah hujan tinggi bersamaan dengan saat air sedang pasang (pasut tinggi), sehingga *outlet* tidak mampu mengalirkan air ke laut dan melimpah ke luar alurnya dan menggenangi sebagian dataran rendah tersebut. Ini adalah salah satu dampak interaksi antara daratan dan lautan di dataran rendah, ditambah lagi masalah sedimentasi yang tinggi menyebabkan pendangkalan saluran air di dataran rendah (AFMP, 2003).



Apa yang terjadi dalam perjalanan air sampai ke *outlet*, antara lain:

(1) Ketika sungai mengalir melalui lahan pertanian, sungai akan menampung limpahan air hujan yang jatuh di lahan pertanian dan mengalir ke sungai dengan membawa residu dari pupuk, pestisida serta senyawa kotoran hewan. Pencemaran ini dikategorikan sebagai "pencemaran dari sumber suatu area yang tidak dapat ditunjuk sebagai satu titik sumber" (*non-point sources*);

(2) Ketika sungai mengalir melalui lahan perumahan, perkotaan dan industri, air sungai menerima limbah cair dan padat yang kadang toksik (beracun) melalui drainase perkotaan, perumahan dan perindustrian, yang umumnya disebut limbah domestik, dan dikategori sebagai "pencemaran dari suatu titik sumber yang statik " *(point-sources)*;

(3) Ketika sungai mengalir melalui lahan terbuka, ladang/perkebunan maka air sungai menerima masukan bahan-bahan kikisan hara dan tanah berupa lumpur serta mengalir dan mengendapkannya di suatu titik dalam perjalanannya sebagai bahan sedimentasi, sehingga aluran air menjadi menyempit.

Dengan kata lain, air merupakan sarana transpor dari ekses nutrien, bahan pencemaran dan sedimen ke hilir dan masuk ke perairan pesisir (estuari, lahan basah, teluk, delta, daerah *inter-tidal*, dsb). Air sungai dengan demikian memuat kimiawi yang larut ke dalam air dari bahan pencemaran limbah domestik, seperti nutrien, bahan padat tersuspensi sepenuhnya *(Total Suspended Solids, TSS)* yang dapat mengubah keasaman dan alkalinitas air (pH).

Kajian kimiawi tersebut di atas, yang terdiri atas nutrien((N dan P), sedimen dan aliran Karbon (C) adalah penting dalam pengelolaan DAS melalui pengelolaan sumber daya airnya, dan telah menjadi program LOICZ II [4] dengan tema *"Anthropogenic Influences on the River Basin and Coastal Zone Interactions*" sebagai salah satu dari 5 tema LOICZ II yang dikembangkan dalam *International Geosphere – Biosphere Program* 2003-2012.

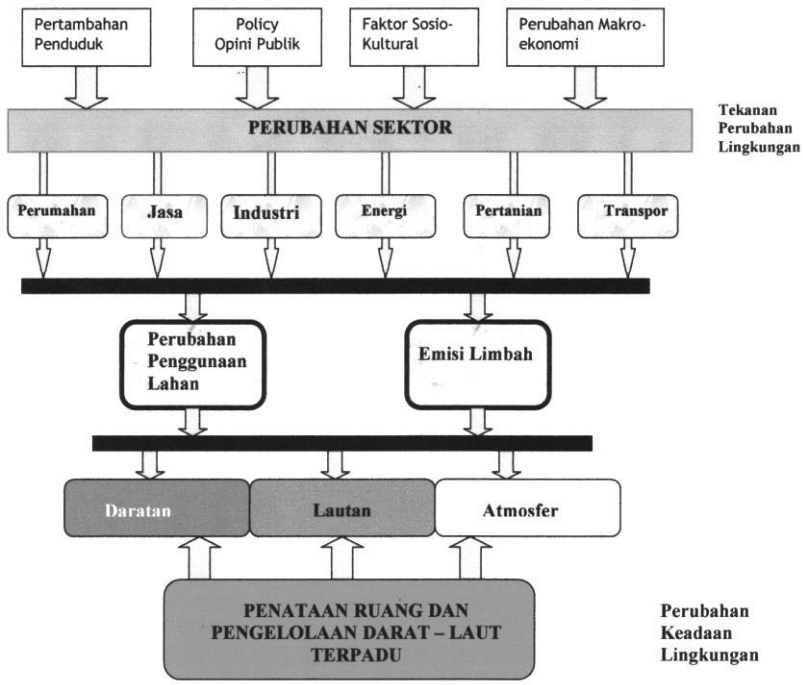
3. Proses Penataan Ruang dan Pengelolaan DAS

Saat ini, pengelolaan DAS harus dilihat sebagai proses daripada sebagai produk. DAS adalah suatu unit spasial yang tepat untuk lembaga-lembaga pengelolaan sumber daya mengkaji sumbangan dari aktivitas manusia relatif terhadap kualitas dan kuantitas air pada titik-titik badan air tertentu. Air harus dilihat sebagai aset dan suatu pertanggunganjawaban.

DAS atau *river basin* (lembah sungai) merupakan salah satu fokus kegiatan internasional dalam Program *"Land-Ocean Interaction in the Coastal Zone (LOICZ)"* seperti yang disebut sebelumnya, yang membawa kita ke dalam dekade baru dari riset-riset darat - laut terpadu. Tujuannya adalah untuk mengkaitkan dampak yang diamati di pesisir dengan kegiatan di daerah tangkapan air. Harus kita akui bahwa memperbaiki dampak perubahan pesisir yang merugikan harus dicari solusinya di tingkat daerah tangkapan air. Daerah Aliran Sungai memperlakukan daerah tangkapan air dan pesisir sebagai satu sistem yang menyambung. Untuk mengarahkan kegiatan manusia dalam sistem DAS, ada tekanan lain yang berawal dari kegiatan pada skala global yang menghasilkan perubahan iklim, yaitu naiknya muka laut terpacu (dikatakan *"accelerated sea level rise"* karena *"sea level rise"* pertama telah terjadi sejak Zaman Holosin *(Holocene)* kira-kira 10.000 tahun lalu dan kini terpacu oleh kegiatan manusia sejak revolusi industri pada abad ke-18). Zaman Holosin menandai akhir dari zaman es, yang dinamakan Zaman Pleistosin *(pleistocene epoch)*.

Zaman Pleistosin ini adalah zaman pertama dari periode Kwarter dari era Cenozoicum dalam tatanan waktu geologi yang dimulai sejak 1 juta sampai 5 juta tahun lalu. Zaman Pleistosin ini disebut juga sebagai zaman es (zaman *glacial*) ketika semua benua Eropa ditutupi oleh lapisan es tebal. Zaman Holosin adalah zaman termuda dari periode Kwarter dengan dimulainya pencairan tutupan lapisan es *(de-glacial)* yang menutupi benua Eropa dan naiknya muka laut secara dinamis, karena dimulainya pemanasan global sejak 10.000 tahun lalu. Pencairan tutupan es ini menyebabkan air laut naik dan terputusnya hubungan daratan benua antara Siberia dan Alaska, terpisahnya Inggris dari benua Eropa, juga terpisahnya Sri Lanka dari India dan terbentuknya paparan Sunda dan paparan Sahul, sehingga daratan Eurasia di mana Indonesia bagian barat (Sumatera, Jawa, Borneo, dan Sulawesi Selatan yang semula menyatu dengan benua Eurasia) menjadi kepulauan. Begitu juga pulau New Guinea terpisah dengan benua Australia.

Kegiatan manusia di Daerah Aliran Sungai secara langsung merupakan pendorong bagi perubahan yang terjadi di hilir. Muka laut telah berubah sepanjang sejarah. Dalam jangka panjang hal ini akan berdampak terhadap wilayah pesisir. Di mana penduduk menjadi taruhannya, perubahan ini akan sangat terasa dan mempunyai dampak pada lingkungan alam dan ekologi. Terlebih lagi biasanya diikuti oleh perubahan iklim. Saat ini perubahan telah terjadi dan diperkirakan muka laut akan naik terpacu oleh perubahan iklim. Wilayah pesisir adalah wilayah yang paling rawan oleh perubahan muka laut.



Gambar 2. Diagram yang menggambarkan DPSIR dalam Penataan dan Pengelolaan DAS yang terkait dengan interaksi Darat-Laut-Udara Terpadu (Dimodifikasi dari Turner and Adger (1996))

Dalam 5 tahun terakhir ini, para ilmuwan memperkenalkan skema yang dinamakan *Driver-Pressure-State-Impact-Response* (DPSIR). (Turner and Edger 1996). Pendorong *(Driver)* datangnya dari luar *(extragenous driver)*, seperti pertumbuhan penduduk, faktor sosial ekonomi yang terkait dengan pemanfaatan ruang lahan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia (papan, pangan, pendidikan, kesehatan), mendukung kehidupan sosial-ekonomi-budayanya, dan akhirnya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia sendiri. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut di atas inilah, maka tekanan *(pressure)* terjadi terhadap ketersediaan lahan untuk perumahan, industri, transportasi, pertanian, dan jasa. Juga tekanan terjadi terhadap ketersediaan air sebagai kebutuhan dasar manusia, industri, pertanian, dan kesehatan. Tekanan-tekanan tersebut menyebabkan terjadinya perubahan penggunaan lahan/cakupan lahan yang umumnya terbatas adanya. Jumlah lahan tidak bertambah, kecuali mengkonversi lahan hutan menjadi lahan budaya, yang jika dilakukan

secara tidak lestari akan berdampak terhadap tatanan lingkungan fisik. Gambar 2. di atas menggambarkan bahwa tekanan terhadap perubahan lingkungan akan berdampak pada perubahan keadaan lingkungan itu sendiri yang perlu diantisipasi oleh penata ruang di tingkat DAS yang umumnya berpangkal dari perubahan penggunaan lahan dan emisi limbah. Perubahan penggunaan lahan dan perubahan cakupan lahan, dengan sendirinya juga merupakan tekanan terhadap ketersediaan air (Turner and Edger 1996).

Sebagai dampak dari pertumbuhan dan perkembangan adalah limbah dalam segala bentuknya sebagai produk kehidupan yang kembali ke lingkungan anorganik bumi (lahan daratan, lautan, dan atmosfer) mempengaruhi lingkungan hidup manusia di Bumi. Keadaan lingkungan *(environmental state)* yang berubah ini membawa dampak *(impact)* terhadap kesehatan, infrastruktur, kondisi hutan, pola panen, dan ekosistem.

Untuk menangani dampak tersebut memerlukan *response* (R) baik individual, pemerintah dan bisnis yang menyangkut kebijakan maupun rencana tindak *(action plan)*. untuk mengatasi masalah yang akan terjadi. DPSIR ini dipakai sebagai kerangka baku untuk mengkaji dampak pada pesisir dengan pendekatan sistem aliran air dalam DAS.

Isu-isu yang terkait menyangkut kajian-kajian sebagai berikut:

1. Material yang mengalir melalui air: sedimen, nutrien, dan kontaminan (masa lalu, masa kini, dan kecenderungan di masa akan datang);
2. Peningkatan aliran material tersebut yang disebabkan pembangunan fisik wilayah dalam DAS;
3. Indikator yang berdampak pada sistem pesisir;
4. Beban kritis (*critical load*) untuk wilayah pesisir dan ambang batas yang kritis untuk daya dukung berfungsinya sistem pesisir.

Sasaran jangka panjang dari program/proyek Interaksi Daratan – Lautan di Wilayah Pesisir adalah untuk mengkaji bagaimana *response* dari sistem pesisir terhadap perubahan iklim global akan mempengaruhi habitasi dan penggunaan daerah pesisir oleh manusia dan mengembangkan selanjutnya dasar-dasar sosial-ekonomi dari pengelolaan terpadu lingkungan pesisir.

4. Tahap Perencanaan Pengelolaan

Perencanaan Pengelolaan DAS terjadi pada multi-skala dan untuk tujuan bervariasi. Proses perencanaan memberikan kita fokus pada "peta jalan" *(roadmap)* menuju tujuan yang ingin dicapai dengan memilih

pendekatan alternatif pengelolaan dan implementasi yang terbaik, mendefinisi tantangan dan peluang, menentukan bagaimana mengukur kemajuan dan keberhasilan. Sasaran spesifik dari pengelolaan DAS harus ditentukan berdasarkan partisipasi atau masukan para pemangku kepentingan *(stakeholders)*. Di bawah ini digambarkan tiga sasaran dari pengelolaan DAS:

(a) Pengggunaan dan Pengelolaan Terpadu *(Integrated Use and Management)*;

(b) Penggunaan dan Pengelolaan semua sumber daya alam *(The Use and Management of All Natural Resources)*; dan

(c) Pengelolaan sumberdaya air terpadu atau pengelolaan sumber daya air sektoral *(Management of Integrated or Sectoral Water Resources)*.

Tahap awal adalah tentunya melakukan berbagai studi dan memantapkan rencana serta pengumpulan data yang diperlukan. Tahap berikutnya adalah tahapan investasi.

Dalam tahap ini ada tiga pengembangan masing-masing sesuai dengan tiga sasaran tersebut di atas, yaitu:

(a) Pengembangan DAS itu sendiri yang memerlukan penataan ruang terpadu dengan wilayah pesisirnya;

(b) Pengembangan Sumber daya Alam baik di lahan atas maupun di hilir dan wilayah pesisir; serta

(c) Pengembangan sumber daya air.

Ketiga tahap pengembangan pada tahap operasional, perawatan *(maintenance)* dan pengelolaan disebut "*Watershed Management.*" Pengelolaan DAS terdiri atas 3 macam pengelolaan: (a) Pengelolaan lingkungan; (b) Pengelolaan sumberdaya alam; dan (c) Pengelolaan sumber daya air (Dourojeanni 2001) (Tabel 1). Selanjutnya tulisan ini akan memusatkan pada sasaran ke-3 yaitu "pengelolaan sumber daya air" dalam tata ruang dan pengelolaan DAS terpadu dengan pengelolaan wilayah pesisir.

Air merupakan kebutuhan dasar bagi kehidupan dan kesehatan manusia. Oleh karena itu, pengelolaan DAS utamanya adalah untuk pengembangan sumber daya air guna menjamin terselenggaranya kehidupan ekosistem yang sehat. Memprakirakan konsekuensi kesehatan dari banyak interaksi antara ekosistem yang berlainan adalah suatu tantangan yang sangat besar. Selain interaksi tersebut sangat kompleks dan mencakup lebih dari sekadar parameter biofisik, para peneliti harus mengkaji kembali pendekatan metode penelitiannya dengan membuka kerjasama yang baru antara komponen-komponen terkait, seperti komponen ekonomi dan masyarakat.

MANAGEMENT AT THE RIVER BASIN LEVEL: STAGES AND OBJECTIVES

Management stages	River basin management objectives		
	Integrated use and management	Use and management of all natural resources	Water resources management (integrated or sectoral)
	(a)	(b)	(c)
(1) Preliminary stage	Studies, plans and projects ("*ordenamiento de cuencas*")		
(2) Intermediate stage (*investment*)	River Basin Development ("*desarrollo integrado de cuencas*" or "*desarrollo regional*")	Natural Resources Development ("*desarrollo*" or "*aprovechamiento de recursos naturales*")	Water Resources Development ("*desarrollo*" or "*aprovechamiento de recursos hídricos*")
(3) Permanent stage (*operation, maintenance, management* and *conservation*)	Environmental Management ("*gestión ambiental*")	Natural Resources Management ("*gestión*" or "*manejo de recursos naturales*")	Water Resources Management ("*gestión*" or "*administración del agua*")
		"Watershed Management" ("*manejo*" or "*ordenación de cuencas*")	

Tabel 1. Tahapan dalam Pengelolaan DAS dan Sasarannya (*Courtesy*: Duorojeanni 2001)

Pendekatan ekosistem memberi peranan yang sama antara pengelolaan lingkungan dengan faktor ekonomi dan aspirasi masyarakat. Karena kebutuhan ekonomi, lingkungan dan komunitas ketiga-tiganya mempengaruhi kesehatan ekosistem (Lebel 2003). Memberi fokus hanya pada satu dari faktor-faktor tersebut akan mengganggu kelestarian ekosistem yang disepakati.

5. Tahap Pengkajian dan Identifikasi Problema

Tahap pengkajian dan identifikasi problema ini disadur dari *Watershed Project Management Guide* (Davenport, 2002), yang dapat diterapkan di Indonesia. Intinya sebagai berikut: Sasaran dari tahapan ini adalah untuk memberi pemangku kepentingan suatu pegangan tentang tatanan lingkungan serta pengertian kualitatif dari kondisi daerah aliran sungai dan persoalan-persoalannya. Dimulai dengan kegiatan inventarisasi. Dalam pengkajian ini dilakukan evaluasi data dan informasi yang tersedia untuk menggambarkan kondisi sumber daya dan melakukan penilaian dari kondisi tersebut.

Kajian DAS memerlukan analisis yang hati-hati dari semua sumber daya air dalam lembah drainase (DAS) dan penyebab-penyebab tekanannya *(stressor)* untuk mendeteksi bagian mana dari semua DAS

yang menjadi masalah dan mana yang mengkontribusi terhadap persoalan ini. DAS secara konseptual adalah suatu sistem yang kompleks dengan variabel yang saling berinteraksi. Sebagai contoh: air tanah dan air permukaan adalah saling terkait. Tergantung dari kondisi hidrologis, kedua variabel (air tanah dan air permukaan) saling mengasuh. Dampak terhadap satu komponen DAS dapat memberi dampak yang mendalam pada komponen-komponen lainnya. Jantung dari pendekatan perencanaan dan pengelolaan DAS, adalah bahwa "sesuatu akan terkait dengan sesuatu lainnya." Oleh karena itu, pengkajian DAS harus selengkap mungkin karena ini diperlukan untuk menentukan persoalan-persoalan dan peluang-peluang. Jika suatu DAS telah banyak informasi atau datanya, harus dikaji apakah masih ada *gap* dalam informasi yang dikumpulkan. Selanjutnya dengan adanya pengkajiaan atas semua DAS (dari hulu sampai ke laut pesisir) adalah untuk menentukan berbagai manajemen alternatif. Dengan kata lain, mengkaji DAS adalah membangun kondisi awal *(baseline)* untuk sumber daya lahan dan sumber daya air dan memberikan dasar bagi evaluasi masa depan.

Hasil dari usaha pengkajian ini adalah suatu evaluasi dari kategori-kategori persoalan, distribusi geografisnya dan sebab-sebabnya. Usaha pengkajian dapat terjadi pada multi-skala spasial (kabupaten–provinsi, isu-isu DAS dan Sub-DAS, spesifik situs), multi-sumber (*non-point sources*, *point sources*, endapan dari atmosfer) dan multi-polutan (nutrien, sedimen). Terkait dengan persoalan yang akan dikaji adalah skala/tingkat rinci dari data dan peta yang diperlukan. Ada 4 skala dan tingkatan rinci data/informasi yang diperlukan dalam pengelolaan DAS, walaupun skala ini tidak sama untuk semua DAS, tergantung luas wilayah yang dicakup oleh DAS tersebut.

1. Tingkat studi DAS	1: 1.000.000 s/d 1: 500.000
2. Tingkat rancangan DAS	1: 250.000 s/d 1: 100.000
3. Tingkat rencana Sub-DAS	1: 50.000 s/d 1: 25.000
4. Tingkat situs, parsel	1: 10.000 s/d 1: 5.000

Perencanaan dengan pendekatan DAS mensyaratkan bahwa batas-batas untuk mempelajari hubungan antara lingkungan alam dengan lingkungan aktivitas manusia harus berdasarkan batas ekosistem dan bukan batas administratif. Batas administratif baru selanjutnya ditumpangtindihkan untuk memperlihatkan persoalan-persoalan DAS yang mana menjadi tanggung jawab wilayah adminsitratif yang terkait. Hal ini dilakukan karena banyak wilayah administratif yang memiliki

DAS bersama yang mempunyai batas memotong sungai, seperti adanya 13 DAS yang hilir sungai-sungainya berada di wilayah DKI Jakarta, sedangkan hulunya di kabupaten-kabupaten lain, DAS Mahakam dari hulu sampai hilir melewati beberapa kabupaten, atau suatu wilayah administratif memiliki sungai bersama, seperti Kota Balikpapan dan Kabupaten Penajam Paser Utara dan banyak kasus kabupaten-kabupaten di Sumatera bagian barat menguasai hulunya sedangkan hilirnya berada di kabupaten lain. Sangat ideal tentunya adalah tidak ada batas administratif yang memotong DAS. Kalaupun memotong DAS ada baiknya ada suatu otoritas bersama dibentuk untuk perencanaan, pengelolaan, dan pemantauan pembangunan DAS.

6. Tahap Analisis

Kondisi badan air pada suatu saat di suatu titik adalah hasil dari interaksi yang kompleks dari berbagai faktor fisis, kimiawi, dan biologis. Namun, pengaruh yang paling besar adalah dampak aktivitas manusia pada DAS. Siklus curah hujan, karateristik DAS dan karakteristik badan air semuanya adalah kontribusi dari kondisi saat ini. Faktor-faktor fisik dan kimiawi sebaliknya mendukung komunitas dari organisme biologis yang unik terhadap DAS. Pengertian proses-proses fundamental dari ekosistem adalah kritikal untuk mengelola DAS secara efektif. Salah satu teknik yang paling populer adalah menggunakan pendekatan keseimbangan massa *(mass balance approach)*.

Suatu contoh dari pemanfaatan pendekatan keseimbangan massa diambil contoh dari Danau White-Lake di Wisconsin (Davenport, 2002: 71). Danau ini adalah danau di mana airnya dipasok dari air permukaan. Budjet air yang diidentifikasi dari air permukaan adalah 35% dari total volume air danau, sedangkan dari air tanah 40%, dan dari atmosfer (hujan) hanya 25%. Keadaan ini menunjukkan bahwa pengelolaan DAS tidak akan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas air di danau, karena pasokan air dari air permukaan adalah kecil persentasinya dibandingkan dari total volume air. Walaupun budjet air ini penting tetapi budjet polutan perlu dikembangkan untuk mendapat pengertian yang jelas. Dari kasus Danau White Lake, budjet fosfor diindikasi lebih dari 50% dari total beban polutan terkait dengan air permukaan, sehingga kemungkinan pengeloaan DAS adalah untuk mengurangi beban fosfor dari danau dan dengan demikian memperbaiki kualitas air dapat dilakukan.

Pengkajian DAS dapat dibagi dalam 4 komponen: (a) kesehatan DAS, (b) kualitas air, (c) kuantitas air, dan (d) biologi DAS. Semua komponen ini saling terkait dan perlu dikaji dalam berbagai konteks. Kesehatan DAS

adalah yang paling kompleks yang terkait dengan komponen-komponen hidrologi, proses geomorfologi, karakteristik komunitas kimiawi dan biologis, yang harus diintegrasi untuk mengerti kesehatan aliran.

Kriteria utama dari kualitas air adalah apakah air dapat memenuhi pemakai yang ditujukan, (modifikasi dari Davenport, 2002), misalnya air untuk :

1. pertanian;
2. industri pemasok air;
3. pemasok air untuk umum;
4. navigasi;
5. perikanan air payau;
6. air untuk mandi dan cuci;
7. rekreasi yang memakai air (kolam renang dsb.).

7. Analisis Tiga-Keterkaitan

Analisis Tiga-Keterkaitan yang diusulkan oleh Davenport merupakan salah satu metode yang dapat dipakai untuk mengidentifikasi problema. Ini untuk menghindari isu-isu umum tunggal yang mendorong proses perencanaan. Perencanaan DAS harus dimulai dari pendekatan holistik dari sistem untuk mengidentifikasi semua persoalan. Apa yang dimaksud dengan Analisis Tiga Keterkaitan (atau Tiga-Pertalian), adalah sebagai berikut:

Pertalian Pertama mengidentifikasi semua komponen sumber daya alam yang terkait dengan persoalan dalam DAS, bahkan mungkin di luar DAS;

Pertalian Kedua adalah mengidentifikasi penyebab *stress* (*stressor*) yang berperilaku mendegradasi atau merusak komponen sumber daya alam yang disebut dalam Pertalian Pertama;

Pertalian Ketiga adalah mencari sumber yang menjadi penyebab stress. Sebagai contoh konsep 3 pertalian:

Pertalian ke-1: Identifikasi komponen sumber daya alam : misalnya Sumberdaya Perikanan;

Pertalian ke-2: Penyebab adanya stress: Sedimen, nutrien, dan dinamika hidrologis;

Pertalian ke-3: Sumber penyebab stress: sedimen: erosi sepanjang tebing sungai; nutrien: adanya peternakan sepanjang sungai dan sistem septik (pembuangan limbah manusia) yang gagal; dinamika hidrologis: konversi lahan.

Analisis seperti tersebut di atas dengan 3 pertalian antara fakta, penyebab dan sumber, akan membantu kita dalam mengidentifikasi semua aspek yang potensial merusak dan sebagai awal prioritas yang akan dilaksanakan dan juga menentukan data apa saja yang diperlukan. Analisis tiga-pertalian memungkinkan para mitra DAS menjawab pertanyaan berikut ini:

- Bagaimana stres atau gangguan tersebut terkait dengan proses, struktur dan fungsi DAS?
- Apakah gangguan tersebut bersifat fisis, kimiawi atau biologis?
- Apa yang menjadi awal dari penyebab tersebut?
- Bagaimana kondisi saat dari perubahan ukuran dan karakterikstik DAS dan bagaimana kondisi masa depannya?

8. Tahap Implementasi dan Masalah Kelembagaan

Rencana tata ruang terpadu antara darat dan laut melalui pendekatan DAS pada akhirnya memerlukan sistem pengelolaan atau manajemen berbasis ekosistem dan berbasis masyarakat yang harmonis. Dalam manajemen berbasis ekosistem diperlukan manajer yang dapat secara terpadu mempertimbangkan persyaratan ekonomi dari masyarakat, kebutuhan untuk melindungi ekosistem pesisir dan laut dan faktor-faktor yang saling mempengaruhi antara sosial, kebudayaan, ekonomi, dan ekologi. Faktor-faktor ini saling terkait, seperti antara daratan, lautan, udara dan organisme kelautan. Aktivitas-aktivitas yang mempengaruhi pesisir dan laut, boleh jadi terdapat jauh di hulu sungai (di pedalaman). Sebagai contoh: polusi berbasis di daratan, seperti air larian *(run-off)* dari ladang dan lahan pertanian atau jalan-jalan di kota adalah persoalan-persoalan yang mengganggu ekosistem lautan. Manajemen berbasis ekosistem harus melihat semua kaitan antara organisme hidup dan organisme tak hidup *(non-living organism).*

Manajemen berbasis masyarakat, khususnya untuk wilayah Indonesia di mana peranan masyarakat lokal dan adat masih besar pengaruhnya dengan kearifan lokalnya, perlu dilibatkan dalam perencanaan dan pengambilan keputusaan mengenai sumber daya alam, khususnya sumber daya air dalam suatu DAS. Kepentingan masyarakat setempat (petani dan nelayan) dan masyarakat yang mempunyai kepentingan atau perhatian (*stakeholders*, disebut juga pemangku kepentingan) seperti para pemerhati lingkungan, para investor untuk menggerakkan ekonomi masyarakat, para ilmuwan dan akhirnya lembaga/institusi pemerintah yang terkait dengan masalah pertanahan, hukum dan perundang-undangan, penjaga keamanan, dan sebagainya perlu dilibatkan untuk

meningkatkan rasa memiliki dan ikut bertanggung jawab atas keberlanjutan sumber daya alam untuk generasi mendatang dalam manajemen DAS dan pesisir terpadu.

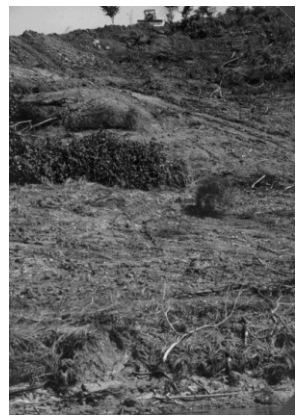


Gambar 3. Pembukaan Kawasan Industri dengan membabat hutan *mangrove* di tepi sungai Balikpapan

Suatu DAS yang panjang dengan sejumlah kabupaten sepanjang sungainya, seperti DAS Berantas, telah ada semacam otoritas yang dinamakan Jasa Tirta untuk menjaga kualitas air dan terjaminnya akses air untuk kabupaten yang dilaluinya. Ada sungai yang terbagi antara 2 provinsi yang satu menguasai hulunya dan yang lainnya menguasai hilirnya serta lautannya, seperti di Jakarta, di mana ada 13 sungai yang hilirnya berada di DKI Jakarta dan hulunya berada di beberapa kabupaten di Jawa Barat, memerlukan suatu otoritas untuk menangani erosi, sedimentasi, serta banjir yang menimpa Jakarta di saat hujan di hulu dan bersamaan dengan pasut tinggi di Teluk Jakarta. Telah beberapa kali terjadi pencemaran di Teluk Jakara yang mematikan banyak ikan di Teluk karena munculnya "*red algae*" maupun pencemaran logam berat dari air buangan industri.

Bengawan Solo adalah suatu kriteria yang lain, di mana hulu berada di Jawa Tengah sedangkan sungai yang panjang serta hilirnya berada di Jawa Timur di mana air Bengawan Solo dimanfaatkan untuk membangkitkan kegiatan industri dan ekonomi yang besar sedangkan hulunya harus dilindungi untuk mendapatkan air yang lestari. Perlu adanya subsidi silang antara Jawa Timur yang memanfaatkan air yang paling besar dengan Jawa Tengah dengan usaha konservasi air di hulu DAS.

Contoh lainnya adalah Sungai Balikpapan di mana hulu DAS ada di Kabupaten Penajam Paser Utara dan di bagian tengah dan hilir tepian sungai sebelah selatan berada di Kabupaten tersebut, sedangkan tepian sungai sebelah utara berada di Kota Balikpapan, sehingga diperlukan suatu otoritas antara Kabupaten dan Kota untuk mengatur kualitas air yang masuk ke dalam teluk dan laut pesisir, menekan erosi yang menyebabkan mendangkalnya teluk akibat sedimentasi yang tinggi dari



Gambar 4. Erosi tebing yang terjadi di tepi sungai Balikpapan

terbukanya lahan secara tidak lestari untuk bangun kawasan industri di Balikpapan, (Gambar 3 dan 4), sehingga terbentuknya pulau akibat sedimentasi di muara teluk yang membuat dangkal teluk, sedangkan di bagian teluk di sisi kabupaten memerlukan konservasi pesut atau dugong yang banyak ditemui. Kabupaten dan Kota seperti di DAS Balikpapan, sudah seharusnya manajemen DAS dilakukan bersama dengan membentuk suatui "Otoritas DAS" *(Watershed Authority)* dengan nama apapun juga, yang mengatur pemafaatan air, mengatasi masalah pencemaran air, maupun program pemanfaatan alur sungai, dsb.

Otoritas ini harus mempunyai program *"outreach,"* suatu program yang berdampak terhadap masyarakat yang tidak terkait langsung dengan DAS tetapi hidupnya bergantung pada DAS, seperti masalah pendidikan penduduk yang hidup di tepi sungai untuk tidak membuang sampah ke sungai, atau program MCK dengan dibangunnya *septic tank* agar sungai tidak dipakai untuk cuci, mandi, dan buang hajat, misalnya. Pendidikan, membuat poster-poster tentang kebersihan lingkungan perlu digalakkan kepada anak-anak dan orang tua yang hidup di sepanjang DAS.

9. Kebijakan Penataan Ruang Darat-Laut Terpadu

Bagaimana menerjemahkan prinsip-prinsip penataan ruang dan pengelolaan wilayah pesisir berbasis ekosistem menjadi kebijakan setidak-tidaknya harus ditinjau dari 3 aspek: (a) Ilmu pengetahuan untuk pengambilan keputusan *(Science for Decision Making)*, (b) Pentadbiran lautan yang efektif *(Effectice Ocean Governance)* dan (c) Pendidikan masyarakat *(Public education)* (USA 2004).

Menerapkan pengelolaan terpadu berbasis ekosistem akan memerlukan (1) suatu dasar yang kuat dari pentadbiran lautan yang efektif di tingkat nasional dan daerah (provinsi, kabupaten/kota), (2) perbaikan dalam penelitian dan pemantauan yang memberikan informasi yang benar sebagai dasar pengambilan keputusan, serta (3) suatu etika *"stewardship"* yang diperkuat di antara semua penduduk yang dapat dicapai melalui pendidikan formal dan informal.

Pendidikan sepanjang hayat *(lifelong education)* dalam soal-soal kelautan dan ilmu pengetahuan adalah esensial untuk membangkitkan kesadaran akan adanya hubungan yang dekat antara lautan dan manusia, termasuk sejarah dan kebudayaannya. Bukankah nenek moyang kita orang pelaut? Kesadaran ini akan menghasilkan pengertian publik yang lebih baik dari hubungan lautan, daratan dan atmosfer, manfaat potensial yang melekat dalam penggunaan sumber daya serta peranan pemerintah dan rakyat sebagai pengelolaan lautan.

DAFTAR PUSTAKA

APFM (The Associated Programme on Flood Management). 2003. *Integrated Flood Management Concept*. APFM Technical Document No. 1. WMO-Global Water Partnership

Davenport, T.E. 2002. *The Watershed Project Management Guide*. New York. Lewis Publishers.

Duorojeanni, A. 2001. *Water Management at River Basin Level: Challendes in Latin America*. New York. UN Publication LC/L 1583-P.

Turner, R.K. and W.N. Adger. 1996. *Coastal Zone Resources Assessment Guidelines*. LOICZ Report and Studies No. 4. Nederlands Institute for Sea Research. Texel, the Netherlands

USA. 2004. *An Ocean Blueprint for the 21st Century*. US Commission on Ocean Policy

CATATAN AKHIR

[1] Istilah untuk *Ocean Governance*. (lihat Purwodarminto dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*)

[2] UNCLOS 1982, Pasal 61 ayat 1

[3] UNCLOS 1982, Pasal 61 ayat 3

[4] *Land-Ocean Interaction in the Coastal Zone* (LOICZ) adalah salah satu program global yang dinamakan *International Geosphere – Biosphere Program* (IGBP) di bawah naungan *International Council of Scientific Union* (ICSU), suatu organisasi payung dari lembaga-lembaga ilmu pengetahuan negara-negara di dunia.

Bagian Ketiga

III

Tinjauan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Nasional

Bagian ini melihat kerangka hukum terkait dengan berberapa sektor utama yang mempengahuri sumber daya pesisir dan wilayah pesisir. Bagian ini menawarkan secara keseluruhan tujuan dan ringkasan faktual dari masing-masing sektor terkait. Selain, tentunya, memberikan analisis terhadap sejumlah sektor yang terkait dengan pengelolaan sumber daya pesisir. Supaya kita bisa lebih mengerti pentingnya harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir, seharusnya kita mengerti apa sebenarnya materi peraturan perundang-undangan ini dan bagaimana peraturan perundang-undangan ini saling berhubungan. Supaya dapat mencapai suatu pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu ke depan, kita harus mengerti kerangka hukum yang berlaku yang bersifat sektoral, karena hanya dengan demikianlah kita bisa maju ke arah keterpaduan dan harmonisasi kerangka hukum yang lebih baik antarsektor. Bagian ini terdiri atas enam bab. Bab 4 yang ditulis oleh Tommy H. Purwaka adalah tinjauan umum tentang karateristik peraturan yang mengatur pengelolaan wilayah pesisir, dan memberikan penafsiran yang agak berbeda dari yang dikemukakan pada Bab 1 oleh Shidarta. M. Daud Silalahi menulis Bab 5 tentang pertambangan, dan Bab 6 tentang industri minyak dan gas bumi. Tommy H. Purwaka menulis Bab 7 tentang penambangan pasir laut. Bab 8 oleh Sulaiman N. Sembiring membahas tentang peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kehutanan. Tommy H. Purwaka menulis Bab 9 tentang perikanan tangkap dan Bab 10 tentang perikanan budidaya. Tinjauan peraturan perundang-undangan pusat di bagian ini adalah dasar untuk analisis hukum lain, seperti peraturan perundang-undangan daerah di Bagian IV, hukum adat di Bagian V, hukum internasional di Bagian VI. Tinjauan perundang-undangan sektoral di bagian ini juga menjadi dasar untuk diskusi berikutnya di Bagian VII mengenai disharmoni dan menuju harmonisasi.

4

Karakteristik Hukum Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Pengelolaan Wilayah Pesisir

Tommy H. Purwaka

1. Pendahuluan
2. Karakter Peraturan Perundang-undangan Sebagai Hukum Positif Indonesia
3. Karakter Peraturan Perundang-undangan Sebagai Bagian dari Sistem Hukum
   - 3.1 Cerminan Karakter *Civil Law* dan *Common Law* dalam Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Pesisir
   - 3.2 Kepentingan Publik dan Privat Sebagai Obyek Pengaturan dalam Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Pesisir
   - 3.3 Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Pesisir Mengandung Komponen Sistem Hukum
   - 3.4 Penerapan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Pesisir Menimbulkan Dampak Hukum
   - 3.5 Penerapan Peraturan Perundang-undangan Menghadapi Kendala Hukum
   - 3.6 Penerapan Peraturan Perundang-undangan Menghadapi Hambatan Hukum
   - 3.7 Sifat *Ius Constitutum* dan *Ius Constituendum* dari Peraturan Perundang-undangan
4. Karakter Hukum dan Harmonisasi

Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia memiliki wilayah laut dengan luas lebih dari dua pertiga wilayah nasional dan wilayah pesisirnya terletak di sepanjang pantai yang panjangnya 81.000 km. Semua provinsi di Indonesia mempunyai wilayah pesisir dan laut tertentu sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku. Berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bidang kelautan dan pesisir telah diundangkan oleh pemerintah, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Sebagian besar peraturan perundang-undangan tersebut bersifat sektoral yang mengatur sektor-sektor pembangunan tertentu, yang secara langsung dan tidak langsung dapat dikaitkan dengan kelautan dan pesisir, seperti misalnya UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Pertambangan, UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perikanan. Sebagian lagi dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan bidang kelautan antara lain UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Hukum Laut PBB 1982 dan UU No 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

Pengalaman menunjukkan bahwa implementasi berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kelautan dan pesisir memerlukan harmonisasi untuk menghindarkan tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Upaya harmonisasi ini semakin diperlukan mengingat bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku harus disesuaikan dan diselaraskan dengan berbagai perubahan hukum yang terjadi, seperti antara lain amandemen UUD 1945, pengundangan UU Nomor 32 Tahun 2004, dan ratifikasi hukum laut PBB (UNCLOS) melalui UU Nomor 17 Tahun 1985. Kenyataan menunjukkan bahwa UUD 1945 telah diamandemen sebanyak 4 (empat) kali, yaitu yang pertama pada tahun 1999, yang kedua pada tahun 2000, yang ketiga pada tahun 2001, dan yang keempat pada tahun 2002. Pasal-pasal UUD 1945 tersebut meliputi Pasal 1, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 18, Pasal

18A, Pasal 18B, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (2), Pasal 24A ayat (1), Pasal 31 ayat (4), Pasal 33, dan Pasal 34. UU Nomor 32 Tahun 2004 sendiri juga merupakan Undang-Undang baru yang menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Di samping itu, UU Nomor 17 Tahun 1985 mensyaratkan penerapan peraturan perundang-undangan kelautan dan pesisir harus mengacu ke UNCLOS. Dalam kaitan ini, upaya harmonisasi dapat dilakukan melalui teknik-teknik penafsiran hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional.

Jumlah peraturan perundang-undangan yang diundangkan cukup banyak dan, oleh karena itu, tidaklah mungkin atau tidaklah masuk akal (*it doesn't make sense*) bagi setiap orang untuk mengetahui atau bahkan memahami satu persatu secara keseluruhan. Sebaliknya, penguasaan atas masing-masing peraturan perundang-undangan secara sektoral oleh masing-masing pihak yang berkepentingan hanyalah akan menyebabkan matinya pemahaman umum (*common sense*). *Common sense* tersebut dan pemahaman karakter hukum dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebenarnya sangat diperlukan untuk mengatasi keadaan dengan banyak peraturan dan banyak kepentingan agar jangan sampai terjadi kekacauan. *Common sense* dapat membantu usaha-usaha harmonisasi hukum.

2. Karakter Peraturan Perundang-undangan Sebagai Hukum Positif Indonesia

Salah satu karakter hukum dari peraturan perundang-undangan yang akan dibahas di dalam tulisan ini adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut merupakan hukum positif Indonesia. Arti hukum positif Indonesia adalah bahwa peraturan perundang-undangan tersebut:

a. Dibuat oleh lembaga-lembaga yang berwenang sesuai dengan ketentuan hukum, tata cara, dan prosedur yang berlaku;
b. Bersifat mengatur dan memaksa;
c. Dapat dipaksakan berlakunya oleh aparat penegak hukum;
d. Memiliki sanksi hukum.

Hukum positif Indonesia juga mencakup hukum adat yang berlaku bagi berbagai masyarakat adat di Indonesia. Sebagai hukum positif Indonesia, hukum adat merupakan hukum yang:

a. Dibuat oleh masyarakat hukum adat;

b. Bersifat mengatur dan memaksa;
c. Berlakunya dapat dipaksakan oleh lembaga-lembaga adat yang berwenang;
d. Memiliki sanksi hukum.

3. Karakter Peraturan Perundang-undangan Sebagai Bagian dari Sistem Hukum

Karakter lainnya dari peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan pesisir adalah bahwa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan bagian dari sistem hukum yang berlaku. Pemahaman tersebut diperlukan untuk dapat menghasilkan suatu hasil penyelarasan dan penyerasian hukum yang optimal. Hal ini disebabkan oleh karena kegiatan harmonisasi hukum tentu akan menghadapi permasalahan tentang bagaimana menyelaraskan dan menyerasikan hukum tertulis yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system* dengan hukum tak tertulis yang menganut sistem hukum Anglo Saxon atau *common law system*, kepentingan publik dengan kepentingan privat, dan satu subsistem hukum yang satu dengan sub-sub sistem hukum lainnya.

3.1 Cerminan Karakter *Civil Law* dan *Common Law* dalam Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Pesisir

Sistem *civil law* atau sistem hukum Eropa Kontinental banyak dipengaruhi oleh paham *legisme* yang mengatakan bahwa hanya hukum tertulislah yang berlaku sebagai hukum. Paham *legisme* ini lebih menekankan kepada kepastian hukum yang dilambangkan dalam bentuk tulisan atau dalam bentuk hitam atau putih daripada keadilan yang banyak tumbuh dan berkembang dalam hukum tak tertulis. Dalam kaitan ini, Indonesia sebagai bekas jajahan Belanda lebih menekankan hukum tertulis daripada tak tertulis. Oleh karena itu, Indonesia banyak memiliki ketentuan-ketentuan hukum yang tertulis berupa berbagai macam peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Kelemahan sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system* adalah bahwa hukum tertulis tidak mampu menampung semua perkembangan-perkembangan dan perubahan-perubahan yang tidak tertulis. Sebagai contoh dari hukum tak tertulis adalah hukum adat laut yang sampai saat ini masih terus tumbuh dan berkembang di masyarakat adat pesisir. Oleh karena itu, upaya harmonisasi hukum tidaklah semudah seperti apa yang kita bayangkan. Masyarakat adat

pesisir lebih hormat kepada hukum adat mereka daripada kepada hukum tertulis yang dikeluarkan oleh badan-badan resmi pemerintah.

Sistem *common law* atau sistem hukum *Anglo Saxon* yang banyak dianut di Inggris dan Amerika merupakan sistem hukum yang menganut aliran *presedenten recht* atau hukum kebiasaan yang tak tertulis. Dalam sistem *common law* ini, hukum dibentuk melalui putusan hakim. Himpunan dari banyak putusan hakim tersebut pada akhirnya membentuk kumpulan hukum kebiasaan yang dituliskan. Artinya, sistem hukum *Anglo Saxon* pun pada akhirnya juga mengandalkan hukum kebiasaan tertulis. Dalam kaitan ini dapat diketengahkan bahwa sistem hukum Eropa Kontinental yang dianut oleh Indonesia juga menganut pembentukan hukum melalui putusan hakim berdasarkan asas hukum yang dianut dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 yang mengatakan bahwa hakim tidak boleh menolak untuk mengadili perkara dengan alasan hukumnya tidak ada dan/atau hukumnya belum jelas. Penerapan asas hukum ini merupakan upaya untuk menghindarkan kekosongan hukum yang dapat terjadi karena keterbatasan hukum tertulis.

3.2 Kepentingan Publik dan Privat Sebagai Obyek Pengaturan dalam Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Pesisir

Hukum publik adalah hukum yang mengatur kepentingan-kepentingan umum, sedang hukum privat adalah hukum yang mengatur kepentingan-kepentingan individu. Kepentingan individu mencakup perlindungan terhadap kepentingan produsen, kepentingan konsumen, dan kepentingan perantara, sedangan kepentingan umum terbentuk dari kepentingan-kepentingan individu melalui proses kompromi, pengorbanan kepentingan individu demi terwujudnya kepentingan umum (*trade off*),[1] dan perimbangan-perimbangan kepentingan individu (*balancing*).

Dalam kehidupan sehari-hari, kepentingan publik lebih dominan daripada kepentingan privat. Sebagai contoh adalah pembangunan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan yang lebih menonjolkan kepentingan publik daripada kepentingan privat, yang dapat diilustrasikan berikut ini:

a. **Pembangunan politik**: kepentingan publik lebih dominan daripada kepentingan privat. Sebagai contoh: penyelesaian batas maritim antarnegara;
b. **Pembangunan ekonomi makro**: kepentingan publik lebih dominan daripada kepentingan privat. Sebagai contoh: pembangunan ekonomi kelautan nasional;

c. **Pembangunan ekonomi mikro:** komoditi tertentu yang menguasai hajat hidup rakyat banyak, seperti minyak dan beras: kepentingan publik lebih dominan dari pada kepentingan privat. Sebagai contoh: pemberantasan perdagangan minyak oplosan di lepas pantai;
d. **Pembangunan ekonomi mikro berskala perdata**: kepentingan publik kurang dominan jika dibandingkan dengan kepentingan privat. Sebagai contoh: penyewaan lahan pantai dari pemerintah daerah oleh swasta untuk fasilitas rekreasi;
e. **Pembangunan sosial**: kepentingan publik atau kepentingan masyarakat lebih dominan daripada kepentingan privat. Sebagai contoh: pengembangan kawasan rekreasi pantai yang terbuka untuk umum;
f. **Pembangunan pertahanan**: kepentingan publik lebih dominan daripada kepentingan privat. Sebagai contoh: pelaksanaan patroli laut oleh TNI-AL dalam rangka bela negara;
g. **Pembangunan keamanan**: kepentingan publik lebih dominan daripada kepentingan privat. Sebagai contoh: pelaksanaan pengawasan laut oleh Polri.

3.3 Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Pesisir Mengandung Komponen Sistem Hukum

Komponen sistem hukum menurut Lawrence Friedman terdiri atas tiga komponen, yaitu *legal substance* (materi hukum), *legal structure* (struktur hukum), dan *legal culture*. Hubungan ketiganya dapat digambarkan sebagai mesin mobil, di mana *legal structure* adalah badan mesin, *legal substance* adalah isi mesin yang terdiri atas, misalnya, oli dan listrik, serta *legal culture* yang mencakup falsafah dan budaya hukum yang berperan untuk menghidupkan dan mematikan mesin. Dengan demikian, *legal culture* merupakan subsistem hukum yang memberikan kehidupan, sedangkan *legal substance* merupakan subsistem hukum yang berfungsi sebagai daging dari mesin, dan *legal structure* merupakan subsistem hukum yang berfungsi menjaga kekokohan mesin, sehingga mesin dapat dioperasionalkan.

Menurut hasil Seminar Hukum 1994, *legal substance* diartikan sebagai materi hukum yang terdiri atas materi hukum tertulis, materi hukum tak tertulis, dan materi hukum dari yurisprudensi. *Legal structure* merupakan subsistem hukum yang berkaitan dengan *law enforcement*. Dengan demikian, *legal structure* mencakup semua kelembagaan hukum dalam rangka penegakan hukum, baik penegakan hukum preventif yang bersifat pencegahan, maupun penegakan hukum represif yang bersifat penindakan. *Legal culture* merupakan budaya hukum, yaitu sikap dan

perilaku masyarakat terhadap hukum. Sikap dan perilaku ini terbentuk karena adanya proses pemahaman dan pengetahuan terhadap nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat. Pemahaman dan pengetahuan yang menimbulkan sikap dan perilaku terhadap hukum merupakan falsafah hidup masyarakat. Dengan demikian, *legal culture* lazim diartikan sebagai falsafah dan budaya hukum.

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas merupakan materi hukum (*legal substance*) yang tertulis. Dalam kaitan ini, analisis terhadap materi hukum tertulis juga akan memperhatikan materi hukum yang tak tertulis, yaitu hukum adat dan kebiasaan setempat. Materi hukum memberi mandat kepada lembaga pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk melaksanakan hukum. Dengan kata lain, lembaga-lembaga tersebut berikut perlengkapannya merupakan sarana dan prasarana hukum yang sangat penting bagi upaya penerapan dan penegakan hukum (*legal structure*). Untuk dapat melaksanakan hukum sesuai dengan mandatnya, lembaga-lembaga harus memahami betul nilai-nilai atau norma-norma yang terkandung di dalam hukum, baik hukum tertulis maupun hukum tak tertulis. Pemahaman tersebut akan membentuk sikap dan perilaku lembaga terhadap hukum. Lembaga-lembaga dipandang telah paham apabila nilai-nilai atau norma-norma tersebut telah menjadi falsafah dan budaya kelembagaan (*legal culture*). *Legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture* merupakan komponen-komponen subsistem yang berhubungan satu sama lain membentuk sistem hukum,[2] baik sistem hukum tertulis (*civil law*) maupun hukum tak tertulis (*common law*), baik sistem hukum publik maupun hukum privat.

3.4 Penerapan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Pesisir Menimbulkan Dampak Hukum

Hasil harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan dampak positif (*benefit*) dan dampak negatif (*cost*). Ada empat kemungkinan dampak yang dapat timbul, yaitu *diffused cost/diffused benefit* (dc/db), *diffused cost/concentrated benefit* (dc/cb), *concentrated cost/diffused benefit* (cc/db), dan *concentrated cost/concentrated benefit* (cc/cb).

3.4.1 *Diffused Costs, Diffused Benefits*

Dalam (dc/db), hasil harmonisasi dapat menimbulkan beban yang harus dipikul oleh rakyat banyak (*diffused cost*) dan memberi manfaat yang dapat dinikmati oleh rakyat banyak (*diffused benefit*). Hal ini adil apabila rakyat banyak yang menikmati manfaat dari hasil harmonisasi adalah sama dengan rakyat banyak yang harus memikul

beban yang ditimbulkan oleh harmonisasi. Hal tersebut menjadi tidak adil apabila rakyat banyak yang harus menanggung beban adalah rakyat di luar Jawa, sedang rakyat yang menikmati adalah rakyat di Jawa. Keadaan seperti ini dapat menimbulkan kecemburuan sosial dan oleh karena itu perlu dicegah.

3.4.2 *Diffused Costs, Concentrated Benefits*

Dalam (dc/cb), hasil harmonisasi dapat menimbulkan ketidakadilan. Hal ini disebabkan oleh karena beban yang ditimbulkan oleh harmonisasi harus dipikul oleh rakyat banyak (*diffused cost*), sedang manfaatnya dinikmati oleh segelintir orang atau kelompok saja (*concentrated benefit*). Harmonisasi peraturan perundang-undangan senantiasa harus diupayakan jangan sampai menimbulkan (dc/cb).

3.4.3 *Concentrated Costs, Diffused Benefits*

Dalam (cc/db), hasil harmonisasi diharapkan dapat menghasilkan manfaat untuk rakyat banyak (*diffused benefit*), dengan beban yang timbul dari kegiatan harmonisasi ditanggung oleh segelintir kelompok saja (*concentrated cost*). Sebagai contoh adalah subsidi BBM.

3.4.4 *Concentrated Costs, Concentrated Benefits*

Dalam (cc/cb), hasil harmonisasi dapat menimbulkan beban yang harus dipikul oleh sekelompok rakyat (*concentrated cost*) dan memberi manfaat yang dapat dinikmati oleh sekelompok rakyat (*concentrated benefit*). Hal ini adil apabila sekelompok rakyat yang menikmati manfaat dari hasil harmonisasi adalah sama dengan sekelompok rakyat yang harus memikul beban yang ditimbulkan oleh harmonisasi. Hal tersebut menjadi tidak adil apabila sekelompok rakyat yang harus menanggung beban adalah rakyat di luar DKI Jakarta, sedang sekelompok rakyat yang menikmati adalah rakyat di DKI Jakarta. Keadaan seperti ini dapat menimbulkan kecemburuan sosial dan oleh karena itu harus dicegah.

3.5 Penerapan Peraturan Perundang-undangan Menghadapi Kendala Hukum

Upaya untuk harmonisasi peraturan perundang-undangan pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir dalam rangka otonomi daerah pasti akan menemui beberapa kendala hukum. Kendala dalam kaitan ini harus dipahami sebagai suatu kewajaran, karena tidak ada manusia hidup tanpa kendala. Manusia hidup dengan kendala, karena manusia itu bukan *superman* yang serba bisa mengatasi segala masalah. Manusia itu makhluk sosial yang senantiasa memerlukan orang lain untuk dapat

memenuhi kebutuhan hidupnya. Kendala (*constraints*) bukanlah hambatan (*obstacles*). Namun kendala harus diantisipasi dengan baik, apabila kita tidak menginginkan kendala tersebut menimbulkan masalah dan menjadi hambatan. Sebagai contoh adalah kemacetan lalu lintas di Jakarta yang harus kita antisipasi dengan bangun dan berangkat lebih awal atau lebih pagi. Bila kemacetan lalu lintas tersebut tidak kita antisipasi dengan baik, maka kemacetan lalu lintas akan menyebabkan batalnya suatu transaksi bisnis atau rusaknya hubungan bisnis.

Kendala hukum yang mungkin akan dihadapi dalam upaya harmonisasi hukum dapat meliputi kendala-kendala yang berkaitan dengan mekanisme pengaturan, dampak perubahan, administrasi pengaturan, dan penegakan pengaturan.

3.5.1 Mekanisme Pengaturan

Mekanisme pengaturan ini merupakan tata hubungan secara berurutan dalam suatu kerangka kerja pengaturan antara (i) pengumpulan dan analisis data dan informasi; (ii) pemberian rekomendasi kepada pengambil keputusan; (iii) proses pengambilan keputusan; (iv) pelaksanaan keputusan; dan (v) *monitoring* dan evaluasi. Kelemahan di bidang data dan informasi hukum dari *stakeholders*, khususnya yang berkaitan dengan upaya harmonisasi, akan menjadi kendala yang harus diantisipasi dengan seksama apabila mekanisme pengaturan dalam upaya harmonisasi yang dikehendaki dapat berjalan dengan baik dan memberi hasil yang optimal seperti yang diharapkan.

3.5.2 Dampak Perubahan

Perubahan hukum dan/atau obyek yang diatur oleh hukum akan sangat mempengaruhi upaya dan hasil harmonisasi. Situasi dan kondisi yang harus dicermati dalam upaya harmonisasi adalah bahwa ternyata banyak perubahan hukum yang terjadi, namun tidak diikuti dengan perbaikan obyek yang diatur oleh hukum tersebut.
Di samping itu, banyak obyek yang diatur oleh hukum telah berubah, namun tidak segera diikuti dengan penyesuaian hukum dengan perubahan tersebut melalui penasifran hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional.

Apabila hal di atas dikaitkan dengan upaya harmonisasi, maka upaya harmonisasi harus memperhatikan hal-hal berikut: (i) Setiap perubahan obyek yang diatur sebaiknya diikuti dengan harmonisasi hukum. Sebagai contoh adalah bahwa dalam hal desa, lahan pertanian, kebun, dan hutan pantai berubah menjadi perairan laut akibat *tsunami*, maka peraturan yang berlaku adalah peraturan

kelautan dan perikanan. Tentu saja perubahan ini memerlukan harmonisasi hukum agar jangan sampai terjadi gejolak; (ii) Setiap perubahan peraturan perundang-undangan sebagai hasil dari harmonisasi hukum hendaknya diikuti dengan perubahan kondisi dari obyek yang diatur menuju kondisi yang lebih baik.

3.5.3 Administrasi Pengaturan

Administrasi pengaturan di Indonesia sampai saat ini boleh dikatakan masih sangat lemah. Hukum jarang dikelola dengan baik, karena memang pemahaman tentang *legal management* belum berkembang. Keadaan semacam ini juga perlu diantisipasi dalam upaya harmonisasi hukum pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir.

3.5.4 Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang terdiri atas penegakan hukum preventif yang bersifat pencegahan dan penegakan hukum represif yang bersifat penindakan (pidana: penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemerikasaan di pengadilan, dan eksekusi putusan hakim; perdata: litigasi, *court connected dispute resolution*/ CCDR, dan non-litigasi melalui *alternative dispute resolution*/ADR). Di Indonesia, penegakan hukum preventif belum dikenal secara luas sebagai penegakan hukum. Penegakan hukum senantiasa diidentikkan dengan penindakan di bidang hukum. Dalam kaitan ini, upaya harmonisasi hukum harus dipahami sebagai upaya penegakan hukum preventif di bidang pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir di mana mencegah lebih baik daripada mengobati, *prevention is better than cure*.

3.6 Penerapan Peraturan Perundang-undangan Menghadapi Hambatan Hukum

Hambatan hukum adalah *legal obstacles* yang harus diatasi. *Legal obstacles* tidak sama dengan *legal constraints* sebagaimana telah diuraikan di atas. Hambatan hukum tersebut dapat dikelompokan menjadi dua kelompok, yaitu tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.

3.6.1 Tumpang Tindih Kewenangan

Berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir memberi mandat hukum atau kewenangan kepada para *stakeholders*. Oleh karena kata-kata yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat mencakup semua kewenangan yang ada dan harus diberikan kepada

setiap *stakeholder* kelautan, maka kewenangan atau mandat hukum tersebut harus diinterpretasikan dari bunyi peraturan perundang-undangan. Ketidaksempurnaan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan keterbatasan daya interpretasi terhadap isi peraturan perundang-undangan telah mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kewenangan atau duplikasi mandat hukum. Dalam kaitan ini, harmonisasi hukum harus diusahakan untuk mengatasi duplikasi tersebut dan mengubahnya menjadi arena kerja sama kelembagaan yang menguntungkan.

3.6.2 Benturan Kepentingan

Masing-masing *stakeholders* kelautan memiliki kepentingan yang berbeda-beda atas pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir. Mereka masing-masing memandang laut dengan cara yang berbeda dan dengan harapan-harapan dan tujuan-tujuan yang berbeda pula. Harapan, tujuan, dan kepentingan yang berbeda akan sangat mempengaruhi cara menafsirkan peraturan perundang-undangan. Sebagai akibatnya akan timbul benturan kepentingan. Dalam kaitan ini, upaya harmonisasi hukum diharapkan akan mampu mencegah benturan kepentingan dan mengubah potensi konflik menjadi arena kerja sama yang konstruktif dan saling menguntungkan.

3.7 Sifat *Ius Constitutum* dan *Ius Constituendum* dari Peraturan Perundang-undangan

Upaya harmonisasi hukum tidak hanya memperhatikan hukum yang berlaku saat ini saja (hukum positif, *ius constitutum*) saja, melainkan juga harus mempertimbangkan hukum yang akan berlaku di masa yang akan datang (*ius constituendum*). Harmonisasi hukum yang berlaku sekarang dengan mempertimbangkan hukum yang berlaku di masa yang akan datang akan memberikan kemantapan hukum baru sebagai hasil harmonisasi.

3.7.1 *Ius Constitutum*

Ius constitutum adalah hukum yang berlaku saat ini (hukum positif), yaitu semua peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir.

3.7.2 *Ius Constituendum*

Ius constituendum adalah hukum yang baru akan berlaku di masa yang akan datang. *Ius constituendum* ini juga mencakup peraturan perundang-undangan yang saat ini sedang dikembangkan, seperti beberapa peraturan pelaksanaan UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

4. Karakter Hukum dan Harmonisasi

Pemahaman karakter hukum dari peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan pesisir sangat penting untuk melakukan harmonisasi hukum secara berhasil. Hal ini disebabkan oleh karena penafsiran hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional tidak mungkin dilakukan secara optimal tanpa pemahaman tentang karakter hukum sebagaimana diuraikan di atas.

CATATAN AKHIR

[1] Contoh: kita perlu mengorbankan waktu tidur malam kita untuk ikut Siskamling dalam rangka mewujudkan keamanan kampung.

[2] Lawrence M Friedman. *American Law*. Bab I berjudul "What is a Legal System?" New York: W.W. Norton, 1990. Lihat juga Hasil Seminar Hukum Nasional VI dengan tema 'Pembangunan Sistem Hukum Nasional dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua". Diselenggarakan di Jakarta tanggal 25-29 Juli 1994 oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman.

5

Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Pertambangan

M. Daud Silalahi

1. Sejarah Peraturan dan Deskripsi Sektor Pertambangan
2. Undang-Undang yang Mengatur Sektor Pertambangan
3. Uraian tentang Peraturan Pelaksanaan di Tingkat Pusat
4. Uraian tentang Lembaga Terkait di Tingkat Pusat dan Daerah
5. Penegakan Hukum
6. Uraian tentang Permasalahan di Daerah
   6.1 Tumpang Tindih Kewenangan Sektor Pertambangan dan Kehutanan
   6.2 Kegiatan Pertambangan vs Hak Ulayat di Laut
   6.3 Penambangan Pasir Laut
7. Komentar

Daftar Pustaka

1. Sejarah Peraturan dan Deskripsi Sektor Pertambangan

Peraturan pertambangan pada zaman Belanda atas sumber daya mineral yang membaginya menjadi 2 sektor yaitu minyak dan gas bumi serta mineral lainnya melatarbelakangi dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti UU, yaitu UU Prp Nomor 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan. Peraturan ini tidak berlaku lama karena dinilai tidak menarik investor asing, karena pengusahaan bahan tambang vital tertutup bagi modal asing.

Selama masa penjajahan, wilayah Indonesia dikembangkan oleh Portugis, Spanyol, dan Belanda sebagai wilayah agraris, sehingga setelah menjadi negara merdeka, Indonesia hanya memiliki sedikit sekali pengetahuan mengenai pertambangan. Dikarenakan sektor pertambangan memerlukan teknologi tinggi serta modal yang kuat (investasi asing), maka pada tahun 1967 Indonesia memperbaiki Undang-Undang penanaman modal melalui UU Nomor 1 Tahun 1967 dan membuka kerja sama dengan pihak asing. Di samping itu, adanya perkembangan pembangunan sebagaimana ditetapkan dalam Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijaksanaan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan, mendorong digantikannya UU Prp Nomor 37 Tahun 1960 tentang Pertambangan dengan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok

Pertambangan. UU Nomor 11 Tahun 1967 ditetapkan untuk memenuhi tuntutan agar pihak swasta diberikan kesempatan yang lebih besar untuk melaksanakan kegiatan pertambangan. Dengan dikeluarkannya peraturan perundangan tersebut di atas, maka sektor pertambangan dikembangkan untuk mewujudkan potensi sumber daya alam (SDA) menjadi kekuatan ekonomi serta menciptakan ekonomi terbuka bagi investasi asing.

Setiap kegiatan usaha pertambangan pada dasarnya merupakan penjabaran dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan YME dan dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Dalam penyelenggaraan kegiatan pertambangan pada swasta, pemerintah memberikan izin penambangan melalui Kuasa Pertambangan (KP) dan perjanjian investasi pertambangan. Kontrak Karya dalam kegiatan pertambangan sampai saat ini telah memasuki generasi ke-7 (ketujuh). Setiap generasi disesuaikan dengan perkembangan tingkat ekonomi dan perubahan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tanpa mengesampingkan kepastian hukum bagi investor PMA maupun PMDN.

Kegiatan pertambangan di laut terkait pula dengan ketentuan hukum tentang Landas Kontinen. UU Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen juga mengatur aspek-aspek lingkungan yang bertalian dengan perlindungan sumber daya hayati, seperti terumbu karang dan sumber daya yang terkait dengannya. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 127 Tahun 1974 tentang Pengawasan Kegiatan Pertambangan di Laut.

Perkembangan ketentuan perundang-undangan baru yang akan mempengaruhi ketentuan hukum pertambangan secara mendasar adalah UU Nomor 4 Tahun 1982 yang diperbaharui dengan UU Nomor 23 Tahun 1997, UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Ekosistemnya, dan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Berbagai ketentuan pelaksanaan dari Undang-Undang ini telah mempengaruhi peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan yang akan diuraikan pada paparan peraturan pelaksanaan.

Dengan berlakunya UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, khususnya pasal 38 Ayat (4) yang mengatur tentang larangan pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung, telah menimbulkan masalah di tingkat implementasi terhadap kuasa pertambangan yang

telah dikeluarkan sebelum UU ini disahkan. Perbenturan dari ketentuan hukum dalam UU Kehutanan yang baru ini dengan ketentuan hukum yang mengatur kuasa pertambangan yang diperoleh berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan telah menimbulkan masalah hukum baru. UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang perubahan terhadap Pasal 38 Ayat (4) UU Nomor 41 Tahun 1999 telah dijadikan isu hukum melalui Mahkamah Konstitusi, suatu lembaga baru dalam menguji Undang-Undang baru dari sudut UUD 1945. Pengujian Undang-Undang baru melalui Mahkamah Konstitusi merupakan perkembangan baru dalam menguji secara materil substansi Undang-Undang dilihat dari UUD 1945. Salah satu masalah hukum dari pengujian Undang-Undang baru yang merupakan wewenang DPR adalah penerapan doktrin penafsiran hukum dalam Undang-Undang yang jatuh di bawah lembaga pengujian hukum oleh Mahkamah Konstitusi yang dapat melihat kepastian hukum dalam arti gramatikal (doktrin legisme berdasarkan aliran hukum positif secara konvensional).

Berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967 dan PP Nomor 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian, bahan mineral tambang di bagi atas:

Bahan galian A, yaitu bahan galian yang bersifat strategis meliputi antara lain: (a) minyak bumi, bitumen cair, lilin bumi, gas alam; (b) batubara, batubara muda, uranium, radium, dan bahan galian radioaktif lainnya; (c) nikel, kobalt; (d) timah.

Bahan galian B, yaitu bahan galian yang bersifat vital meliputi antara lain: (a) besi, mangaan, molobden, khrom, wolfram, vanadium, titan; (b) bauksit, tembaga, timbal, seng; (c) emas, platina, perak air raksa, intan; (d) yodium, brom, khlor, belerang.

Bahan galian C meliputi antara lain: (a) pasir kwarsa, kaolin, fedspar, gips, bentonit; (b) marmer, batu tulis; (c) granit, andesit, basal, trakhit, tanah liat, pasir sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral golongan A maupun golongan B dalam jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi pertambangan.

Sistem perizinan di bidang pertambangan berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967, terkait dengan UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing menganut sistem kontrak dikenal dengan Kuasa Pertambangan oleh pemerintah, dan Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) di daerah. Perkembangan hukum pertambangan dipengaruhi oleh UU terkait yang secara mendasar mempengaruhi

sistem Kuasa Pertambangan dan Surat Izin Pertambangan Daerah adalah UU Nomor 23 Tahun 1997, UU Konservasi dan Ekosistemnya, UU Penataan Ruang, UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang menganut pendekatan hukum baru berdasarkan ekosistem terkait dengan konsep konservasi dan pendekatan ruang atau kawasan.

Dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah terjadi pergeseran proses pengambilan keputusan tentang sistem perizinan kegiatan pertambangan. Yang menarik dari perkembangan baru ini, peran yang makin penting dan bersifat mendasar dari peraturan daerah dibandingkan dengan substansi peraturan daerah sebelumnya. Perkembangan baru ini telah mempersoalkan substansi peraturan daerah dilihat dari proses pembentukan peraturan baru.

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan Pricewaterhouse Coopers pada tahun 2000, dalam masa lima tahun, perusahaan pertambangan telah memberikan kontribusi yang cukup besar pada kegiatan ekonomi Indonesia dari Rp. 2.676,53 milyar pada tahun 1995 menjadi Rp. 11.477,10 milyar pada tahun 1999. Industri pertambangan merupakan penyumbang penting kepada ekspor Indonesia. Ekspor mineral dan produk yang berkaitan dengan kegiatan pertambangan berjumlah US$ 5.573 juta pada tahun 1999. Secara keseluruhan, sektor pertambangan memberikan kontribusi sebesar 11,2% pada tahun 1999.

Pada dasarnya sumber daya pertambangan di Indonesia sebenarnya belum memberikan keuntungan yang maksimal bagi pemanfaatan dan pengusahaannya, terutama bagi peningkatan perekonomian Indonesia. Berbagai permasalahan di bidang lingkungan hidup semakin meningkat karena kurangnya kepastian hukum dan penegakan hukum mengenai pengelolaan pertambangan yang baik dan benar (*good mining practices*). Selain itu perkembangan peraturan perundang-undangan di Indonesia terutama di bidang lingkungan hidup (seperti UU di bidang penataan ruang, lingkungan, kehutanan, perpajakan, dan lain-lain) dan otonomi daerah menuntut perangkat hukum baru yang dapat mengakomodasi kebutuhan-kebutuhan yang muncul. Oleh karena itu, UU Nomor 11 Tahun 1967 dianggap sudah tidak sesuai dengan berbagai kebutuhan dan perkembangan zaman, sehingga saat ini (2005) sedang dibentuk suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) pertambangan yang diharapkan lebih berorientasi pada semangat desentralisasi atau otonomi daerah, HAM, lingkungan, dan sejalan dengan perkembangan dunia usaha sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi *stakeholders* dan dapat menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif.

2. Undang-Undang yang Mengatur Sektor Pertambangan

Terdapat sejumlah peraturan perundangan yang berkaitan erat dengan kegiatan pertambangan, yaitu:

- UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan;
- UU Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen;
- UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
- UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Ekosistemnya;
- UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
- UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; dan
- UU Nomor 22 Tahun 99 jo UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Terdapatnya ketentuan hukum yang proses pembentukan tujuan lingkup pengaturannya sangat beragam ini telah mempengaruhi doktrin interpretasi yang dianut, antara lain disebabkan latar belakang pembentukannya dipengaruhi tidak saja oleh tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law tradition*) yang lebih menekankan pada hukum tertulis, juga makin dipengaruhi konsep atau doktrin hukum berdasarkan tradisi Anglo Saxon (*common law tradition*) yang menekankan pada hukum tidak tertulis atau kebiasaan.

Terdapat berbagai peraturan yang berkaitan dengan kegiatan pertambangan:

- **UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan**

  Peraturan dalam UU Pertambangan antara lain mengatur mengenai pengertian istilah-istilah yang digunakan dalam kegiatan pertambangan (**Pasal 1**); Pembagian bahan galian golongan a, b, dan c, serta aspek kelembagaan yang berwenang mengaturnya (**Pasal 3-4**). Bentuk dan organisasi perusahaan pertambangan yang dapat dilaksanakan oleh instansi pemerintah (**Pasal 5-13**), macam-macam usaha pertambangan yang menyangkut kegiatan penyelidikan umum; eksplorasi; eksploitasi; pengolahan dan pemurnian; pengangkutan; penjualan (**Pasal 14**); pengaturan mengenai Kuasa Pertambangan, syarat-syarat memperolehnya, dan berakhirnya KP (**Pasal 15-24**); Hubungan antara KP dengan hak-hak atas tanah (**Pasal 25-27**); dan ketentuan pidana (**Pasal 31-34**).

- **UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)**

  UU Nomor 5 Tahun 1960 mengatur mengenai hak-hak atas tanah sehingga berkaitan langsung dengan kegiatan pertambangan.

UU Nomor 5 Tahun 1960 mengatur hak ulayat pada masyarakat hukum adat sepanjang keberadaannya diakui oleh negara sehingga terkait dengan kegiatan pertambangan yang biasanya berada di daerah masyarakat adat. Selain itu, berkaitan pula dengan penyediaan tanah untuk sarana pertambangan yang berada di atas tanah yang telah memiliki hak-hak atas tanah (hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak lainnya).

- **UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

  Peraturan dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang terkait langsung dengan kegiatan pertambangan antara lain adalah: **Pasal 15** tentang penyusunan Amdal bagi kegiatan yang berdampak besar dan penting pada lingkungan; **Pasal 16-17** tentang pengelolaan limbah dan limbah B3; **Pasal 18- 29** tentang persyaratan penataan lingkungan hidup (perizinan, pengawasan, sanksi administratif, audit lingkungan); **Pasal 30-39** tentang penyelesaian sengketa (litigasi dan non-litigasi, *class action*, tanggung jawab mutlak, gugatan perdata), **Pasal 40-48** tentang gugatan pidana.

- **UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang**

  Dalam UU Nomor 24 Tahun 1992 ditetapkan pembagian kawasan lindung dan kawasan budidaya yang diperuntukkan bagi semua kegiatan pembangunan. Penetapan kawasan pertambangan dan perluasan wilayahnya harus mempertimbangkan penetapan zona ini sebagaimana yang ditetapkan dalan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah daerah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota seperti yang tertuang dalam Perda RTRW daerah yang bersangkutan.

- **UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan**

  Beberapa pasal yang terkait dengan kegiatan pertambangan adalah:

  Pasal 19 (1): bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu; **Pasal 19 (2):** Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan di atas dapat disimpulkan bahwa peruntukan dan fungsi kawasan hutan dapat berubah menjadi wilayah pertambangan apabila dalam penelitian terpadu (multidisipliner) tersebut terbukti ada kandungan mineral yang bernilai ekonomis tinggi, dan tentu saja setelah mendapat persetujuan dari DPR. **Pasal 38 Ayat (3)** UUK tentang pemberian izin pinjam pakai oleh

Menteri atas penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan, dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan. **Pasal 38 Ayat** (**4**) UUK tentang pelarangan untuk melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka pada kawasan hutan lindung.

- **UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

  Berkaitan dengan diberlakukannya otonomi daerah maka terjadi pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemanfaatan sumber daya alam dan pembagian hasilnya. **Pasal 2 Ayat** (**4&5**) UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa daerah mempunyai hubungan dalam hal pemanfaatan sumber daya alam dengan pemerintah pusat dan daerah lainnya. **Pasal 17** UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa hubungan dengan pusat dan daerah lainnya meliputi: (i) kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya dan pelestarian, (ii) bagi hasil atas pemanfaatan SDA, (iii) penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan. Berdasarkan **Pasal 18 Ayat** (**4**), daerah yang memiliki laut diberikan kewenangan mengelola sumber daya di wilayah laut sejauh 12 mil dari garis pantai bagi provinsi, dan 4 mil bagi kabupaten/kota.

- Hukum Perpajakan

  Hukum pertambangan terkait erat dengan sektor perpajakan, pengaturan mengenai kewajiban pembayaran pajak ditetapkan dalam kontrak karya yang telah dibuat. Dalam Pasal 28 UU Nomor 11 Tahun 1967 ditetapkan kewajiban pemegang kuasa pertambangan, antara lain untuk membayar iuran tetap, iuran eksplorasi dan/atau eksploitasi, dan/atau pembayaran-pembayaran lain yang berhubungan dengan KP yang bersangkutan.

3. Uraian tentang Peraturan Pelaksanaan di Tingkat Pusat

Beberapa Peraturan Pemerintah (PP) dan peraturan pelaksanaan lainnya yang mengatur sektor pertambangan adalah sebagai berikut:

- **PP Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967**

  PP ini antara lain mengatur masalah pemberian izin kegiatan pertambangan pada golongan bahan galian yang bersifat strategis dan vital yang baru dapat dilakukan apabila telah mendapatkan kuasa pertambangan dari Menteri Pertambangan.

- **PP Nomor 75 Tahun 2001 tentang Penyerahan Kewenangan Pertambangan Umum ke Daerah**

PP ini terkait dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 jo. UU Nomor 32Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Implikasi dari PP ini pada pembentukan peraturan daerah akan diuraikan di bagian berikutnya.

- **PP Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air**
  Pasal 42 PP ini mengatur mengenai larangan pembuangan limbah padat ke media lingkungan termasuk sungai dan laut. Contoh limbah padat yang disebutkan dalam Pasal 42 ini adalah limbah *tailing* pertambangan, tetapi pada umumnya kegiatan pertambangan membuang *tailing* ke sungai, estuari, atau laut karena telah mendapat persetujuan dari pemerintah sebelum diberlakukannya PP Nomor 82 Tahun 2001 serta tertuang dalam Perda RTRW daerah yang bersangkutan.
- **PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang AMDAL**
  Berdasarkan Pasal 15 UU Nomor 23 Tahun 1997, setiap kegiatan yang berdampak besar dan penting bagi lingkungan harus berdasarkan AMDAL. AMDAL ini pula yang menjadi dasar pemberian izin suatu kegiatan oleh pejabat yang berwenang. Oleh karena daerah pesisir dan laut kaya akan sumber daya alam dan sangat penting keberadaannya bagi manusia maupun kelestarian lingkungan, maka kegiatan pertambangan di wilayah pesisir harus berdasarkan AMDAL sehingga dapat diperkirakan dampak yang dapat timbul dan bagaimana pengelolaan yang harus diterapkan.
- **PP Nomor 19 Tahun 1999 Jo. PP Nomor 85 Tahun 1999 tentang Pengelolaan B3**
  Sebagai peraturan pelaksana dari UU Nomor 23 Tahun 1997, PP ini mengatur kegiatan/usaha yang menghasilkan limbah B3. Berdasarkan PP ini, *tailing* dikategorikan sebagai limbah B3, sehingga tidak dapat langsung dibuang ke media lingkungan untuk mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.
- **PP Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak Kewajiban Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang**
  PP ini tentang prosedur keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang yang akan mempengaruhi proses keputusan sistem perizinan pertambangan.
- **SKB Menteri Pertambangan dan Kehutanan No.969.K/05/M.PE/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan**
  SKB ini mengatur mengenai pelaksanaan kegiatan pertambangan di kawasan hutan melalui pinjam pakai.

Selain PP tersebut, perkembangan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kegiatan pertambangan, sebagaimana diuraikan di atas, telah mengakibatkan masalah inkonsistensi, dan konflik wewenang antarlembaga yang mempunyai peraturan perundang-undangan yang lebih mengutamakan sudut pandang sektor saja.

Perkembangan lainnya yang penting diperhatikan ialah pergeseran proses pengambilan keputusan yang semula lebih bersifat sentralistis. Dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 jo UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, peran daerah dalam proses pengambilan keputusan dalam sistem perizinan terutama dilakukan di daerah. Dari sudut kelayakan lingkungan telah terjadi desentralisasi proses keputusan dalam sistem AMDAL.

4. Uraian tentang Lembaga Terkait di Tingkat Pusat dan Daerah

Pemerintah sebagai pelaksana dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 mempunyai kewenangan untuk mengatur pemanfaatan dan pelaksanaan sumber daya pertambangan. Berdasarkan Pasal 4 UU Nomor 11 Tahun 1967 dan PP Nomor 27 Tahun 1980, bahan galian dikategorikan menjadi 3 (tiga). Pelaksanaan dan pengaturan bahan galian golongan A dan B yang bersifat strategis dan vital menjadi kewenangan Menteri Pertambangan, sedangkan pelaksanaan dan pengaturan bahan galian golongan C dilakukan oleh Pemerintah Daerah di tempat terdapatnya bahan galian tersebut. Bahan galian golongan A dapat diserahkan kepada swasta berdasarkan keputusan menteri. Sedangkan bahan galian golongan B dapat dilaksanakan oleh negara atau daerah serta badan atau perseorangan swasta. Setiap kegiatan pertambangan harus memperoleh kuasa pertambangan yang diajukan ke Menteri.

Dalam hal pemanfaatan sumber daya alam, berdasarkan Pasal 17 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah tetap mempunyai hubungan dengan pemerintah pusat meliputi (i) kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya dan pelestarian; (ii) bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam; (iii) penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya alam terutama tambang dan migas tidak diserahkan kepada daerah, tetapi daerah dilibatkan dalam masalah perizinan, pengawasan serta pengendalian. Perkembangan baru ini telah mempengaruhi pelaksanaan hukum pertambangan yang berlaku saat ini dengan memberikan kewenangan yang lebih besar pada daerah. Hubungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang

Pertambangan telah dipengaruhi secara mendasar oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan pemerintah telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan penataan struktur kelembagaan di daerah, dengan kewenangan yang lebih besar kepada Dinas Pertambangan di daerah. Sistem pemerintahan yang dipimpin langsung oleh Gubernur dan/atau Bupati/Walikota diharapkan dapat memberikan pengaruh pada efektivitas pelaksanaan peraturan di daerah.

5. Penegakan Hukum

Apabila terjadi sengketa lingkungan hidup pada sektor pertambangan, maka pemecahan sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh dengan cara sebagai berikut:

1. Sebagai pengawas pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah Daerah melalui unit kelembagaan yang secara umum lebih dikenal sebagai Badan Pengendali Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda) mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU Nomor 23 Tahun 1997. Pemberian sanksi administrasi ini dapat berupa paksaan pemerintah untuk mencegah dan mengakhiri akibat pencemaran lingkungan dengan biaya yang dibebankan pada penanggung jawab kegiatan/usaha, pemberian teguran peringatan pada perusahaan, penutupan sementara, atau pun pencabutan izin.
2. Non-litigasi melalui mekanisme penyelesaian sengketa (*Alternative Dispute Resolution*) diatur, antara lain, dalam Pasal 30 s/d 33. Dalam kasus pencemaran lingkungan, Pemerintah Daerah dan Bapedalda sebagai pengawas, pemantau, dan pembina dalam pengelolaan lingkungan hidup perlu mengambil inisiatif untuk mengajukan penyelesaian di luar pengadilan berdasarkan musyawarah untuk mencapai kesepakatan. Apabila tidak dapat diselesaikan secara damai, maka dapat ditempuh penyelesaian secara litigasi (pengadilan).
3. Litigasi melalui prosedur pengadilan. Dalam penegakan hukum Penyelesaian kasus pencemaran lingkungan dapat diselesaikan secara perdata (gugatan perdata) atau pun secara pidana.
   - Tanggung jawab perdata diatur, antara lain dalam pasal 34-39 UU Nomor 23 Tahun 1997
   - Sanksi pidana diatur, antara lain, dalam Pasal 41-48.

Penegakan hukum di bidang pertambangan telah mengalami perkembangan yang lebih luas dari apa yang sudah diatur dalam UU Pertambangan yang berlaku saat ini. Kasus perbenturan hukum yang mengatur KP berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967 dengan hukum perlindungan hutan berdasarkan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan merupakan contoh dari ketidakharmonisan substansi hukum dari UU yang satu dengan UU lain yang mengatur aspek yang terkait dengan sektor kegiatan lainnya. Perlindungan kawasan lindung di wilayah pesisir berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung sebagai salah satu peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Ekosistemnya dapat berbenturan dengan KP yang dikeluarkan berdasarkan UU Nomor 11 Tahun1967 sebagai pelaksanaan dari Pasal 38 dan 39 Keppres Nomor 32 Tahun 1990.

6. Uraian Permasalahan di Daerah

6.1 Tumpang Tindih Kewenangan Sektor Pertambangan dan Kehutanan

Sebagian besar kawasan pertambangan berada di wilayah hutan; hal ini yang menyebabkan timbulnya benturan antarsektor pertambangan dan kehutanan yang telah ditetapkan sebagai kawasan lindung. Namun, terdapat pula kasus pemanfaatan sumber daya alam seperti pertambangan yang terdapat pada kawasan-kawasan yang belum ditetapkan statusnya sebagai kawasan lindung tetapi memiliki tingkat keanekaragaman hayati yang tinggi. Penetapan suatu kawasan sebagai kawasan lindung tidak hanya ditemukan di wilayah hutan, tetapi juga terdapat kawasan lindung di kawasan perairan seperti kawasan *mangrove*, estuari, dan terumbu karang di wilayah pesisir yang biasanya menjadi tempat pembuangan tailing di bawah laut atau (*submarine tailing placement* – STP). Salah satu isu tumpang tindih antara sektor pertambangan dan kehutanan adalah mengenai Pasal 38 Ayat (4) UU Nomor 41 Tahun 1999 yang melarang penambangan terbuka di kawasan lindung.

6.2 Kegiatan Pertambangan vs Hak Ulayat di Laut

Kegiatan pertambangan membawa pengaruh bagi masyarakat termasuk masyarakat adat di darat maupun di laut. Bagi masyarakat adat, lebih dikenal hak ulayat atas tanah atau kawasan hutan, tetapi untuk masyarakat adat di kawasan timur Indonesia, sejak dahulu telah dikenal hak ulayat laut (*sasi*). Dampak yang timbul bagi masyarakat adat pesisir atau nelayan adalah tercemarnya daerah teluk atau estuari akibat

kegiatan tambang. Daerah estuari atau teluk biasanya digunakan untuk membuang tailing atau (*submarine tailing placement* – STP). Akibatnya adalah masyarakat adat atau nelayan kehilangan akses terhadap laut (ikan) yang menjadi sumber kehidupannya. Selain itu, bahaya akan pencemaran akibat proses pengolahan *tailing* secara kimia juga dapat membahayakan kesehatan makhluk hidup.

6.3 Penambangan Pasir Laut

Secara historis, ekspor sumber daya alam pasir laut mulai dibuka pada akhir 1970-an. Pemanfaatan potensi pasir laut di Kepulauan Riau semula dilakukan demi mencegah pendangkalan laut. Namun, dalam perkembangannya pasir itu kemudian ditawarkan sebagai komoditas ekonomi kepada Pemerintah Singapura. Berdasarkan survei sudah sekitar 300 juta meter kubik pasir dari Indonesia yang digunakan Singapura untuk memperluas daratannya. Luas lautan Indonesia semakin menyempit karena pasirnya dipakai untuk memperluas daratan negara lain. Sementara di sisi lain, dampak kerusakan laut sangat merugikan masyarakat nelayan karena sulitnya mencari ikan dan merusak habitat bawah laut. Kuasa Pertambangan yang diberikan di laut, terkait juga dengan UU Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen, dan UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Hukum Laut Baru (LOS-82), dan UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, membawa perkembangan baru bagi kegiatan pertambangan di laut.

6.3.1 Penambangan Bahan Galian C

Arah pertumbuhan ekonomi cenderung ditujukan pada kegiatan pembangunan yang padat modal, padat teknologi, dan padat keahlian. Akibatnya, perhatian pada kegiatan skala kecil meskipun membawa dampak lingkungan yang besar seperti penambangan galian C cenderung terabaikan. Penambangan bahan galian C cenderung meningkat dengan lajunya pembangunan fisik dan indusri terutama di Jakarta dan sekitarnya. Oleh karena itu, wilayah Jawa Barat merupakan daerah yang mengalami tekanan berat akibat kegiatan penambangan golongan C. Perubahan fisik yang diakibatkan kegiatan penambangan bahan galian C menyebabkan kerusakan lingkungan yang mempengaruhi daya dukung lahan sehingga dapat mengakibatkan sulit atau bahkan tidak dapat dimanfaatkannya lahan tersebut. Pemulihan lingkungan untuk memberdayakan kembali lahan tersebut masih memerlukan biaya yang cukup besar dan teknologi yang cukup tinggi.

Upaya mengatur penambangan bahan galian C antara lain dilakukan dengan menerbitkan SK Menteri Pertambangan dan Energi Nomor

217/Kpts/M/Pertamben/1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C yang Terletak di Lepas Pantai, dan SK Menteri Pertambangan dan Energi No. 1256 K/03/M.PE/1991 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengawasan Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C oleh Pelaksana Inspeksi Tambang Daerah (PITDA).

6.3.2 Penambangan Tanpa Izin (PETI)

Penambangan Tanpa Izin (PETI) banyak terjadi di berbagai daerah pertambangan, baik pada wilayah yang dimiliki negara maupun wilayah pertambangan yang telah diberikan pada swasta. Kegiatan PETI dinilai bermasalah karena:

- Tidak menggunakan teknik penambangan yang benar sehingga tidak efisien dan merusak lingkungan, misalnya air raksa yang digunakan penambang langsung dibuang ke sungai atau laut tanpa melalui pengolahan limbah yang memadai sehingga dapat merusak lingkungan dan kesehatan makhluk hidup;
- Tidak diperhatikannya keselamatan dan kesehatan pekerja, misalnya tidak digunakannya teknologi penambangan yang baik (*good mining practices*);
- Merugikan masyarakat yang terkena dampak negatif pertambangan;
- Mengganggu stabilitas keamanan wilayah.

Upaya yang dilakukan terhadap masalah PETI ini antara lain dengan pendekatan persuasif seperti mengadakan pembentukan KP-PSK dan penyuluhan langsung dan penerbitan SK Dirjen Pertambangan Umum No. 636L/80/DDJP/1996 untuk melakukan pendataan dan penertiban PETI.

7. Komentar

Kegiatan pertambangan dilakukan berdasarkan pemberian kuasa pertambangan oleh pemerintah. Dengan berlakunya UU Nomor 4 Tahun 1982 jo UU Nomor 23 Tahun 1997 yang mempengaruhi proses keputusan tentang pemberian izin kegiatan pertambangan dilakukan antara lain berdasarkan rekomendasi dari komisi penilai AMDAL. Sebagai salah satu persyaratan perizinan yang penting, AMDAL harus dibuat dengan benar, bukan hanya menjadi syarat administratif dan formalitas saja. Kualitas atas keberhasilan studi AMDAL bergantung pada kemampuan tim studi dalam melakukan analisis dampak lingkungan (*impact assessment*) yang terdiri atas proses identifikasi, prakiraan, dan evaluasi dampak lingkungan. Untuk kegiatan yang tidak

berdampak besar dan penting perlu dibuat UPL dan UKL sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 86 Tahun 2000 tentang UKL dan UPL. UPL dan UKL bukan merupakan bagian dari AMDAL, tetapi sebagai pembaharuan dari sistem MPR yang berlaku bagi pertambangan saat itu. Oleh karena itu, proses keputusan tentang pemberian izin tidak perlu dinilai oleh komisi penilai AMDAL, tetapi diserahkan pada instansi teknis yang berwenang (sektoral).

Faktor penting lainnya, selain perizinan adalah penegakan hukum lingkungan dalam kegiatan pertambangan. Oleh karena itu, pemahaman dan kemampuan dalam memahami hukum lingkungan oleh aparat penegak hukum lingkungan (kejaksaan, kepolisian, KLH) dan aparat pemerintah terkait (Pemerintah Daerah dan Bapedalda) sangat penting. Selain itu, pengawasan terhadap kegiatan pertambangan harus ditingkatkan baik melalui *internal* maupun *external monitoring*.

Ekosistem pesisir dan laut terutama perairan pesisir merupakan ekosistem yang mudah terkena dan peka terhadap dampak pembangunan. Ekosistem laut menerima dampak tidak saja yang berasal dari kegiatan pembangunan di kawasan laut, tetapi juga terkena, bahkan merupakan sumber dampak dari kegiatan yang berlangsung di daerah hulu. Jika dampak-dampak negatif yang ditimbulkan dari berbagai kegiatan terhadap ekosistem pesisir dan laut tidak diantisipasi dan dikelola secara cermat dan efisien, dikhawatirkan kapasitas berkelanjutan (*sustainable capacity*) dari ekosistem laut untuk mendukung kegiatan pembangunan nasional akan terancam.

Ketidakseragaman proses pembentukan hukum baru dalam berbagai peraturan perundang-undangan baru disebabkan oleh: (a) perbedaan kepentingan masing-masing instansi terkait; (b) doktrin interpretasi hukum tertulis yang ditekankan pada interpretasi gramatikal; dan (c) tidak seragamnya pemahaman hukum dari deskripsi ilmu dan teknologi yang menjadi rujukan pembentukan hukum baru tersebut merupakan salah satu penyebab disharmoni penerapan hukum di wilayah pesisir.

DAFTAR PUSTAKA

Bapedal. 1996. *Buku Panduan Penyusunan AMDAL Kegiatan Pembangunan di Wilayah Pesisir & Lautan*.

Eri dkk. 2003. *Kajian Holistik Rancangan Peraturan Daerah Khusus SDA & LH Papua.* Bandung: PPSDAL-Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran.

Kementerian Lingkungan Hidup. 2003. *Prosiding Seminar Pemikiran Perubahan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*.

Pricewaterhouse Coopers. 2000. *Indonesian Mining Industry Survey 2000.*

Dahuri dkk. 1996. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta: PT Pradya Paramita.

Salim HS. 2005. *Hukum Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Suyartono. 2003. *Pengelolaan Pertambangan Yang Baik dan Benar (Good Mining Practice)*. Semarang: Studi Nusa.

Tim Penyusun Naskah Akademis. 2003. *Revisi Naskah Akademik RUU Pertambangan*. Jakarta.

6

Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Industri Minyak dan Gas Bumi

M. Daud Silalahi

1. Pendahuluan
2. Uraian tentang UU yang Mengatur Pertambangan Minyak dan Gas Bumi
3. Tinjauan terhadap Peraturan Pelaksanaan Hukum Minyak dan Gas Bumi
   3.1 Ketentuan-ketentuan yang Bersifat Khusus Minyak dan Gas Bumi
   3.2 Ketentuan Hukum Transnasional
4. Aspek Kelembagaan dan Mekanismenya
   4.1 Pengaruh Konsepsi Negara Kepulauan
   4.2 Pengaruh Hukum Sektoral pada Sistem Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut
5. Penegakan Hukum Perminyakan dan Gas Bumi Indonesia
   5.1 Sistem Penegakan Hukum dengan Pengembangan Kemampuan Komponen Keseluruhan Sistem
6. Pengaruh Peraturan Daerah terhadap Pelaksanaan Hukum MIGAS
7. Komentar terhadap Beberapa Ketentuan Hukum Migas Dilihat dari Perkembangan Baru Hukum Sumber Daya dan Lingkungan
   7.1 Proses Pembentukan Hukum Baru
   7.2 Penataan Kelembagaan
   7.3 Putusan Hakim sebagai Proses Penyesuaian Hukum
8. Beberapa Kesimpulan

1. Pendahuluan

Secara konstitusional, Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar hukum pengembangan hukum dan peraturan kegiatan minyak dan gas bumi di Indonesia. Berdasarkan ketentuan dasar ini, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan hukum ini merupakan perubahan yang sangat mendasar terhadap hukum dan peraturan sebelumnya yang didasarkan pada konsesi menurut hukum Belanda. UUD 1945 melihat posisi hukum kekayaan alam (sekarang lebih umum disebut sebagai sumber daya alam), termasuk minyak dan gas bumi sebagai milik bersama masyarakat, sedangkan Negara melalui Pemerintah berfungsi sebagai regulator.

Dilihat dari pengaturan minyak dan gas bumi selama pembangunan nasional, baik pada saat proses eksplorasi dan eksploitasi maupun selama penggunaannya dengan memperhatikan luasnya sifat dan ragam kegunaannya dalam tata kehidupan manusia, maka pengembangan konsepsi hukum kegiatan minyak dan gas bumi menyangkut berbagai aspek hukum meliputi, antara lain, pertanahan, tata ruang, konservasi dan perlindungan lingkungan, serta angkutan laut khususnya.

Sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi pada masa yang lalu, masalah lingkungan dalam arti sempit sebenarnya telah mendapat perhatian dalam industri minyak, seperti terlihat, antara lain, dalam *Mijn Politie Reglement* disingkat MPR yang ditetapkan pada tahun 1930. Kemudian ketentuan hukum yang mengatur pencemaran lingkungan oleh kegiatan minyak dan gas bumi berkembang dengan pesat sejak tahun 1970-an, dari ketentuan yang bersifat teknis sebagai bagian dari pengelolaan usaha industri yang efisien dan efektif. Perkembangan baru ini, selain dipengaruhi oleh ketentuan hukum lingkungan dan industri perminyakan pada umumnya, juga dipengaruhi oleh ketentuan tentang pengendalian pencemaran sebagai bagian dari hukum lingkungan berdasarkan UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, selanjutnya disebut UU Nomor 4 Tahun 1982 (yang telah diubah dan

disempurnakan dengan UULH Nomor 23 Tahun 1997, selanjutnya disebut UU Nomor 23 Tahun1997), serta ketentuan pelaksanaannya, seperti PP Nomor 20 Tahun 1990 yang diperbaharui dengan PP Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis mengenai Dampak Lingkungan atau AMDAL yang merupakan perbaikan dari PP Nomor 29 Tahun 1986 dan PP Nomor 51 Tahun 1993 sebelumnya, serta ketentuan perundang-undangan lain yang relevan, seperti:

a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA;
b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia;
c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eklusif Indonesia;
d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia;
e. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
f. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (dulu disebut 'Pengairan dalam UU Nomor 11 Tahun 1974');
g. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan;
h. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Ekosistemnya;
i. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
j. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (dulu disebut, 'Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dalam UU Nomor 5 Tahun 1967'), serta peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan;
k. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung; dan
l. Peraturan Menteri Pertambangan di bidang Lingkungan Hidup.

Ketentuan tersebut makin dipengaruhi oleh prinsip-prinsip ekologi secara konseptual, dan terkait pula dengan kebijakan pembangunan secara menyeluruh (GBHN 1993) serta peraturan hukum aspek lingkungan sektoral dalam rangka menjamin keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup secara menyeluruh (Pasal 50 UU Nomor 23 Tahun 1997).

Selain itu, pengaruh dari konvensi-konvensi internasional tentang lingkungan hidup terhadap hukum nasional, khususnya konvensi-

konvensi internasional yang telah diratifikasi Pemerintah Indonesia, antara lain konvensi-konvensi IMO sejak tahun 1954, Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati 1992, Konvensi Perubahan Iklim 1992, serta Protokol Cartagena Tahun 2000 dan Protokol Kyoto perlu dipahami dengan baik.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa hukum peraturan yang mengatur kegiatan minyak dan gas bumi telah mengalami perkembangan yang sangat luas dan mendasar terutama dipengaruhi oleh perkembangan ilmu dan teknologi dan keterkaitannya dengan kegiatan lain yang mempengaruhi aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Atas dasar perkembangan di atas, uraian dalam tulisan ini akan meliputi aspek-aspek peraturan hukum lingkungan yang bersifat umum, antara lain meliputi masalah lingkungan penataan ruang, termasuk kawasan laut dan pesisir, konservasi dan ekosistemnya, termasuk pemeliharaan kesuburan tanah, baku mutu lingkungan, AMDAL 99, dan ketentuan hukum sektoral lainnya yang mempengaruhi pelaksanaan hukum minyak dan gas bumi.

2. Uraian tentang UU yang Mengatur Pertambangan Minyak dan Gas Bumi

Salah satu perkembangan yang menarik dari hukum dan pengaturan minyak dan gas bumi, setelah berlakunya UU Nomor 4 Tahun 1982 (yang diperbaharui dan disempurnakan dengan UU Nomor 23 Tahun 1997) sebagai UULH yang memuat ketentuan-ketentuan dasar saja (*basic provisions*) dan prinsip-prinsip umum hukum lingkungan yang bersifat holistik telah mempersoalkan dan meningkatkan keterkaitannya dengan ketentuan hukum sektor. Dengan demikian, UULH ini diharapkan dapat menjadi dasar pengembangan hukum baru berdasarkan konsep lingkungan dan landasan menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan segi-segi lingkungan yang kini telah berlaku di berbagai sektor dan daerah. Keseluruhan ketentuan tersebut di atas akan membentuk sistem hukum lingkungan Indonesia (penjelasan umum butir 7 UU Nomor 23 Tahun 1997).

Hal di atas sesuai dengan ketentuan peralihan UU Nomor 23 Tahun 1997, Pasal 50 yang berbunyi:

"*Pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini, semua peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan lingkungan hidup tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.*"

Akan tetapi, berlakunya ketentuan perundang-undangan yang dibuat sebelum berlakunya UU Nomor 4 Tahun 1982 dan UU Nomor 23 Tahun 1997 tunduk pada prinsip dan kaidah dasar yang tersurat dan tersirat dalam UU Nomor 4 Tahun 1982 dan UU Nomor 23 Tahun 1997, sebagaimana dijelaskan di atas. Yang menjadi persoalan sekarang, instansi manakah yang berwenang menilai dan menyesuaikan ketentuan yang terdapat di berbagai sektor agar dianggap sesuai dengan tujuan dan asas yang dianut oleh UU Nomor 4 Tahun 1982 (jo. UU Nomor 23 Tahun 1997). Hal ini dapat timbul karena sulitnya memberikan ukuran yang jelas. Misalnya, apabila terjadi perbedaan penafsiran atas pengertian tentang upaya perlindungan lingkungan atau perusakan lingkungan, analisis laboratorium sebagai bukti terjadinya pencemaran, perbedaan kesaksian ahli atas kesimpulan dari fakta-fakta kerusakan lingkungan, dampak penting, dan sebagainya.

Dengan perkembangan di atas, hukum dan peraturan minyak dan gas bumi yang berlaku saat ini selain dipengaruhi oleh prinsip-prinsip ekologi berdasarkan UULH dan asas-asasnya, juga membawa keterkaitan hukum sektor yang makin kuat. Proses pembentukan hukumnya akan mengalami perubahan mendasar melalui dialog antar-departemen atau antarinstansi yang makin signifikan dan melibatkan ahli terkait yang memberikan dukungan akademis secara lintas disiplin. Perkembangan ini akan mempengaruhi pembentukan hukum dan peraturan minyak dan gas bumi di masa yang akan datang.

Keterkaitan hukum minyak dan gas bumi dengan ketentuan hukum sektor dapat dilihat dari perkembangan hukum yang bersifat umum dan khusus. Yang dimaksudkan dengan ketentuan hukum sektor bersifat umum, antara lain hukum lingkungan, hukum penataan ruang, hukum konservasi dan ekosistemnya, serta peraturan pelaksaannya, seperti peraturan tentang baku mutu lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan, peran serta masyarakat, dan lain sebagainya. Selengkapnya, UU yang terkait dengan sektor minyak dan gas bumi adalah sebagai berikut: (a) UU Nomor 4 Tahun 1982 (jo. UU Nomor 23 Tahun 1997); (b) UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR 92); (c) Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung; (d) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Ekosistemnya; (e) UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia; (f) UU Nomor 9 tahun 1985 tentang Perikanan (yang diperbaharui dengan UU Nomor 31 Tahun 2004); (g) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (dulu disebut 'Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan'), (diperbaiki dengan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan); dan (h) UU Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataan.

3. Tinjauan terhadap Peraturan Pelaksanaan Hukum Minyak dan Gas Bumi

Sebelum diuraikan peraturan khusus yang mengatur kegiatan perminyakan dan gas bumi berdasarkan UU MIGAS sejak kemerdekaan, terdapat peraturan Hindia Belanda yang dalam praktiknya berpengaruh pada pelaksanaan hukum MIGAS. Peraturan tersebut dirumuskan secara umum dan belum dipengaruhi secara mendasar oleh ilmu dan teknologi, seperti, antara lain, dimuat dalam:

a. Pasal 9, 10, dan 15 *Petroleum vervoer Ordanantie* 1927 (Stl. 1927 No. 214) yang mengatur larangan membuang minyak bumi, membiarkan mengalir atau memompa ke luar kapal ke laut atau ke dalam air pelabuhan;

b. Pasal 15 huruf a *Petroleum Opslag Verordening* 1927 (Stb. 1927 No. 200 jis Stb. 1935 No. 80) yang menetapkan pemegang izin usaha mencegah di sekitar pagar terdapat api, atau orang yang merokok, atau tindakan lain yang dapat menyebabkan timbunan zat cair terbakar;

c. Pasal 228 dan 354 *Mijn poltie reglement* 1930 (Stb. 1930 no. 341) yang menetapkan agar Kepala Teknik Tambang atau Penyelidik Tambang (cq. Kepala Inspeksi Tambang atau Pelaksana Inspeksi Tambang) mengambil tindakan secukupnya untuk mencegah mengalirnya minyak bumi ke tempat yang memungkinkan timbulnya bahaya atau gangguan dan atau mencegah pencemaran lapangan oleh minyak bumi, terutama mencegah agar terusan-terusan, sungai-sungai, atau saluran-saluran air lainnya dalam lapangan tidak mengandung atau mengalirkan minyak bumi.

3.1 Ketentuan-ketentuan yang Bersifat Khusus Minyak dan Gas Bumi

Secara umum dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan pertambangan, khususnya minyak dan gas bumi, termasuk ketentuan yang paling maju dan efektif, karena pembentukannya dilatarbelakangi oleh pertimbangan hukum transnasional. Ketentuan pelaksanaan kegiatan perminyakan lepas pantai, misalnya, terkait dengan hukum landas kontinen, hukum zona ekonomi eksklusif, dan hukum laut

internasional pada umumnya. Perlindungan lingkungan laut dan pantai dalam sistem hukumnya, antara lain, dimuat dalam UU Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen, PP Nomor 17 Tahun 1974 tentang Pengawasan Eksplorasi dan Eksploitasi Minyak dan Gas Bumi di Lepas Pantai, Peraturan Menteri Pertambangan No. 4 Tahun 1973 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Pencemaran dari Kegiatan Perminyakan Lepas Pantai, Peraturan Pertambangan Nomor 4 Tahun 1977 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Pencemaran dari Kegiatan Usaha Pertambangan Umum, Surat Keputusan DIRJEN Pertambangan Umum Nomor 7 Tahun 1978 tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Gangguan dan Pencemaran sebagai Akibat Penambangan Terbuka, Surat Keputusan Dirjen Pertambangan Umum Nomor 8 Tahun 1978 tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Gangguan dan Pencemaran sebagai Akibat Penambangan dengan Kapal Keruk, Surat Keputusan Dirjen Pertambangan Umum Nomor 9 Tahun 1978 tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Gangguan dan Pencemaran sebagai Akibat Pengolahan dan Pemurnian Bahan-bahan Galian, dan Peraturan Umum Pertamina Tahun 1974, dan sebagainya. Namun, pengaturan yang bersifat ekologis secara tegas barulah dianut dalam perundang-undangan lingkungan hidup yang terbentuk sejak tahun 1982, sebagaimana telah diuraikan di atas.

Pencemaran lingkungan oleh industri, termasuk industri perminyakan, di negara-negara maju segera mempengaruhi pengaturan hukum lingkungan dari kegiatan minyak dan gas bumi. Di Indonesia, perkembangan hukum lingkungan ini dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Perkembangan baru ini diawali dengan terbentuknya ketentuan hukum lingkungan dalam Pasal 8 dan Pasal 11 UU Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen. Ketentuan ini melarang terjadinya pencemaran air laut dan udara di atasnya, serta kewajiban untuk mencegah meluasnya pencemaran tersebut. Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat-syaratnya akan diatur dalam peraturan pelaksanaannya, seperti Peraturan Pemerintah, dan lain sebagainya.

b. Ketentuan lebih lanjut tentang pencemaran lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU Nomor 1 Tahun 1973 diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1974 tentang Pengawasan Eksplorasi dan Eksploitasi Minyak dan Gas Bumi di Lepas Pantai. Perlindungan lingkungan dari kegiatan penelitian diatur dalam Pasal 13; pencemaran air laut, air sungai, pantai, dan udara termasuk pengolahan bahan berbahaya dan bahan tidak terpakai diatur dalam Pasal 14; keamanan dan keselamatan kerja dalam Pasal 15;

pemasangan instalasi dalam Pasal 18; pemasangan pipa yang dapat menimbulkan pencemaran laut dalam Pasal 23; dan pembongkaran instalasi yang tidak dipakai dalam Pasal 21 dan Pasal 46; pembakaran minyak serta hasil pengolahannya dalam Pasal 37, 38, 39, dan 53 tentang keselamatan kerja pada pemurnian; Pasal 61 tentang sanksi, dan sebagainya.

c. Prosedur Tetap (PROTAP) tentang Pencegahan dan Penanggulangan Pencemaran Air Laut oleh Minyak Bumi di Selat Malaka dan Selat Singapura diatur berdasarkan SK Bersama No. DKP.49/1/2 No. 27/Kpts/DM/Migas/1981, dan Prosedur Tetap (PROTAP) tentang Pencegahan dan Penanggulangan Pencemaran Laut oleh Minyak Bumi di Selat Makasar dan Selat Lombok, diatur dalam SK Bersama No. DKP.49/1/1 No. 01/Kpts/DM/Migas/1981.

d. Ketentuan-ketentuan sebagai pedoman juga dikeluarkan berdasarkan SK Dirjen MIGAS kepada PERTAMINA, misalnya tentang peralatan bagi instalasi pengeboran minyak, dan sebagainya.

e. Sejak berlakunya UU Nomor 4 Tahun 1982 (diperbaiki dan diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 1997) dan peraturan pelaksanaannya, seperti PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang AMDAL, dan PP Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, PP Nomor 19 Tahun 1994 jo. Nomor 12 Tahun 1995 tentang Bahan Berbahaya dan Beracun, maka Menteri Pertambangan juga mengeluarkan peraturan pelaksanaan di bidang lingkungan, seperti Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi Nomor 1158 Tahun 1989 tentang Ketentuan Pelaksanaan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan dalam Usaha Pertambangan dan Energi, dan Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan No. 969.k/05/1989/ No. 429/kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelasanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan.

Pedoman pelaksanaan PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang AMDAL ditetapkan oleh Menteri KLH No. KEP-4/2000 s/d No. KEP-5/2000 tentang Panduan Penyusunan AMDAL, No. KEP-86/2000 tentang UKL dan UPL, KEP-17/MENLH/2000 tentang Jenis Usaha atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan AMDAL, KEP-54, 55, dan 57 Tahun 1997 tentang Pembentukan Komisi AMDAL Terpadu, Regional dan Kawasan, (telah diubah dengan No. KEP-40 s/d 42) dan KEP BAPEDAL No. KEP-56/1994 tentang Pedoman mengenai Dampak Penting, KEP BAPEDAL Nomor 8 Tahun 2000 tentang Keterlibatan Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam Proses AMDAL, KEP BAPEDAL Nomor 9 Tahun 2000

tentang Pedoman Penyusunan AMDAL, KEP BAPEDAL Nomor 105 Tahun 1997 tentang Panduan Pemantauan Pelaksanaan RKL & RPL, KEP BAPEDAL Nomor 299 Tahun 1996 tentang Pedoman Teknis Kajian Aspek Sosial, KEP BAPEDAL Nomor 124 Tahun 1997 tentang Panduan Kajian Aspek Kesehatan Masyarakat dalam Penyusunan AMDAL. Sedangkan pedoman teknis penyusunan AMDAL bertalian dengan keterkaitan AMDAL dengan jenis kegiatan atau usaha ditetapkan oleh Menteri yang tugasnya di bidang pengelolaan lingkungan, setelah berkonsultasi dengan menteri atau lembaga pemerintah non-departemen yang membidangi kegiatan yang bersangkutan. Dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang MIGAS, peran hukum yang dibentuk secara nasional dan kewenangan di bidang kegiatan perminyakan dan gas bumi masih termasuk ketentuan hukum yang pada dasarnya memberikan kewenangan yang lebih besar pada Pusat. Meskipun demikian, dengan berlakunya otonomi daerah sejak tahun 1999, terdapat pergeseran tertentu dalam proses pengambilan keputusan, terutama di bidang pertanahan, tata ruang, lingkungan hidup, konservasi, dan panduan teknis sebagai hukum acara kegiatan perminyakan dan gas bumi.

3.2 Ketentuan Hukum Transnasional

Ketentuan hukum transnasional merupakan contoh dari peranan Pusat sesuai dengan ketentuan hukum tentang otonomi daerah, seperti diatur antara lain dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi. Pada tingkat nasional di samping peraturan perundang-undangan yang terbentuk secara nasional, terdapat pula ketentuan konvensi internasional yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Ketentuan hukum ini ada yang bersifat global yang mencakup:

a. Ketentuan hukum umum, misalnya Hukum Laut Baru 1982 atau UNCLOS 1982, yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 17 Tahun 1985;
b. Ketentuan hukum khusus, misalnya konvensi-konvensi IMCO/IMO, antara lain Konvensi Pertanggungjawaban Perdata (CLC) 1969, yang telah diratifikasi dengan Keppres Nomor 18 Tahun 1978, Konvensi Pembentukan Dana Internasional untuk Ganti Rugi karena Pencemaran Laut oleh Kapal Tangki, yang telah diratifikasi dengan Keppres Nomor 19 Tahun 1978, Konvensi 'MARPOL' 1973/78, yang diratifikasi dengan Keppres Nomor 46 Tahun 1986, Konvensi Basel 1989 tentang '*the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal* (B3) dengan Keppres Nomor 75 Tahun 1993, Konvensi Wiena dan *Montreal Protocol* 1987 tentang '*Ozon Layer*' dengan ratifikasi Nomor 23 Tahun 1992, dan sebagainya.

Konvensi-konvensi lainnya yang bersifat umum menyangkut aspek-aspek global yang bersifat menyeluruh (global) adalah '*the UN Framework Convention on Climate Change*' Tahun 1992 yang diratifikasi dengan UU Nomor 6 Tahun 1994, '*the UN Convention on Biological Diversity*' Tahun 1992 dengan ratifikasi berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1994.

Ketentuan hukum yang bersifat regional mencakup:

a. ASEAN *Agreement on Natural Resources*, Tahun 1985, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia;
b. Tripartite Agreement antara Malaysia, Indonesia, dan Singapura di Selat Malaka dan Selat Singapura pada tahun 1977.
c. ASEAN *Contingency Plan*, dan sebagainya.

Dengan demikian terdapat kecenderungan pembentukan hukum di sektor industri minyak dan gas bumi yang cenderung makin seragam antar-berbagai negara baik melalui perundang-undangan nasional maupun konvensi-konvensi internasional, termasuk persetujuan regional.

4. Aspek Kelembagaan dan Mekanismenya

Lebih dari 70% kegiatan perminyakan akan berada di sekitar garis pantai. Oleh karena itu, masalah kelembagaan akan berpusat pada konsep keterpaduan pengelolaan lingkungan laut dan wilayah pesisir. Rumitnya masalah kelautan dan wilayah pesisir tidak saja memerlukan keterlibatan berbagai disiplin ilmu terkait, seperti yang diperlihatkan dalam proses analisis mengenai dampak lingkungan dalam kegiatan yang berdampak penting di kawasan ini, tetapi juga pentingnya keterpaduan institusi pengelolaannya.

Kegiatan pengendalian kerusakan atau pencemaran dari hal-hal yang menyangkut abrasi, sedimentasi, pencemaran dari darat, serta sumber-sumber pencemaran dari laut dapat pula dirancang. Semua hal di atas akan sangat tergantung pada jelas tidaknya wewenang lembaga, mekanisme kelembagaan serta aspek ketergantungannya. Uraian lebih lanjut mengenai hal ini akan diterangkan di bawah ini.

4.1 Pengaruh Konsepsi Negara Kepulauan

Diakui konsepsi negara kepulauan yang diperjuangkan Indonesia di forum internasional membuka peluang dan kesempatan bagi Indonesia untuk mengembangkan konsepsi pengelolaan lingkungan laut, termasuk wilayah pesisir, sesuai dengan sifat-sifat alami dari suatu negara kepulauan. Tugas ini merupakan tantangan bagi ilmuwan teknokrat dan birokrat untuk mengisinya sesuai dengan perkembangan yang sedang dilakukan.

Mochtar Kusumaatmadja dalam tulisannya sejak tahun 1980-an telah mengingatkan bahwa wewenang yang bertalian dengan pengelolaan sumber daya hayati laut dapat menimbulkan benturan-benturan atau persaingan bilamana tidak ditata dengan segera sesuai dengan perkembangan baru ini. Disarankan selanjutnya agar upaya mengatasi perbenturan dan interaksi ini dilakukan dengan, antara lain, mengadakan tabulasi dari perbenturan-perbenturan penggunaan dan interaksi antar-pelbagai kegiatan yang mungkin terjadi. Identifikasi dan klasifikasi atas hal ini dapat membantu menetapkan secara jelas batas wewenang dan ruang lingkup masing-masing tugas, baik secara *horizontal* – antara sektor yang satu dengan sektor yang lainnya, dan secara vertikal – antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kesulitan dalam tahap ini terutama disebabkan oleh pengaturan hukum yang berlaku pada setiap sektor dan tingkatan wewenang masih berlaku ketentuan yang dibuat pada masa yang lalu, suatu keadaan yang jauh berbeda dengan perkembangan kebutuhan saat ini.

Konsepsi negara kepulauan menghendaki sistem dan mekanisme kelembagaan yang bersifat terpadu dan menyeluruh. Dalam pada itu, pengaturan hukum yang masih ada bersifat sektoral dan dengan pendekatan yang berbeda dengan saat ini. Kesemuanya ini harus dikembalikan kepada proporsi yang wajar dan fungsi-fungsi ini kemudian direalokasikan dengan mengingat kemampuan yang ada. Apabila perlu, untuk mencegah perbenturan atau konflik antarinstansi, dapat dibentuk wadah baru.

Semuanya ini memerlukan penyusunan peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan perkembangan baru dan realokasi tugas yang didasarkan pada analisis permasalahan pada saat ini dan memuat kemampuan mengantisipasi kemungkinan benturan di masa yang akan datang. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, dalam rangka penyusunan kembali peraturan dan realokasi tugas dan wewenang, prinsip kesatuan dan persatuan bangsa berdasarkan konsepsi wawasan nusantara tetap menjadi dasar acuan.

4.2 Pengaruh Hukum Sektoral pada Sistem Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut

Daerah yang diperkirakan akan menghadapi perbenturan yang potensial adalah wilayah pesisir. Terkonsentrasinya kegiatan berbagai sektor di sepanjang wilayah pesisir ini, seperti Departemen Dalam Negeri, Departemen Transmigrasi, Departemen Perindustrian, Departemen Pertanian, Departemen Telekomunikasi dan Periwisata, Departemen Keamanan dan Pertahanan, dan kurang jelasnya wewenang

yang mengiringi kegiatan masing-masing sektor, khususnya perangkat kelembagaan Pemerintah Pusat di Daerah, dapat menyebabkan tugas dan fungsi lembaga-lembaga ini tidak efektif.

Di samping refungsionalisasi, seperti dikemukan oleh Mochtar Kusumaatmadja, sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan, kegiatan sektor harus memperhatikan sifat keterpaduan melaui sistem koordinasi untuk meningkatkan produktivitas, stabilitas, kesinambungan, dan pemerataan pemanfaatan sumber daya lingkungan laut tempat berbagai kegiatan dilakukan (Pasal 18 UU Nomor 23 Tahun 1997).

Sesuai dengan UU Nomor 24 Tahun 1992, penataan kembali konsepsi pengelolaan lingkungan laut dan wilayah pesisir perlu memperhatikan ketentuan hukum sektoral sebagai tahap awal, dan menyesuaikannya dengan ketentuan hukum baru ini sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan di masa yang akan datang. Keterpaduan pengelolaan laut dan wilayah pesisir tercermin dalam Pasal 9 Undang-Undang ini.

5. Penegakan Hukum Perminyakan dan Gas Bumi di Indonesia

Penegakan hukum kegiatan perminyakan dan gas bumi yang bersifat kompleks di atas merupakan bagian dari proses perubahan sistem nilai dalam masyarakat yang sedang membangun. Hukum selalu berkembang sesuai dengan kenyataan dalam masyarakat. Hukum yang sedang berlaku mengalami perubahan. Hukum baru terbentuk baik melalui perundang-undangan maupun berdasarkan putusan hakim. Para ahli memberikan teori-teori baru untuk membantu memecahkan masalah-masalah baru, antara lain melalui *scientific prediction* (doktrin ilmu hukum). Hal ini terjadi terutama di negara berkembang seperti di Indonesia. Timbulnya masalah baru tidak boleh menghambat lajunya pembangunan. Para ahli (termasuk hakim) diharuskan menemukan 'hukum baru,' dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek), studi perbandingan di negara-negara lain, termasuk putusan-putusan hakim negara lain sebagai fakta-fakta adanya gejala, gagasan, dan kebutuhan hukum baru. Dengan teori penafsiran, pembentukan hukum baru berdasarkan fakta-fakta baru, prinsip-prinsip ekologi dan prinsip-prinsip ilmu pada umumnya merupakan praktik-praktik pembentukan hukum baru yang dianut para ahli, hakim, dan pengambil keputusan di berbagai negara saat ini. Berdasarkan alasan di atas, perkembangan baru ini membawa kita pada masalah-masalah baru sebagai berikut:

(a) Proses menerjemahkan kaidah-kaidah hukum lama dengan ilmu-ilmu baru, misalnya kegiatan industri menurut Keppres Nomor 57

Tahun 1989 mengharuskan kita mengetahui syarat-syarat baru, bahwa kegiatan ini tidak boleh dilakukan pada lahan yang merupakan resapan air, lahan sumber untuk pertanian, rawan ekologis (longsor, dan sebagainya);

(b) Kerusakan lingkungan kerena galian C (pertambangan) di sungai yang dapat mengganggu atau mengubah peruntukan sungai (golongan A, B, C, D) karena terdapat parameter tertentu yang melampaui ambang batas (PP Nomor 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air);

(c) Benturan berbagai kegiatan dalam usaha kawasan (ruang), misalnya kegiatan pertambangan (kuasa pertambangan) dengan kawasan lindung berdasarkan Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Kawasan Lindung. Pada dasarnya pada kawasan lindung tidak diperkenankan adanya kegiatan budidaya/eksplorasi atau eksploitasi. Akan tetapi menurut Pasal 38 Keppres tersebut, apabila menurut penelitian terdapat mineral yang secara ekonomis dapat meningkatkan kemakmuran rakyat, dapat dilakukan dengan syarat-syarat menurut perundang-undangan. (Syarat-syarat yang dijadikan dasar memperkenankan kegiatan tersebut diatur secara jelas dalam Keppres tersebut);

(d) Penyesuaian/penafsiran hukum lama ke dalam pengertian hukum lingkungan baru, misalnya ketentuan HO, MPR, dan sebagainya pada ketentuan dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 (sebelumnya dengan UU Nomor 4 Tahun 1982), PP-AMDAL 1993 dan PP Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU Nomor 23 Tahun 1997 dan diuraikan dalam penjelasan umum UU Nomor 23 Tahun 1997, butir 7, merupakan hal mendasar. Apa pengaruh kedua PP di atas terhadap pengertian 'bahaya, gangguan, dan kerugian' dalam HO, MPR, dan sebagainya yang masih dirumuskan dalam bahasa umum, sebab dalam PP-AMDAL, PP-Pencemaran Air, ukuran bahaya gangguan dan kerugian dilakukan secara kuantatif (baku mutu air penerima/sungai dan baku mutu air limbah industri). Hal ini lebih mendasar lagi, apabila arti bahaya, gangguan, dan kerugian itu diukur dengan prediksi ilmiah, logam-logam berat (ppm) yang akibatnya baru akan terjadi hingga puluhan tahun yang akan datang. Bagaimana melaksanakan ketentuan yang bersifat prediktif ini? Bentuk dan sifat tanggung jawab didasarkan pada prakiraan secara ilmiah (*scientific evidence*). Apabila dibiarkan, masyarakat yang menggunakan air sungai untuk

keperluan sehari-hari akan mengalami generasi yang sakit syaraf, atau kelainan jiwa (kasus Minamata di Jepang tahun 1971).

5.1 Sistem Penegakan Hukum dengan Pengembangan Kemampuan Komponen Keseluruhan Sistem

Pengusaha dianggap mampu mamahami 'pedoman teknis' tentang AMDALl, PP Pencemaran Air, dan IPAL dan diharapkan mampu memenuhi syarat-syarat teknis. Seberapa jauh pedoman teknis dapat membantu memahami ketentuan hukum yang mengatur kegiatan industri, dan sebagainya, membuat catatan tentang kejadian yang ada dampaknya pada lingkungan sehingga dapat diketahui 'tata kehidupan atau perilaku industri (kinerja)' dan informasi lainnya yang benar dengan mengacu pada RKL/RPL. Data dan analisis laboratorium, kualifikasi analisisnya, serta laporan berkala yang wajib dilakukan semakin merupakan suatu yang penting dalam penyelesaian sengkata lingkungan.

5.1.1 Tata Laksana/Hukum Acara

Pengertian tata laksana atau hukum acara di sini bersifat luas, meliputi butir-butir di bawah ini: (a) hukum acara perdata, hukum acara pidana, hukum acara administrasi negara, termasuk konvensi dalam hukum tata usaha negara (HTUN), pedoman teknis, kepatutan dalam prosedur operasi teknologinya (lazim digunakan prinsip-prinsip umum *engineering*, prinsip-prinsip ilmiah, metodologi ilmu); (b) praktik-praktik yang dianut oleh para konsultan/ahli; dan (c) petunjuk-petunjuk tertulis maupun tidak tertulis yang sudah merupakan kelaziman instansi teknis yang bersangkutan.Tata laksana ini dapat meliputi hal-hal yang bertalian dengan: (a) proses AMDAL, sejak penapisan hingga menyusun KA bagi kepentingan analisis dampak pentingnya;(b) tahap-tahap penyelidikan pendahuluan, penyidikan (Pasal 40 UU Nomor 23 Tahun 1997) sampai dengan penyusunan tuntutan/gugatan (Pasal 39 UU Nomor 23 Tahun 1997); (c) pengambilan sampel, penyimpanan, pengawetan, dan metodanya; (d) kriteria teknis penambangan, terutama golongan C untuk mencegah kerusakan lingkungan dan tata cara reklamasi; (e) keharusan membuat peta saluran limbah, desain dan konstruksi IPAL, kualifikasi, dan metoda analisis laboratorium dan sebagainya; (f) tata cara pengisian formulir data dan informasi pencemaran untuk kepentingan laporan ke instansi yang berwenang; (g) yang bertanggung jawab mengisi formulir, kualifikasinya; dan (h) spesifikasi teknis IPAL, dan sebagainya.

5.1.2 Tahapan dalam Penegakan Hukum

Penegakan hukum pada dasarnya melibatkan aspek Hukum Administrasi Negara, hukum perdata, dan hukum pidana. Penegakan hukum dapat dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu pendekatan preventif dan pendekatan represif, seperti diuraikan di bawah ini:

a. Pendekatan Preventif (Melalui Sistem Perizinan)

   Siapa LSM dan seberapa jauh peranannya dapat diterima putusan hakim dan doktrin interprestasi dapat membantunya dalam praktik perbedaan pendapat dalam hal ini suatu hal yang lazim terjadi dalam sistem hukum lingkungan yang tumbuh. Keterkaitan IPAL dengan RKL/RPL dan *compliance* perlu dipahami dan dikembangkan dalam praktik pemantauan sebagai bagian dari pengawasan.

b. Pendekatan Represif (*Enforcement*)

   Di atas sudah diuraikan keterkaitan tahap pentaatan (*compliance*) dengan penegakan (*enforcement*). Kegiatan di laut wajib memperhatikan PP Nomor 17 Tahun 1974 tentang Pengawasan Eksplorasi dan Eksploitasi Minyak Lepas Pantai. Kegiatan perminyakan di darat wajib memperhatikan PP Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Alat bukti dalam tahap pentaatan dapat dijadikan alat bukti dalam tahap penindakan hukum (represif). Alat bukti ini dapat dijadikan alat bukti permulaan apabila belum cukup bukti dijadikan berkas gugatan/tuntutan (antara lain, Pasal 60 PP Nomor 17 Tahun 1974).
   Pada tahap *enforcement*, masalah pembuktian merupakan masalah yang paling rumit dan sulit dipahami oleh banyak orang pada saat ini. Di sini peranan saksi ahli sangat diperlukan. Sebagai contoh, berapakah tingkat pencemaran agar dianggap terjadi pencemaran secara hukum? Bagaimanakah mekanisme hukum agar pelaksanaan atas hukum yang mengatur dilakukan efektif dan efesien? Masalah pembuktian ini dilakukan dengan pendekatan seperti diuraikan di bawah ini.

   Analisis hukum positif dengan tahapan sebagai berikut:
   1. Ketentuan yang bersifat umum dalam sistem UULH menjadi dasar analisis hukum secara operasional yang meliputi, antara

lain, pengertian hukum lingkungan hidup, pencemaran lingkungan, perusakan lingkungan, ekosistem, daya tampung lingkungan dan daya dukung lingkungan (UU Nomor 23 Tahun 1997). Keterkaitan UU Nomor 23 Tahun 1997 dengan UU sektoral tentang segi-segi lingkungan (Pasal 49 UU Nomor 23 Tahun 1997) dianalisis secara ekologis;

2. Ketentuan penataan ruang (tata ruang) yang mengatur peruntukan kawasan tertentu, sesuai dengan kegiatan yang diizinkan (berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang). Berdasarkan UUPR, ruang/kawasan dibagi atas kawasan lindung dan kawasan budidaya (kegiatan atau pemanfaatan). Kawasan budidaya/kegiatan dapat meliputi sektor-sektor perikanan, kehutanan, industri, pertambangan, pemukiman, perkebunan, dan sebagainya. Kegiatan ini diatur pula oleh perundang-undangan sektoral, dan terikat pada kriteria dan persyaratan sektor;
3. Ketentuan tentang baku mutu lingkungan. Berdasarkan Pasal 14 UU Nomor 23 Tahun 1997, pengelolaan lingkungan didasarkan pada baku mutu lingkungan. Karena masing-masing kegiatan/kawasan pemanfaatan ini berbeda kualitas peruntukannya, diperlukan syarat baku mutu media lingkungan dan baku mutu limbah atau emisi yang berbeda-beda pula. Dilampauinya ambang batas baku mutu limbah atau emisi memungkinkan dapat dikenakan sanksi administratif, seperti melakukan perbaikan teknis, atau ditutup sementara atau dicabut izinnya, serta dikenakan pula denda atau kurungan. Dilampauinya baku mutu media lingkungan (air, sungai, udara, dan kebisingan) menyebabkan dikenakannya pidana lingkungan dan atau tanggung jawab perdata, termasuk pemulihan lingkungan;
4. Saksi ahli, sebagai unsur penting dalam pembuktian yang bersifat teknis dan ilmiah yang rumit perlu diperhatikan kualifikasi saksi ahli menurut keahlian dan kelaziman.
5. Peranan laboratorium, metode analisis, dan kriteria teknisnya. Bapedal menetapkan laboratorium rujukan untuk memberikan bimbingan, dan pembinaan laboratorium yang mampu membantu analisis zat pencemar secara teknis dan

ilmiah. Kualifikasi tenaga analisis, etika profesi, dan tanggung jawabnya perlu dibina.

6. Pengaruh Peraturan Daerah terhadap Pelaksanaan Hukum MIGAS

Sistem hukum perminyakan dan gas bumi mengalami perkembangan baru dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dan disempurnakan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaruh yang perlu diperhatikan terkait dengan UU tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Ekosistemnya, dan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Sistem perizinan dengan pertimbangan lingkungan secara umum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU Nomor 23 Tahun 1997 mengharuskan diperhatikannya tata ruang wilayah (berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang) dan peran serta masyarakat (Pasal 19). Syarat-syarat lebih rinci dari pertimbangan lingkungan, tata ruang dalam arti ini sangat tergantung pada hukum/perundang-undangan sektoral yang mengatur syarat-syarat izin, seperti hukum pertanahan terkait dengan peruntukan lahan, peran serta masyarakat terkait dengan hak-hak adat, proses pengambilan keputusan. Bilamana kegiatan ini berada di daerah rezim hukum kehutanan, pertanian, maka syarat-syarat perizinan memerlukan kajian hukum sektor terkait.

b. Pada tahap pentaatan dan penindakan (*compliance and enforcement*) ketentuan sanksi administratif, kompensasi atau ganti rugi terkait dengan pemerintah daerah, dan ketentuan hukum sektor sebagai pelaksanaan di daerah oleh Dinas terkait. Keterpaduan dengan instansi terkait lainnya, sebagai dasar pelaksanaan di daerah sering kali diatur pula dalam PP-nya, seperti PP Nomor 17 tahun 1974 tentang Pengawasan Eksplorasi dan Eksploitasi Lepas Pantai. Pasal 60 PP ini, misalnya, mengatur wewenang Inspektur Pertambangan untuk menjadi penyidik, membuat berita acara, dan melapor kepada Kepala Kejaksaan Negeri setempat. Di sini terlihat keterkaitan dan kesinambungan antara tahap pentaatan (*compliance*) dan tahap awal dari penindakan (*enforcement*). Pasal 29 PP Nomor 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran mengatur bahwa: 'setiap orang yang mengetahui atau menduga terjadinya pencemaran air, berhak melaporkan kepada: (a) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I atau Aparat Pemerintah

daerah terdekat, atau (b) Kepala Kepolisian Resort atau Kepolisian terdekat.' Pemantauan atas ketaatan pada ketentuan perizinan dapat dilakukan secara intern (*internal monitoring*); inspeksi atas kegiatan oleh instansi teknis (tergantung struktur organisasi instansi teknis yang bersangkutan); dan pemantauan kawasan sekitar kegiatan (*area monitoring*) oleh aparat penegak hukum, termasuk hak dan kewajiban berperan serta masyarakat sangat tergantung pada perangkat instansi pemerintah daerah. Apabila mekanisme pemantauan ini berjalan baik di daerah, pengawasan sejak dini kemungkinan timbulnya pencemaran atau perusakan lingkungan dapat dilakukan.

c. Syarat Perizinan Berdasarkan Peruntukan Kawasan.
Dengan disahkannya UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, peruntukan ruang dibagi atas dua kategori atau fungsi, yaitu: Kawasan lindung dan Kawasan budidaya. Ketentuan tentang kawasan lindung, dapat dilihat lebih lanjut dalam UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya, dan Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Pengaturan lebih lanjut dari konsep hukum tata ruang terletak pada pembentukan Peraturan Daerah tentang RTRW. Konsep penataan ruang di daerah sebagai landasan rencana kegiatan dikenal dalam struktur dengan skala dan intensitas informasi dalam bentuk RUTR, RDTR, dan RTTR sebagai salah satu sarana mengendalikan dampak kegiatan perminyakan dan gas bumi dalam perencanaan pembangunan. Dengan berlakunya UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, ketentuan hukum bertalian dengan 'perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumber daya ikan, termasuk ekosistem' (Pasal 1 butir 7 dan 8 dan Pasal 13) untuk meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya ikan menjadi syarat perizinan, dan penerapan kawasan konservasi makin penting.

d. Syarat perizinan berdasarkan baku mutu lingkungan, baik baku mutu media lingkungan, maupun baku mutu limbah atau emisi. Salah satu dari ketentuan ini terdapat dalam PP Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Berdasarkan ketentuan ini air (sungai) di Indonesia yang sebelumnya (berdasarkan PP Nomor 20 Tahun 1990) dibagi atas golongan A, B, C, dan D, dengan PP Nomor 82 Tahun 2001 ditetapkan menjadi 4 (empat) kelas, yaitu: (a) Kelas satu, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk air baku minum, dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air

yang sama dengan kegunaan tersebut; (b) Kelas dua, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk prasarana/sarana rekreasi air, pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, air untuk mengairi tanaman, dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut; (c) Kelas tiga, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, air untuk mengairi pertanaman, dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut; dan (d) Kelas empat, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk mengairi pertanaman dan atau peruntukan lain yang mempersyaratkan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut. Sesuai dengan peruntukannya dan dikenakan syarat-syarat tertentu (lihat parameter dan baku mutu masing-masing parameter) bagi setiap peruntukan air. Dengan adanya ketentuan yang bersifat kuantitatif ini, ongkos-ongkos pengendalian pencemaran lingkungan dapat dihitung secara ekonomis, dan dapat dijadikan perhitungan biaya produksi, yang meliputi ongkos-ongkos lingkungan (*externalities*).

e. Instrumen ekonomi (insentif dan disentif). Mekanisme hukum juga melibatkan ketentuan tertentu, antara lain ketentuan hukum di bidang perpajakan, perkreditan, asuransi, dan biaya membuang limbah (*pollution charge*), dan subsidi untuk membantu mendistribusikan beban yang timbul dari ongkos-ongkos lingkungan kepada kelompok yang memperoleh keuntungan dari produksi ini, dan lingkungan pada umumnya.

f. Sistem perizinan dengan pertimbangn lingkungan secara khusus, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU Nomor 23 Tahun 1997. Bagi setiap kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak penting (DP) wajib disertai dengan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL). AMDAL berdasarkan otonomi daerah mengalami proses desentralisasi dalam pengambilan keputusan. Berdasarkan Pasal 1 butir 1 PP-AMDAL, secara hukum AMDAL adalah suatu studi dan suatu alat bantu proses pengambilan keputusan. Yang perlu dipahami implikasi hukum perngertian ini adalah, sebagai studi, AMDAL mempunyai kualifikasi sebagai alat bukti ilmiah (*scientific evidence*), oleh karena itu harus memenuhi syarat-syarat ilmiah, dapat diuji secara ilmiah, dan kebenarannya didasarkan pada kaidah-kaidah ilmiah (akademis) sedangkan implikasi suatu keputusan oleh instansi teknik merupakan produk hukum administrasi negara dan terikat pada asas-asas hukum, dan

kaidah hukum administrasi negara (siklus putusan).

Sebagai studi menurut prosedur AMDAL, terdapat KA sebagai alat penapisan, untuk mengetahui seberapa luas dampak penting dan parameter penting. Apabila terdapat dampak penting, terdapat kewajiban menyusun KA untuk kepentingan pengumpulan data, analisis dampak lingkungan, dan kemudian menyusun RKL/RPL yang diperlukan untuk permohonan izin kegiatan (Pasal 3 ayat 5 PP-AMDAL). Salah satu keterkaitan analisis dampak lingkungan yang bersifat mendasar dilihat dari perkembangan iptek adalah Pasal 17. Ketentuan ini membuka peluang variabel pelaksanaan hukum berdasarkan iptek, sehingga apa yang tidak diperkenankan hari ini, apabila iptek berkembang cepat sehingga masalahnya dapat diatasi dan secara ekonomi *feasible* kemudian dapat diperkenankan. Berdasarkan ketentuan ini, iptek memberikan peluang yang luas bagi setiap rencana kegiatan yang secara ekonomis memiliki potensi yang dapat memberikan keuntungan yang lebih besar.

Siklus dan pertimbangan lingkungan dalam proses keputusan menghendaki keterlibatan peran serta masyarakat yang dapat diwakili oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM), sebagaimana diatur dalam Pasal 5 s/d 7 UU Nomor 23 Tahun 1997 dan Pasal 33 s/d 35 PP-Amdal 99.

7. Komentar terhadap Beberapa Ketentuan Hukum MIGAS Dilihat dari Perkembangan Baru Hukum Sumber Daya dan Lingkungan

Tekanan liberalisasi ekonomi dunia menciptakan berbagai implikasi bagi Indonesia, termasuk tantangan bagi pelaksanaan hukum di berbagai bidang pembangunannya. Tantangan baru ini dapat mencakup dua segi yaitu, (a) keterikatan Indonesia pada konvensi-konvensi yang telah diratifikasi oleh pemerintah, dan (b) sebagai akibat dari perjanjian di bidang perdagangan yang memuat pula faktor baru, termasuk lingkungan, sebagai pertimbangan mutu produksi. Keterlibatan Indonesia dalam isu lingkungan global yang dinyatakan secara hukum, seperti diuraikan di atas membawa Indonesia pada isu ekonomi global dan regional, seperti GATT/WTO yang telah diratifikasi, dan sebagai implikasi dari AFTA yang berlaku tahun 2003, dan APEC bagi negara-negara industri pada tahun 2010, bagi negara-negara berkembang tahun 2020. Di samping itu, pergeseran dari implementasi hukum berdasarkan UU Nomor 4 Tahun 1982, kemudian UU Nomor 23 Tahun 1997 & AMDAL ke arah sertifikasi Audit Lingkungan baik sebagai bagian dari pentaatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 28-29 UU Nomor 23 Tahun 1997, maupun sebagai

instrumen manajemen, seperti ISO 14000, *ecolabelling*, dan sebagainya, akan mempengaruhi mekanisme penerapan hukum lingkungan Indonesia di masa depan.

7.1 Proses Pembentukan Hukum Baru

Keterkaitan hukum dalam berbagai sektor dengan UU Nomor 23 Tahun 1997, (sebelumnya dengan UU Nomor 4 Tahun 1982) termasuk keterlibatan disiplin ilmu tertentu (kimia, ekologi, planologi, dan sebagainya) mengharuskan analisis kasus lingkungan dilakukan berdasarkan metode multi dan interdisipliner. Analisis kasus lingkungan tidak mungkin lagi dilakukan semata-mata atas dasar sistem dan asas hukum. Asas hukum dalam arti yang lazim dianut, asas legalitas, makin dipengaruhi ilmu-ilmu lain, khususnya prinsip-prinsip ekologi, prinsip-prinsip *engineering* secara umum dalam praktik, dan sebagainya.

Di samping itu, keterpaduan analisis hukum administrasi negara hukum perdata dan hukum pidana, bahkan hukum internasional, sering kali sulit dihindarkan. (Pasal 18, Pasal 34, 35 dan Pasal 41-49 UU Nomor 23 Tahun 1997). Kewajiban memuat pertimbangan lingkungan sebagai salah satu syarat dalam pemberian izin (Pasal 18) makin sulit dihindarkan. Barangsiapa merusak atau mencemarkan lingkungan hidup memikul tanggung jawab (Pasal 34-35), dan barangsiapa dengan sengaja atau karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup (Pasal 41-49) diancam dengan pidana lingkungan. Perbedaan aspek-aspek hukum demikian untuk memecahkan kasus secara efektif menjadi masalah baru.

Tenaga ahli yang dilibatkan dalam kegiatan industri tertentu memahami tentang dampak lingkungan, mampu memonitor efek lingkungan dari zat pencemar dalam proses produksi, mengisi formulir isian data dan informasi aspek lingkungan dalam kegiatan usaha, dan melaporkan kepada instansi yang bertanggung jawab, termasuk aparat penegak hukum (penyidik kasus pencemaran). Ketidakmampuan untuk melakukan hal-hal tersebut dapat dikualifikasi sebagai 'kelalaian' pengusaha atau penanggung jawab kegiatan. Kualifikasi ahli, operator, manager produksi/teknis memerlukan kriteria yang memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain, pendidikan khusus, latihan tertentu, misalnya kursus AMDAL, IPAL, dan sebagainya (lihat, kasus Minamata di Jepang). Menurut pengadilan (hakim) di Jepang, dalam kasus lingkungan penanggung jawab kegiatan harus mampu memperkirakan

akibat yang mungkin membahayakan bagi manusia atau lingkungan (*foresee injury to human beings,* 1971). Kegagalan untuk melakukan hal ini dapat dikualifikasi sebagai 'lalai' (*negligence*).

7.2 Penataan Kelembagaan

Pasal 18 UU Nomor 4 Tahun 1982 (Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 1997) menganut keterpaduan pengelolaan lingkungan hidup sebagi ciri utamanya. "*How to implement effective management through legal and political institution*" atau bagaimana melakukan pengelolaan secara efektif melalui kelembagaan hukum dan politik merupakan konsep dasar pengelolaan lingkungan saat ini. Sifat kewenangan dalam masalah lingkungan bersifat lintas sektoral. Saat ini eksploitasi sumber daya mineral di kawasan lindung mengharuskan diperhatikannya syarat-syarat perlindungan lingkungan (Pasal 38 Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung).

Kegiatan pertambangan yang dilakukan di kawasan yang telah ada kegiatan lainnya/hak-hak pertanahan lainnya (HGU, dan sebagainya) mengharuskan dilakukannya analisis mengenai dampak lingkungan secara lintas sektoral (lihat, *cost-benefit anlysis* dalam Pasal 17 PP-AMDAL). Adanya benturan berbagai kegiatan di kawasan tertentu, HGU, perumahan (*real estate*, kawasan industri) didasarkan pada asas prioritas dengan instrumen ekonomi (lihat *cost-benefit analysis*, konsep *trade-off*, dan sebagainya). Uraian di atas memperlihatkan adanya keterlibatan berbagai sektor keterpaduan analisis berdasarkan berbagai disiplin ilmu terkait.

7.3 Putusan Hakim sebagai Proses Penyesuaian Hukum

Proses penyesuaian hukum makin dipersulit pula oleh kenyataan di Indonesia bahwa peranan putusan pengadilan sebagai dasar pembentukan hukum baru masih kurang diperhatikan. Hal ini sangat berbeda dengan perkembangan hukum di negara-negara '*common law systems*,' seperti Amerika Serikat yang melihat putusan hakim justru sebagai sumber hukum yang penting, terutama dalam era pertumbuhan ilmu dan teknologi yang cepat yang tidak selalu mudah diterjemahkan ke dalam perundang-undangan baru dalam waktu singkat.
Akibat dari kurangnya peranan putusan hakim sebagai sumber pembentukan hukum, proses pembentukan hukum baru di Indonesia sangat tergantung pada pembentukan hukum tertulis (perundang-undangan) saja.

8. Beberapa Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat ditarik sejumlah kesimpulan tentang hukum dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perminyakan dan gas bumi, sebagai berikut:

a. Pembentukan hukum perminyakan dan gas bumi dipengaruhi secara umum oleh UU Nomor 4 Tahun 1982 sebagaimana diubah dan diperbaharui dengan UU Nomor 23 Tahun 1997, UU Penataan Ruang dalam pembentukan Perda tentang RTRW, dan UU Konservasi dan Ekosistemnya. Semua Undang-Undang tersebut membawa pengaruh yang mendasar terhadap sistem, asas, dan kaidah hukum secara menyeluruh dilihat dari keterkaitannya dengan hukum (UU) sektoral.

b. Meskipun diakui bahwa perkembangan ketentuan hukum sektor pertambangan, khususnya minyak dan gas bumi, termasuk perlindungan lingkungan diakui sebagai ketentuan hukum yang paling maju hingga saat ini, pendekatan hukum dan konsepsi perlindungan yang bersifat holistik dan pengelolaan lingkungan kegiatan minyak dan gas bumi secara terpadu barulah terbentuk setelah berlakunya UU Nomor 4 Tahun 1982, yang diperbaharui dan disempurnakan dengan UU Nomor 23 Tahun 1997. Perkembangan ini juga dengan segera mempengaruhi aspek kelembagaan dan mekanismenya untuk memperoleh keterpaduan pengelolaan minyak dan gas bumi dengan lingkungan.

c. Uraian di atas juga memperlihatkan dengan jelas bahwa tata cara penafsiran hukum dan penyelesaian sengketa hukum memerlukan proses penyesuaian keterlibatan ahli sebagai bagian dari proses penafsiran hukumnya.

d. Pembentukan hukum perminyakan dan gas bumi di berbagai negara yang memuat aspek-aspek transnasional mempengaruhi pula pembentukan hukum perminyakan dan gas bumi nasional, termasuk hukum lingkungan, berdasarkan proses dengan keterlibatan ahli dengan model rancangan hukum yang sama. Hal demikian mendorong pembentukan hukum ini ke arah yang makin seragam.

e. Dengan disepakatinya prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang dasar pemikirannya diadopsi ke dalam Deklarasi Rio 1992 dan pengembangan serta rinciannya disepakati berdasarkan

Deklarasi Johannesburg, maka pembentukan hukum lingkungan baru diintegrasikan ke dalam konsep hukum pembangunan berkelanjutan yang meliputi pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan.

7

Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut

Tommy H. Purwaka

1. Pendahuluan
2. Karakter Kerangka Hukum Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut
   2.1 Karakter Kerangka Hukum Lingkup Nasional
   2.2 Karakter Kerangka Hukum Lingkup Internasional
3. Sejarah Pengaturan Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut
   3.1 Gambaran Umum Sejarah Pengaturan Pasir Laut
   3.2 Gambaran Khusus Sejarah Pengaturan Pasir Laut
4. Hukum Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut
   4.1 Undang-Undang Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut
   4.2 Peraturan Pelaksanaan Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut
5. Kelembagaan Pengendalian dan Pengawasan Pasir Laut
   5.1 Pendahuluan
   5.2 Kelembagaan Sebelum Diberlakukannya Otonomi Daerah
   5.3 Kelembagaan Setelah Diberlakukannya Otonomi Daerah
   5.4 Permasalahan Kelembagaan
6. Isu Regional dalam Penerapan Peraturan Perundangan Pasir Laut
   6.1 Isu tentang Penerapan Hukum Publik
   6.2 Isu tentang Penerapan Hukum Privat
   6.3 Isu tentang Hubungan Hukum antar *Stakeholders*
7. Komentar tentang Optimalisasi Pengendalian dan Pengawasan Laut
   7.1 Pendahuluan
   7.2 Optimalisasi Pengendalian
   7.3 Optimalisasi Pengawasan
   7.4 Rekomendasi Kebijakan
8. Rangkuman
   8.1 Permasalahan Hukum
   8.2 Penetapan Harga Pasir Laut
   8.3 Penutupan Sementara Ekspor Pasir Laut
   8.4 Perumusan Kebijakan Publik
   8.5 Penyederhanaan Perizinan
   8.6 Pengawasan
   8.7 Rekomendasi

Daftar Pustaka
Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Kegiatan usaha penambangan pasir laut di perairan Kepulauan Riau, yang terdiri atas kegiatan pengerukan, pengangkutan, dan perdagangan pasir laut, untuk reklamasi pantai Singapura telah menyebabkan terjadinya kerusakan ekosistem pesisir dan laut, rusaknya daerah perikanan tangkap dan perikanan budidaya, keterpurukan nelayan dan pembudidaya ikan, serta jatuhnya harga pasir laut. Untuk mencegah berlanjutnya dampak negatif tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi Riau menghimbau Pemerintah Pusat untuk membentuk Tim Khusus yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Himbauan tersebut ditanggapi oleh Pemerintah Pusat dengan membentuk Tim Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut (TP4L) berdasarkan Keppres No. 33 Tahun 2002 tentang Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut. Tata kelembagaan TP4L terdiri atas Sekretariat dan empat Kelompok Kerja (Pokja). Keempat Pokja tersebut adalah:

a. Pokja I Bidang Zonasi;
b. Pokja II Bidang Pengawasan dan Pengamanan;
c. Pokja III Bidang Perdagangan Ekspor Pasir Laut;
d. Pokja IV Bidang Analisis Kebijakan.

Kebijakan pengendalian dan pengawasan terhadap penambangan dan pengusahaan pasir laut didasarkan pada UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang diundangkan pada tanggal 2 Desember 1967 dalam Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831.

Berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang terkait antara lain:

a. UU Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia;
b. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
c. UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
d. UU Nomor 9 Tahun 1994 tentang Pengesahan GATT/ WTO
e. UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran
f. UU Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan
g. UU Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian

h. UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan
i. UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Eksklusif Indonesia
j. UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut
k. UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
l. UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
m. UU Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati

Kebijakan pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut yang dikeluarkan oleh TP4L bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut di atas. Oleh karena wujud konkret dari suatu kebijakan publik adalah peraturan perundang-undangan,[1] maka beberapa peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan oleh pemerintah dalam kerangka pelaksanaan tugas-tugas TP4L adalah sebagai berikut:

a. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. Kep.33/MEN/2002 tentang Zonasi Wilayah Pesisir dan Laut untuk Kegiatan Pengusahaan Pasir Laut
b. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan, Selaku Ketua TP4L, No.01/K-TP4L/VIII/2002 tentang Pedoman Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut.
c. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan, Selaku Ketua TP4L, No.02/-TP4L/VIII/2002 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Pengendali dan Pengawas Pengusahaan Pasir Laut.
d. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.441/MPP/Kep/5/2002 tentang Ketentuan Ekspor Pasir Laut.
e. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 598/MPP/Kep/8/2002 tentang Penetapan Volume Pasir Laut yang Dapat Diekspor Tahun 2002.
f. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 641/ MPP/Kep/9/2002 tentang Penetapan Besarnya Harga Patokan Ekspor (HPE) Pasir Laut.
g. Keputusan Direktur Jenderal Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Selaku Ketua Sub Pokja II Bidang Pengawasan dan Pengamanan Pengusahaan Pasir Laut-TP4L, No.01/SP2-TP4L/Juklak/VIII/2002 tentang Pengawasan dan Pengamanan Pengusahaan Pasir Laut.
h. Surat Edaran Direktur Jenderal Pengendalian dan Pengawasan

Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Selaku Ketua Sub Pokja II Bidang Pengawasan dan Pengamanan Pengusahaan Pasir Laut-TP4L, No.031/S 2/SE/X/2002 tentang Penetapan Kelengkapan Alat dan Dokumen yang Harus Ada di atas Kapal Keruk/Angkut Pasir laut.

i. Keputusan Direktur Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil No. KEP. 01/ P31/HK.156/X/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Zonasi Wilayah Pesisir dan Laut untuk Kegiatan Pengusahaan Pasir Laut.

Pemerintah sejak awal dimulainya pengusahaan dan penambangan pasir laut pada tahun 1970-an telah mengadakan upaya-upaya pengendalian dan pengawasan. Upaya-upaya pengendalian dan pengawasan tersebut antara lain adalah menempatkan pengelolaan pasir laut pada tahun 1970-1990 di bawah Departemen Pertambangan dan Energi. Pada tahun 1991-1997 kewenangan pengelolaan pasir laut diserahkan kepada Otorita Batam, yang kemudian pada tahun 1998-2000 dikembalikan kepada Departemen Pertambangan dan Energi, dan pada tahun 2001 sampai sekarang berada di bawah pemerintah daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 19992 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tanggal 30 Desember 2000, Gubernur Riau mengeluarkan Keputusan Gubernur Riau Nomor 42 Tahun 2000 tentang Pembuktian Kesanggupan dan Kemampuan Pemohon Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya, dan Kontrak Karya Batu Bara. Keputusan Gubernur Riau ini diberlakukan bagi semua kegiatan pertambangan di daerah Provinsi Riau, termasuk penambangan dan pengusahaan pasir laut. Dua setengah bulan sebelum pembentukan TP4L, Gubernur Riau dan para Bupati serta Walikota memberlakukan Keputusan Bersama Gubernur Riau dan Bupati/Walikota di Provinsi Riau[3] Tahun 2002 tentang Pengelolaan Pertambangan Pasir Laut.

Setelah permasalahan pasir laut menjadi perhatian masyarakat di tingkat nasional, Presiden pada tanggal 31 Agustus 2001 memberi instruksi kepada Menteri Kelautan dan Perikanan sebagai Ketua Harian Dewan Maritim Indonesia untuk menangani permasalahan pasir laut tersebut. Pada tanggal 7 Februari 2002 Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan Gubernur Riau sepakat untuk membenahi kembali sistem pengusahaan dan ekspor pasir laut. Pada tanggal 14 Februari 2002 Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Menteri Kelautan dan Perikanan, serta Menteri Lingkungan Hidup mengeluarkan keputusan bersama untuk menghentikan sementara ekspor pasir laut. Pada tanggal 13 Maret 2002 Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pengendalian Penambangan Pasir Laut sebagai landasan hukum bagi upaya-upaya pengendalian yang

dilakukan oleh instansi-instansi pemerintah yang berwenang terhadap kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut. Upaya pengendalian dan pengawasan tersebut pada tanggal 23 Mei 2002 dilembagakan dalam suatu wadah organisasi yang bernama Tim Pengendali dan Pengawas Pengusahaan Pasir Laut (TP4L) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 2002 tentang Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut. Kelembagaan TP4L meliputi: Sekretariat dan Kelompok Kerja (Pokja). Pokja tersebut dibagi menjadi empat Sub-Pokja, yaitu Sub Pokja I Bidang Zonasi, Sub-Pokja II Bidang Pengawasan dan Pengamanan, Sub-Pokja III Bidang Perdagangan Ekspor Pasir Laut, dan Sub-Pokja IV Bidang Analisis Kebijakan. Dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 2002, TP4L juga melandasi kegiatannya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terkait dengan pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut.

Salah satu bentuk pengendalian yang lazim dipakai di Indonesia untuk mengendalikan setiap kegiatan usaha pemanfaatan sumber daya[4] adalah perizinan.[5] Kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut memerlukan sedikitnya 14 dokumen perizinan dari beberapa instansi pemerintah (Tabel 1). Perlu ditambahkan di sini bahwa sebelum seorang pengusaha pertambangan pasir melakukan eksploitasi,

Nama Dokumen	Instansi Penerbit
1. Kuasa Pertamb Eksploitasi Pasir	Pemda (<12 mil); DESDM (12 mil)>
2. Kuasa Pertamb Pengangkutan dan Penjualan Pasir Laut	Pemda (<12 mil); DESDM (12 mil)>
3. Surat Tanda Pendaftaran Kapal (STPK)	Deshub (hubla)
4. Surat Izin Kerja Keruk (SIKK)	Deshub (hubla)
5. Surat Izin Berlayar (SIB)	Deshub (hubla)
6. Surat Pemberitahuan Keagenan Kapal Asing (PKKA)	Deshub (hubla)
7. Surat Pemberitahuan Pengoperasian Kapal Asing (PPKA)	Deshub (hubla)
8. Surat Penetapan sebagai Eksportir Pasir Laut (EPL)	Deperindag
9. Surat Persetujuan Ekspor Pasir Laut (SP-EPL)	Pemda
10. Surat Izin Tenaga Kerja Asing (IKTA)	Depnakertrans
11. Surat Izin Pemberitaan Ekspor Barang (SEB)	Bea Cukai
12. Pemantauan Elektronik (AVL)	Pemda
13. Security Clearance (SC)	Passurta TNI
14. Paspor dan Keimigrasian (dahsus kim)	Depkimham (imigrasi)

lazimnya pengusaha tersebut terlebih dahulu melakukan penyelidikan umum dan eksplorasi. Oleh karena itu, pengusaha yang bersangkutan wajib memiliki surat izin Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum dan Surat Izin Kuasa Pertambangan Eksplorasi. Dengan demikian, jumlah semua dokumen perizinan yang diperlukan dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut ada 16 dokumen perizinan.

Ke-16 dokumen perizinan tersebut dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok perizinan, yaitu:

a. Dokumen Perizinan Pertambangan (Kuasa Pertambangan/KP):
   1. KP Penyelidikan Umum;
   2. KP Eksplorasi;
   3. KP Eksploitasi;
   4. KP Pengolahan dan Pemurnian;
   5. KP Pengangkutan;
   6. KP Penjualan.

b. Dokumen Perizinan Perhubungan Laut:
   1. Surat Tanda Pendaftaran Kapal (STPK);
   2. Surat Izin Kerja Keruk (SIKK);
   3. Surat Izin Berlayar (SIB);
   4. Surat Pemberitahuan Keagenan Kapal Asing (PKKA);
   5. Surat Pemberitahuan Pengoperasian Kapal (PPKA).

c. Dokumen Perizinan Ekspor Pasir laut:
   1. Surat Penetapan Sebagai Eksportir Pasir laut (EPL);
   2. Surat Persetujuan Ekspor Pasir Laut (SP-EPL);
   3. Surat Izin Pemberitahuan Ekspor Barang (SEB).

d. Dokumen Perizinan/Peraturan Pengawasan:
   1. Pemantauan Elektronik (*Automatic Vessel Locater*/AVL);
   2. Izin Kerja Tenaga Asing (IKTA);
   3. Kemudahan Khusus Keimigrasian (Dahsuskim);
   4. *Security Clearance* (SC).

Di samping ke-16 dokumen perizinan tersebut, kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut juga masih memerlukan beberapa perizinan seperti misalnya izin pendirian perusahaan dan izin perdagagan. Izin-izin tersebut diberikan kepada para pengusaha yang dapat memenuhi persyaratan-persyaratan perizinan dan mematuhi pesyaratan-persyaratan tersebut dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

Kepatuhan atau ketaatan para pelaku usaha penambangan pasir laut

kepada syarat-syarat perizinan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku akan dapat terwujud apabila ada jaminan dari pemerintah bahwa pemerintah senantiasa akan melakukan pengendalian dan pengawasan terpadu dengan sistem *monitoring*, *control*, dan *surveillance* (MCS)[7] secara tegas, konsisten, dan tidak pandang bulu.

Kata terpadu dalam uraian tersebut di atas memberi gambaran kepada kita bahwa kegiatan pengendalian dan pengawasan melibatkan beberapa lembaga pemerintah. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut memerlukan sedikitnya 16 (enam belas) dokumen perizinan.[8] Keterlibatan beberapa lembaga pemerintah tersebut didasarkan pada berbagai peraturan perundang-undangan sektoral yang berlaku, yang telah memberi mandat hukum kepada mereka. Oleh karena itu, kita perlu melakukan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan sektoral tersebut apabila kita hendak mengoptimalkan kegiatan pengendalian dan pengawasan terhadap pengusahaan dan penambangan pasir laut.[9] Dalam rangka pengendalian dan pengawasan kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut, serta usaha untuk memperkecil kerugian atau *externalities*, pemerintah telah meningkatkan pengawasan terhadap kegiatan penambangan pasir laut. Sebagai hasil dari kegiatan pengawasan tersebut adalah tertangkapnya 13 kapal pasir laut oleh kapal-kapal patroli TNI-AL. Penjelasan tentang ke-13 kapal pasir laut tersebut adalah sebagai berikut:

Pada tanggal 25 dan 26 Juli 2002 TNI AL melakukan penangkapan terhadap tujuh kapal pasir laut berbendera asing yang didakwa melakukan pelanggaran dalam pengerukan dan penambangan pasir laut di perairan Kepulauan Riau. Ketujuh kapal pasir laut tersebut adalah:

1. MV. Samsung Apollo, 5130 GT (Korea): ditangkap di Selat Durian;
2. MV. Profesor Gojunov, 7135 GT (Rusia): ditangkap di Selat Durian;
3. MV. Vasco Da Gama, 36000 GT (Belanda): ditangkap di Selat Durian;
4. TB. Jasmine V, 7864 GT (Jepang): ditangkap di perairan Tanjung Balai Karimun;
5. TB. Olivia V, 486 GT (Jepang): ditangkap di perairan Tanjung Balai Karimun;
6. MV. Alexander Van Humboldt (Luxemburg):

ditangkap di perairan Tanjung Uban;

7. MV. Lange Wapper (Belgia):
   ditangkap di perairan Tanjung Uban.

Di samping ketujuh kapal pasir laut tersebut, aparat penegak hukum di laut pada tanggal 26 dan 29 Agustus 2002 juga telah menangkap enam kapal pasir laut berbendara asing di perairan Kepulauan Riau. Keenam kapal pasir laut tersebut adalah sebagai berikut:[10]

(1) MV. Hikarigo (Honduras): *dredger* statis
ditangkap di perairan Pulau Bintan.

(2) TB. Yamani-02 (Belize): *tug boat*
ditangkap di perairan Pulau Bintan.

(3) Mv. KLK-II (Honduras): *dredger* statis
ditangkap di perairan Pulau Kundur.

(4) MV. Bintang Harmoni (Honduras): *sand pump ship*
ditangkap di perairan Pulau Kundur.

(5) TB. Bintang Baru (Honduras): *pusher tug*
ditangkap di perairan Pulau Kundur.

(6) MV. Banel (Singapura): *sand pump ship*
ditangkap di perairan Pulau Kundur.

Penangkapan terhadap ketiga belas kapal pasir laut tersebut didasarkan pada dugaan adanya pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, yaitu:

a. Berlayar tanpa Surat Izin Berlayar (SIB) merupakan pelanggaran terhadap UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran;
b. Penggelapan volume pasir yang diekspor merupakan pelanggaran terhadap UU Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan;
c. Beberapa awak kapal tidak memiliki paspor, berarti mereka melanggar UU Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian;
d. Penambangan di luar lokasi Kuasa Pertambangan (KP) melanggar UU Nomor 11 tahun 1967 tentang Pertambangan;
e. Pencemaran dan perusakan lingkungan laut melanggar UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
f. Perusakan daerah perikanan tangkap dan kawasan perikanan budidaya melanggar UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.

Penyelidikan dan penyidikan terhadap ketiga belas kapal pasir laut yang tertangkap dilakukan secara terpadu oleh Polri, Bea dan Cukai, Imigrasi, dan TNI AL sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Masing-masing instansi tersebut melakukan tugasnya sesuai

dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang. Ketujuh kapal keruk yang ditangani oleh TP4L telah dicoba untuk diselesaikan melalui pengadilan. Namun demikian ternyata bahwa putusan hakim dirasakan tidak sesuai dengan rasa keadilan masyarakat, karena putusan hakim hanya didasarkan pada pelanggaran Undang-Undang Pelayaran saja sebagaimana dituduhkan oleh Jaksa Penuntut Umum, dan tidak berdasarkan pada keenam pelanggaran tersebut di atas yang dijadikan alasan untuk menangkap ketujuh kapal tersebut. Akhirnya, ketujuh kapal tersebut dibebaskan setelah membayar sejumlah uang kompensasi untuk pembangunan. Sementara itu, keenam kapal lainnya dapat diselesaikan tanpa melalui TP4L.

Tidak terselesaikannya kasus 13 kapal pasir laut tersebut melalui jalur hukum positif yang formal dapat dipakai sebagai indikator bahwa kebi-jakan TP4L di bidang pengendalian dan pengawasan terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut belum dapat berjalan sebagaimana diharapkan. Indikator lainnya yang juga dapat dipakai untuk menunjukkan belum efektifnya kebijakan TP4L adalah:

a. Stagnasi ekspor pasir laut;
b. Ketidaksinkronan kebijakan zonasi;
c. Ketidaksinkronan kebijakan perizinan;
d. Kompensasi kerugian masyarakat kurang memadai atau tidak ada.

Stagnasi ekspor pasir laut dipicu oleh penyelesaian ke-13 kapal pasir laut yang menunjukkan adanya ketidakpastian hukum, sehingga para pengusaha pasir laut menghentikan kegiatan mereka. Ketidakpastian hukum juga disebabkan oleh perubahan kebijakan yang terlalu sering, seperti misalnya perubahan Harga Patokan Ekspor (HPE) dari 1.5 USD/m3 menjadi 3.0 USD/m3, serta ketidakjelasan kebijakan dalam pemberian Surat Persetujuan Ekspor Pasir Laut (SPEPL) dan Surat Izin Kerja Keruk (SIKK).

2. Karakter Kerangka Hukum Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut

2.1 Karakter Kerangka Hukum Lingkup Nasional

Peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut sebagaimana telah diuraikan di atas terdiri atas ketentuan-ketentuan hukum dari beberapa lembaga atau instansi pemerintah sektoral. Lembaga-lembaga pemerintah tersebut sudah barang tentu akan memiliki cara pandang yang berbeda tentang apa itu pasir laut. Perbedaan cara pandang akan sangat mempengaruhi kebijakan yang dikeluarkan oleh

suatu lembaga atau instansi pemerintah.

Sebagai contoh nyata dari perbedaan cara pandang tersebut adalah sebagai berikut:

(a) DKP akan memandang pasir laut sebagai salah satu jenis sumber daya kelautan dan perikanan yang harus dikelola secara terpadu;
(b) Deperindag akan memandang pasir laut sebagai komoditi perdagangan yang perlu diatur tata niaganya;
(c) Kementerian LH akan memandang pasir laut sebagai sumber daya alam yang pemanfaatannya tidak boleh mengakibatkan pencemaran dan perusakan lingkungan laut;
(d) Deplu akan memandang pasir laut sebagai sumber daya alam yang pemanfaatannya dapat mempengaruhi penetapan batas laut antara Indonesia dengan negara tetangga;
(e) Pemerintah daerah akan memandang pasir laut sebagai sumber peningkatan pendapatan asli daerah (PAD).

Oleh karena itu, pemilihan cara pandang terhadap pasir laut akan sangat mempengaruhi upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan sektoral dalam rangka optimalisasi pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut. Cara pandang yang akan dipergunakan dalam upaya harmonisasi ini adalah bahwa pasir laut dipandang sebagai komoditi perdagangan. Landasan pertimbangan yang dipergunakan dalam penetapan cara pandang ini adalah bahwa:

a. Sumber daya alam dari pendekatan manfaat atau *utility* baru dapat bermanfaat bagi kehidupan manusia bila diubah bentuknya *(form utility),* dipindahkan tempatnya *(place utility)*, dan diupayakan ada perbedaan waktu *(time utility)*;[11]
b. Pemanfaatan sumber daya alam bertujuan untuk memproduksi barang-barang yang dibutuhkan oleh pasar, dan bukannya memproduksi barang-barang yang dapat diproduksi;
c. Pembeli produk senantiasa menitikberatkan perhatiannya pada kualitas dan harga produk, bukan pada sumber daya alam sebagai asal dari produk tersebut. Dalam kaitan ini, bahasa penjual harus sama dengan bahasa pembeli supaya dapat terjadi komunikasi yang disebut perdagangan;
d. Sebagian terbesar kebutuhan manusia dipenuhi melalui mekanisme bisnis dan perdagangan.

Penempatan pasir laut sebagai komoditi perdagangan membawa konsekuensi bahwa kegiatan harmonisasi peraturan perundang-

undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut diarahkan kepada upaya-upaya untuk mensukseskan perdagangan yang saling menguntungkan. Jika demikian, kegiatan harmonisasi sebaiknya mengikuti alur mekanisme perdagangan yang dari proses negosiasi antara penjual dan pembeli untuk mencapai kesepakatan sampai dengan diterimanya barang di tangan pembeli. Di samping itu, kegiatan harmonisasi juga akan memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku, seperti:

a. *Lex superior de rogat legi inferiori*, di mana hukum yang lebih tinggi dapat mengesampingkan hukum yang lebih rendah tingkatannya. Dengan kata lain, hukum yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tingkatannya. Bila hal tersebut terjadi, maka hukum yang lebih rendah tingkatannya tersebut batal demi hukum;
b. *Lex posterior de rogat legi priori*, di mana hukum yang baru dapat mengesampingkan hukum yang lama sepanjang mengatur hal yang sama;
c. *Lex specialis de rogat legi generali*, di mana hukum yang bersifat khusus dapat mengesampingkan hukum yang bersifat umum. Di dalam praktik, *de rogat* ternyata tidak diartikan secara harafiah sebagai mengesampingkan, melainkan diartikan sebagai saling melengkapi di mana hukum yang bersifat khusus diprioritaskan pelaksanaannya atau penerapannya;
d. *Pacta sunt servanda*, di mana perjanjian perdagangan, ekspor-impor atau jual beli berlaku sebagai Undang-Undang bagi para pembuatnya.

Kegiatan harmonisasi juga perlu memperhatikan beberapa fenomena yang secara teoretis atau konseptual dapat dijadikan dasar dalam menyelaraskan dan menyerasikan peraturan perundang-undangan sektoral dalam rangka optimalisasi pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut. Fenomena tersebut antara lain adalah:

a. Berbagai peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku dan berkaitan dengan kegiatan pengendalian dan pengawasan terhadap pengusahaan dan penambangan pasir laut perlu diidentifikasi dan dipetakan keterkaitannya satu sama lain dalam rangka kegiatan harmonisasi ini. Pemetaan tersebut akan dapat memperlihatkan apakah peraturan perundang-undangan tersebut satu sama lain dapat diharmonisasikan dan dipadukan[12] atau tidak, unsur-unsur peraturan perundang-undangan lingkungan yang mana saja yang dapat dipadukan dan mana saja yang tidak

dapat dipadukan; apabila tidak dapat dipadukan atau diharmonisasikan, apa kendala dan hambatannya,[13] dan bagaimana mengatasinya; dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut masih sesuai dengan perkembangan zaman atau tidak.[14] Keterpaduan atau harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan akan mampu mengurangi tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan, serta untuk selanjutnya keterpaduan tersebut Lingkungan dapat memacu optimalisasi pengendalian dan pengawasan terhadap kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut;

b. Pengertian dan ruang lingkup dari kegiatan pengendalian dan pengawasan terhadap pengusahaan dan penambangan pasir laut perlu dijabarkan secara jelas sehingga dapat dengan mudah diketahui unsur-unsur kegiatan yang dapat membedakan mana yang pengendalian dan mana yang pengawasan. Penjabaran tentang pengertian dan ruang lingkup tersebut juga dapat memperjelas posisi keduanya, yaitu apakah pengawasan menjadi bagian dari pengendalian atau sebaliknya pengendalian menjadi bagian dari pengawasan, serta apakah keduanya merupakan upaya penegakan hukum.[15] Di samping itu, pengertian dan ruang lingkup dari kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut juga perlu dijabarkan dalam rangka ikut memperjelas pengertian dan ruang lingkup dari pengendalian dan pengawasan dalam kerangka penegakan hukum;[16]

c. Perlu diketahui apakah upaya optimalisasi ada kaitannya atau sama dengan upaya peningkatan kapasitas kelembagaan. Hal ini disebabkan oleh karena pada hakikatnya kegiatan pengendalian dan pengawasan terhadap pengusahaan dan penambangan pasir laut dilakukan oleh lembaga atau instansi pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, lembaga atau instansi pemerintah tersebut mendapat mandat hukum dari peraturan perundang-undangan. Bila ternyata bahwa upaya optimalisasi merupakan usaha peningkatan kapasitas kelembagaan, maka harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam rangka optimalisasi pengendalian dan pengawasaan terhadap pengusahaan dan penambangan pasir laut tidak terlepas dari masalah kelembagaan.[17] Oleh karena itu, lembaga-lembaga dan kelembagaannya yang terkait dalam kegiatan pengendalian dan pengawasan perlu diidentifikasi;

d. Pelaksanaan pengendalian dan pengawasan yang saat ini sedang berlangsung di lapangan perlu dikaji apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau belum.

Dengan kata lain, aspek yuridis empiris dari pengendalian dan pengawasan perlu dibandingkan dengan aspek yuridis normatifnya. Dengan metode perbandingan tersebut akan dapat diketahui bagaimana mengoptimalkan kegiatan pengendalian dan pengawasan yang saat ini sudah ada. Di samping itu, hasil perbandingan juga dapat menunjukkan unsur-unsur pengendalian dan pengawasan yang mana saja yang harus diprioritaskan untuk dioptimalisasikan. Jadi, tidak semua unsur harus serentak dioptimalkan, karena akan banyak memakan biaya, waktu, dan tenaga. Dengan demikian dapat dimengerti bahwa kegiatan optimalisasi pengendalian dan pengawasan terhadap pengusahaan dan penambangan pasir laut memerlukan suatu upaya perencanaan yang di dalamnya ada semacam daftar skala prioritas optimalisasi;

e. Upaya-upaya optimalisasi dalam bidang pengendalian dan pengawasan memerlukan arahan dan pedoman, serta petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis agar supaya tujuan optimalisasi yang telah ditetapkan dapat tercapai. Tujuan optimalisasi tersebut adalah meningkatnya ketaatan dan kepatuhan para pihak dalam pengusahaan dan penambangan pasir laut *(legal compliance)* kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila para pihak tidak taat dan tidak patuh, maka peraturan perundang-undangan dapat menjatuhkan sanksi dan/atau hukuman melalui suatu proses hukum. Sehubungan dengan hal tersebut, upaya optimalisasi harus disertai dengan tolok ukur yang dapat mengukur keberhasilan dari upaya optimalisasi tersebut. Beberapa tolok ukur keberhasilan yang dapat dipakai adalah:
   • cairnya stagnasi ekspor pasir laut,[18]
   • berlakunya harga pasir yang menguntungkan para pihak,[19]
   • sinkronnya zonasi penambangan dan tata ruang daerah,[20]
   • berjalannya program pemberdayaan masyarakat,[21] dan
   • terpadunya kebijakan perizinan.[22]

   Masalah lain yang perlu dipahami dalam kaitan ini adalah bahwa upaya optimalisasi sebagai suatu proses tidak akan selesai seketika itu juga, melainkan harus dilaksanakan secara bertahap dan tahapan tersebut perlu diidentifikasi dalam pembahasan topik dari tulisan ini;

f. Hubungan kelembagaan antarorganisasi pengendali, antarorganisasi pengawas, dan antara organisasi pengendali dan pengawas, serta antara organisasi pengendali dan pengawas dengan *stakeholders* atau para pihak dalam pengusahaan dan

penambangan pasir laut bukan merupakan masalah yang kecil dalam upaya optimalisasi. Hubungan antarlembaga, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, merupakan sesuatu hal kompleks. Oleh karena itu, masalah hubungan kelembagaan tersebut perlu dikaji dengan seksama agar optimalisasi dapat berhasil secara terpadu dan dalam harmoni. Di samping itu, dari sudut kelembagaan pembahasan topik dalam tulisan ini perlu mencermati tentang *institutional arrangement* dan *institutional framework*[23] dari kelembagaan instansi pengendali dan instansi pengawas dalam hubungannya dengan semua *stakeholders* di bidang pengusahaan dan penambangan pasir laut.

2.2. Karakter Kerangka Hukum Lingkup Internasional

Konvensi internasional yang dijadikan rujukan adalah Konvensi PBB Tahun 1982 tentang Hukum Laut (KHL) yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui UU Nomor 17 Tahun 1985. Kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut banyak dilakukan di perairan pantai Kepulauan Riau, Selat Singapura, Selat Malaka, Bangka Belitung, dan Kalimantan Barat. Beberapa ketentuan hukum yang terdapat dalam KHL yang berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut adalah:

(a) Perairan pedalaman atau *internal waters* (Pasal 8 KHL);
(b) Perairan nusantara atau *archipelagic waters* (Pasal 47 KHL);
(c) Laut teritorial atau *territorial sea* (Pasal 3 KHL);
(d) Zona tambahan atau *contiguous zone* (Pasal 33 KHL);
(e) Selat untuk pelayaran internasional atau *straits used for international navigation* (Pasal 34 KHL);
(f) Pelayaran dengan lintas damai atau *innocent passage* (Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 KHL);
(g) Batas laut teritorial antarnegara atau *delimitation of territorial sea between states* (Pasal 15 KHL);
(h) Perlindungan dan pelestarian lingkungan laut atau *protection and preservation of the marine environmen*t (Pasal 194, Pasal 204, Pasal 206, Pasal 208, dan Pasal 211 KHL).

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki kedaulatan penuh atas sumber daya pasir yang berada di perairan pedalaman, perairan nusantara, dan laut teritorial. Artinya, setiap kegiatan usaha penambangan pasir laut di wilayah tersebut harus memperoleh izin dari pemerintah. Usaha penambangan pasir laut yang telah mendapat

izin dapat melakukan kegiatannya dengan ketentuan harus mematuhi atau tidak boleh melanggar ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam persyaratan perizinan. Kegiatan penambangan pasir laut juga sering terdapat di zona tambahan, yaitu wilayah perairan yang berada di sepanjang laut teritorial selebar 12 mil diukur dari batas luar laut teritorial atau 24 mil diukur dari garis pangkal. Garis pangkal dapat dipergunakan untuk melakukan penataan ruang bagi kegiatan penambangan pasir laut. Kegiatan penambangan pasir laut juga dilakukan di Selat Malaka dan Selat Singapura. Kedua selat tersebut merupakan selat yang dipergunakan untuk pelayaran internasional. Oleh karena itu, kegiatan penambangan pasir laut tidak boleh mengganggu lalu lintas pelayaran di selat tersebut. Kegiatan penambangan pasir laut yang dilakukan di wilayah laut perbatasan antarnegara sebaiknya didukung dengan adanya ketetapan batas wilayah laut antarnegara. Apabila batas wilayah laut tersebut belum ada, maka idealnya batas wilayah laut harus diadakan terlebih dahulu sebelum kegiatan penambangan pasir laut dilakukan. Apabila batas wilayah laut antara Indonesia belum ada, maka negara-negara yang berbatasan sebaiknya bekerja sama untuk mengatur kegiatan-kegiatan yang bersifat lintas batas.

Pelayaran kapal-kapal yang dipergunakan dalam penambangan dan pengusahaan pasir laut harus tunduk pada ketentuan-ketentuan tentang pelayaran lintas damai. Artinya, pelayaran kapal-kapal dari pelabuhan ke lokasi penambangan tidak boleh melanggar atau bertentangan dengan ketertiban umum. Salah satu ketertiban umum yang tidak boleh dilanggar adalah mencemari dan merusak lingkungan laut. Kenyataan yang terjadi adalah bahwa kegiatan kapal keruk, kapal penampung, dan kapal pengangkut ternyata banyak melakukan pencemaran dan perusakan lingkungan. Sehubungan dengan ketentuan lingkungan tersebut, kegiatan penambangan pasir laut dapat dikategorikan sebagai kegiatan yang memiliki dampak penting terhadap lingkungan dan oleh karena itu perlu dilakukan AMDAL terlebih dahulu sebelum kegiatan penambangan pasir laut dimulai.

3. Sejarah Pengaturan Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut

3.1 Gambaran Umum Sejarah Pengaturan Pasir Laut

Lokasi pengusahaan dan penambangan pasir laut terletak di perairan tiga provinsi, yaitu Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, dan Provinsi Kalimantan Barat. Kabupaten dan kota dari masing-masing provinsi yang wilayah perairannya menjadi target

pengusahaan dan penambangan pasir laut meliputi:

a. Provinsi Kepulauan Riau: Kota Batam; Kabupaten Karimun; Kabupaten Bengkalis; Kabupaten Kepulauan Riau.
b. Provinsi Bangka Belitung: Kabupaten Bangka; Kabupaten Belitung.
c. Provinsi Kalimantan Barat: Kota Pontianak; Kabupaten Pontianak.

Di antara daerah kota dan kabupaten tersebut di atas, Kota Batam (Pulau Batam), Kabupaten Karimun, dan Kabupaten Kepulauan Riau merupakan daerah yang perairannya paling banyak menerima tekanan dari kegiatan usaha penambangan pasir laut dibandingkan daerah kabupaten dan kota lainnya. Wilayah perairan dari ketiga daerah tersebut langsung berbatasan dengan Singapura, suatu negara kota yang mempunyai permintaan pasir laut yang cukup besar setiap tahunnya. Dalam kaitan ini, Johor Baru telah memanfaatkan banyak pasir laut dari Indonesia untuk mengembangkan kota Johor Baru menjadi New Johor Baru. Pembangunan kota New Johor Baru yang dimulai sekitar tahun 1994 saat ini boleh dikatakan sudah selesai. Di samping New Johor Baru, beberapa daerah pantai di ujung selatan Semenanjung Malaysia yang berbatasan dengan Singapura juga membutuhkan pasir dari Indonesia untuk membangun dua pelabuhan samudera yang dapat menyaingi Singapura. Potensi kebutuhan pasir laut Singapura pada tahun 2003 sampai dengan tahun 2010 dan Malaysia mulai tahun 2003 dapat dilihat pada **Tabel 1** dan Tabel 2.[24]

Sebagian dari kebutuhan pasir laut diperoleh dari kegiatan usaha penambangan di perairan Wilayah Batam. Sejak tahun 1992, Wilayah Batam meliputi Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Nipah, Pulau Setoko, Pulau Rempang, Pulau Galang, dan Pulau Galang Baru. Ketujuh pulau di Wilayah Batam tersebut dihubungkan dengan enam jembatan megah yang menyeberangi selat-selat di antara pulau-pulau tersebut.[25] Kegiatan pertambangan dan penggalian, termasuk penambangan pasir laut, pada tahun 1999 menempati urutan terakhir dalam kegiatan ekonomi Wilayah Batam dengan persentase sebesar 0,82%.[26] Persentase tertinggi sebesar 71,60% ditempati oleh kegiatan industri pengolahan, yang didominasi oleh pengilangan minyak bumi, dan kedua sebesar 11,13% diduduki oleh kegiatan perdagangan, hotel, dan restoran.[27]

Walaupun kegiatan pertambangan dan penggalian merupakan kegiatan ekonomi terendah dalam persentase, dampak yang timbul dari kasus-kasus penambangan dan pengusahaan pasir laut memiliki cakupan nasional. Pengusahaan dan penambangan pasir laut di perairan Kepulauan Karimun, Wilayah Batam, dan Kepulauan Riau

Nama Proyek	Estimasi Volume	Status	Selesai
Pasir Panjang	150 juta m^3	On Going	2003
Changi Bay	300 juta m^3	On Going	2003
Western Island	900 juta m^3	On Going	2010
Jurong Island	200 juta m^3	On Going	2010
N Eastern Island	200 juta m^3	Tender	2005
Tuas Reclm	40 juta m^3	Tender	2005
Punggol Reclm	10 juta m^3	Tender	2005
Sentosa Island	15 juta m^3	Tender	2005

Tabel 1. Potensi Kebutuhan Pasir Laut Singapura 2003-2010

Nama Proyek	Estimasi Volume	Status
Port Dickson	40 juta m^3	On Going
Malacca	40 juta m^3	On Going
West Port Pulau Indah	30 juta m^3	On Going
Port Miri Reclamation	2 juta m^3	On Going
Langkawi	43 juta m^3	Tender
Kedah/Perlis	300 juta m^3	Tender
Tanjung Pellepes Johor	63 juta m^3	Tender
Penang	6 juta m^3	Tender
Lumut	1 juta m^3	Tender

Tabel 2. Potensi Kebutuhan Pasir Malaysia, 2003-Selesai

yang diusahakan sejak tahun 1970-an sampai saat ini memang memiliki prospek ekonomi dan bisnis yang cukup menjanjikan. Kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut di satu sisi telah memberikan manfaat bagi para pengusaha dan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), namun di sisi lain juga telah mengakibatkan terjadinya berbagai permasalahan yang menimbulkan kerugian. Beberapa permasalahan yang menimbulkan kerugian atau *externalities* tersebut antara lain adalah kerusakan ekosistem pesisir dan laut, pulau tenggelam, kerusakan sumber daya perikanan tangkap dan perikanan budidaya, penggelapan volume dan harga pasir laut, penyelundupan pasir laut ke luar negeri, kegiatan penambangan pasir laut secara ilegal, eksploitasi pasir laut secara berlebihan, dan persaingan usaha secara tidak sehat. Berhubung potensi kebutuhan pasir laut di Singapura dan Malaysia masih cukup besar (lihat Tabel 1 dan Tabel 2), maka dapat dipastikan bahwa kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut akan terus berlanjut dan permasalahan-permasalahan yang ditimbul-kannya akan terus meningkat. Apa bila tidak dilakukan peningkatan pengendalian dan pengawasan terhadap kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut, maka kerugian negara, pengusaha perikanan tangkap, pengusaha perikanan budidaya, pengusaha jasa pariwisata laut, nelayan, dan sebagian besar masyarakat pantai dari pulau-pulau di sekitar lokasi penambangan tidak akan berhenti.

Externalities sebagaimana diuraikan di atas juga dapat muncul sebagai akibat adanya sengketa batas-batas wilayah laut antardaerah dan antara daerah dengan instansi pemerintah pusat. Konflik perbatasan tersebut muncul sebagai konsekuensi logis dari penerapan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang sebelumnya sudah diduga akan muncul sebagai akibat perbedaan persepsi dan kepentingan dalam penetapan batas-batas laut antar daerah yang ditinggalkan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999. Sengketa antardaerah dalam penetapan batas wilayah laut ini, baik langsung maupun tidak langsung, akan sangat mempengaruhi iklim investasi dan situasi pemanfaatan pasir laut. Batas-batas wilayah laut antar-daerah yang tidak jelas akan mempengaruhi kepastian hukum. Ketidakpastian hukum akan sangat mempengaruhi, misalnya, pola pengusahaan dan penambangan pasir laut. Konflik kepentingan dalam penetapan batas-batas wilayah laut antar daerah juga akan dapat dilihat dalam bentuk perebutan lahan investasi, serta pemekaran suatu daerah sering dapat menimbulkan perebutan kegiatan-kegiatan usaha yang sudah ada dan sedang berjalan.

Permasalahan tersebut di atas memang sebaiknya harus diselesaikan melalui hukum,[28] karena hukum memiliki mekanisme penjatuhan sanksi dan pemberian ganti rugi secara jelas. Kerugian yang merupakan *externalities* bagi para pihak tersebut di atas dapat diinternalkan melalui proses hukum, baik di dalam maupun di luar proses peradilan.[29] Ada pepatah mengatakan bahwa *prevention better than cure* atau mencegah lebih baik dari pada mengobati, karena usaha pencegahan jangan sampai sakit akan lebih mudah dan lebih murah jika dibandingkan usaha pengobatan terhadap orang yang terlanjur sakit. Oleh karena itu, lebih baik meningkatkan kegiatan pengendalian dan pengawasan terhadap kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut sebagai langkah untuk melakukan pencegahan terhadap timbulnya dan atau berkembangnya permasalahan dari pada harus berhadapan dengan permasalahan pengusahaan dan penambangan pasir laut yang terlanjur timbul atau terlanjur berkembang sehingga sulit penyelesaiannya. Dengan demikian, pengusahaan dan penambangan pasir laut senantiasa harus dikendalikan, dipantau, diamati, dan diawasi apabila pemerintah tidak ingin terus-menerus mengalami kerugian.

Permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha penambangan pasir laut juga telah menyebar sampai ke wilayah Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Pontianak (termasuk Kota Pontianak), walaupun belum separah kabupaten dan kota yang disebutkan terdahulu. Hal ini disebabkan oleh karena Kabupaten Bengkalis belum mau secara luas membuka daerahnya bagi penambangan dan pengusahaan pasir laut, sedangkan Kabupaten Pontianak terletak jauh dari pusat pasar pasir laut, yaitu Singapura dan ujung selatan Semenanjung Malaysia. Kebalikan dari Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Pontianak adalah Kabupaten Bangka dan Kabupaten Belitung yang daerahnya telah cukup lama dan cukup parah dijamah oleh kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Kasus-kasus penambangan dan pengusahaan pasir laut dengan dibarengi oleh kasus-kasus pembuangan limbah dari Singapura telah dialami oleh kedua kabupaten tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, kegiatan pengendalian dan pengusahaan pasir laut perlu dioptimalisasikan, terutama di daerah-daerah yang intensitas pemanfaatan sumber daya pasir lautnya terus meningkat, seperti di daerah-daerah tersebut di atas.

3.2 Gambaran Khusus Sejarah Pengaturan Pasir Laut

Kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut dilakukan sebagai respon dari adanya permintaan pasir laut Singapura dan Malaysia. Kegiatan tersebut akan melibatkan beberapa kelembagaan usaha dan

kegiatannya seperti:

1. Usaha importir pasir laut;
2. Usaha eksportir pasir laut;
3. Usaha pencarteran kapal keruk;
4. Usaha pengerukan pasir laut;
5. Usaha pencarteran kapal tongkang;
6. Usaha pencarteran kapal tunda;
7. Usaha pengangkutan pasir laut;
8. Usaha bongkar muat pasir laut;
9. Usaha keagenan kapal;
10. Usaha jasa asuransi;
11. Usaha jasa keuangan dan perbankan;
12. Usaha jasa bantuan hukum (notaris dan pengacara).

Kedua belas macam kegiatan usaha tersebut di atas memperlihatkan bahwa kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut:

a. Memerlukan berbagai macam dokumen perizinan yang mungkin jumlahnya lebih dari 16 dokumen;
b. Merupakan *standard contract*,[30] di mana setiap langkah atau olah gerak kegiatan penambangan didasarkan pada atau dilandasi dengan perjanjian-perjanjian atau kontrak-kontrak. Perjanjian atau kontrak menurut asas *pacta sunt servanda* berlaku sebagai Undang-Undang bagi para pembuatnya;
c. Merupakan kegiatan yang dipayungi dengan perjanjian ekspor-impor. Dengan demikian kegiatan tersebut merupakan kegiatan ekspor-impor.

Memberi gambaran tentang persaingan antarkelembagaan usaha yang dapat timbul dan dapat menjurus kepada persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, perbuatan melawan hukum, dan kejahatan. Masing-masing kegiatan usaha dalam penambangan dan pengusaha-an pasir menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus memiliki izin usaha.[31] Izin merupakan suatu konsep pemahaman bahwa pihak yang menerima izin mengakui bahwa pemilik sumber daya pasir laut adalah rakyat Indonesia yang memberi mandat kepada pemerintah untuk mengelola dan mempergunakan sumber daya pasir laut tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[32] Sebaliknya, izin tersebut juga merupakan pengakuan dari rakyat Indonesia bahwa pihak yang

memperoleh izin berhak untuk memanfaatkan sumber daya pasir laut sesuai dengan persyaratan yang tercantum di dalam izin dan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

Kegiatan ekspor-impor pasir laut didasarkan pada perjanjian ekspor-impor antara pihak eksportir dan pihak importir. Kenyataan lapangan menunjukkan bahwa pihak eksportir terdiri atas beberapa perusahaan yang melakukan kegiatan-kegiatan:

1. Ekspor pasir laut;
2. Pencarteran kapal keruk;
3. Pengerukan pasir laut;
4. Pencarteran kapal tongkang;
5. Pencarteran kapal tunda;
6. Pengangkutan pasir laut;
7. Bongkar muat pasir laut;
8. Keagenan kapal;
9. Jasa asuransi;
10. Jasa keuangan dan perbankan;
11. Jasa bantuan hukum (notaris dan pengacara).

Di dalam perjanjian tersebut disepakati bahwa eksportir mempunyai kewajiban untuk menyediakan pasir laut, sedangkan importir memiliki kewajiban untuk membayar harganya dengan cara pembayaran yang telah disepakati, yaitu dengan mempergunakan *letter of credit* atau L/C. Pelaksanaan perjanjian ekspor-impor tersebut akan melibatkan penerapan *incoterms* atau *international commercial terms*. Berdasarkan asas kebebasan berkontrak, importir dan eksportir dapat menetapkan janji bahwa importir akan mengambil sendiri di lokasi penambangan *(ex-work)* atau eksportir harus mengangkut pasir laut sampai ke tempat tujuan yang telah ditentukan (*duty free paid*). Dapat juga disepakati bahwa perdagangan pasir laut yang mereka lakukan akan mempergunakan FOB *(Free on Board)*, C & F *(Cost and Freight)*, atau CIF *(Cost, Insurance and Freight)*. Dari hasil studi lapangan terlihat bahwa perjanjian ekspor pasir laut dari Indonesia ke Singapura pada umumnya mempergunakan klausul atau ketentuan bahwa pasir laut siap untuk dibongkar di tempat tujuan yang telah ditetapkan dan yang melakukan pembongkaran adalah pihak pengusaha Singapura. Hal ini berarti bahwa semua tanggung jawab atas pasir laut mulai dari pengerukan sampai dengan penyiapan pasir laut di atas alat angkut di tempat tujuan yang telah ditetapkan berada di tangan pihak eksportir.

Dengan demikian, semua urusan dengan pemerintah Indonesia, termasuk semua biaya, keamanan, dan keselamatan pasir laut sampai di tempat tujuan adalah tanggung jawab pihak eksportir. Pihak eksportir, misalnya, harus menyelesaikan segala urusan bea dan cukai serta berbagai macam pemeriksaan dan pungutan di laut. Masalah peradilan yang berkaitan dengan tuduhan pelanggaran ketentuan-ketentuan hukum Indonesia juga merupakan tanggung jawab pihak eksportir.

Perdagangan ekspor impor pasir laut dimulai dengan adanya keinginan pihak Singapura untuk melakukan reklamasi wilayah pantai tertentu. Proyek reklamasi ini kemudian ditenderkan dan tender tersebut dimenangkan oleh sembilan perusahaan yang bergabung dalam suatu kelembagaan kartel. Sembilan perusahaan tersebut kemudian mencari pasir laut ke wilayah Indonesia sebagai bahan reklamasi wilayah pesisir tertentu di Singapura. Masing-masing dari sembilan perusahaan tersebut kemudian membuat kontrak-kontrak dengan para pengusaha Indonesia yang memiliki atau memegang Kuasa Pertambangan/KP. Para pemegang KP yang memperoleh kontrak dari Singapura kemudian mengadakan perjanjian-perjanjian dengan pengusaha-pengusaha Indonesia mengenai beberapa kegiatan sebagaimana telah diidentifikasikan di atas.

Harga ekspor pasir laut dari Indonesia ke Singapura yang berlaku sebelum kegiatan ekspor pasir laut dihentikan untuk sementara sebenarnya didasarkan pada harga yang telah ditetapkan oleh pihak Singapura. Harga Singapura tersebut merupakan harga pekerjaan pemborongan reklamasi lahan per meter persegi yang kemudian diterjemahkan oleh sembilan perusahaan pemegang mandat yang bergabung dalam satu kartel menjadi harga satuan per meter kubik. Harga satuan per meter kubik itulah yang kemudian diolah oleh para pengusaha Indonesia dengan memperhitungkan berbagai macam biaya dan pungutan. Berbagai macam biaya dan pungutan yang begitu besar yang harus dibayar oleh para pengusaha dalam memproduksi satu meter kubik pasir laut telah mengakibatkan perbedaan yang begitu mencolok antara harga pasir laut yang ditetapkan oleh pihak Singapura dan harga pasir laut yang diterima oleh pemerintah. Perbedaan yang begitu besar tersebut kemudian disebarluaskan oleh beberapa pihak kepada masyarakat sebagai kerugian negara.

Perbedaan yang mencolok antara harga Singapura dengan penerimaan negara dari ekspor pasir laut dipengaruhi oleh beberapa

komponen, antara lain komponen birokrasi perizinan dan ketidakpastian hukum. Mata rantai birokrasi perizinan telah mengakibatkan ekonomi biaya tinggi. Keberadaan mata rantai birokrasi tersebut tidak lepas dari adanya ketidakpastian hukum. Berbagai macam peraturan perundang-undangan diberlakukan dengan latar belakang kepentingan yang berbeda. Perbedaan kepentingan tersebut sebagaimana telah diuraikan di atas sangat menentukan cara pandang dari lembaga atau instansi pemerintah terkait dalam menyikapi masalah pasir laut.

Dari uraian tersebut di atas dapat dipahami bahwa penerimaan negara dari ekspor pasir laut dapat ditingkatkan apabila biaya produksi pasir laut dapat ditekan. Salah satu cara untuk memperoleh harga pasir laut yang memadai adalah melalui pengendalian komponen-komponen yang mempengruhi harga pasir laut tersebut. Dalam kaitan ini, pemerintah seyogyanya dapat menetapkan kebijakan perizinan satu atap, dan satu atap dalam perizinan tersebut adalah perizinan ekspor pasir laut. Jadi, perizinan ekspor pasir laut tersebut merupakan paket perizinan yang sudah lengkap dengan perizinan-perizinan lainnya yang diperlukan. Kebijakan perizinan satu atap ini akan sangat menghemat biaya dan sebagai akibatnya akan meningkatkan pendapatan negara.

Mandat hukum atau kewenangan untuk memberi berbagai macam izin tersebut di atas bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut harus tunduk dan patuh kepada beberapa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut harus disesuaikan dengan UUD 1945 yang telah diamandemen, UU Nomor 32 Tahun 2004, GATT/WTO yang telah diratifikasi oleh pemerintah melalui UU Nomor 9 Tahun 1994, dan UNCLOS yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 17 Tahun 1985. Penyerasian dan penyesuaian tersebut dilakukan dengan cara interpretasi, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional dalam rangka upaya penemuan hukum yang tepat bagi kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut, serta dalam rangka penyamaan persepsi para *stakeholders* demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan, serta terpadunya kegiatan pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut.

Dalam kaitannya dengan pola pengusahaan pasir laut, jumlah pemegang KP adalah 17 dan setelah otonomi daerah jumlah tersebut meningkat menjadi 147 KP.[33] Beberapa pelaku usaha penambangan

pasir laut menginformasikan bahwa anggota kartel pasir laut telah berkurang dari sembilan perusahaan menjadi tiga perusahaan sebagai akibat ditutupnya untuk sementara ekspor pasir laut dari Indonesia ke Singapura. Pada saat ini, ketiga anggota kartel tersebut hanya membuat kontrak dengan dua perusahaan Indonesia yang memiliki kuasa pertambangan (KP) dengan lokasi paling dekat jaraknya ke Singapura jika dibandingkan dengan lokasi KP lainnya. Di samping itu para pelaku usaha penambangan pasir laut juga mengetengahkan bahwa kegiatan penambangan pasir laut lazimnya mempergunakan kapal-kapal yang olah geraknya sangat lambat, sehingga sebenarnya sangat mudah untuk diawasi. Oleh karena itu, sarana dan prasarana pengawasan yang ada dipandang sudah memadai, hanya saja perlu pemantapan.

4. Hukum Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut

Peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut yang akan dibahas di dalam Bab 4 ini terdiri atas dua kelompok, yaitu kelompok Undang-Undang dan kelompok peraturan pelaksanaan. Bahasan terhadap kedua kelompok peraturan perundang-undangan tidak akan difokuskan kepada upaya-upaya untuk menganalisis satu demi satu Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya, melainkan dititikberatkan kepada upaya-upaya untuk menganalisis aspek kepublikan dan keperdataan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut dalam rangka harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut dan optimalisasi kegiatan pengendalian dan pengawasan terhadap penambangan dan pengusahaan pasir laut.

Aspek kepublikan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut meliputi masalah perizinan, pengendalian, pengawasan, dan penindakan. Sedangkan aspek keperdataannya meliputi masalah pembuatan perjanjian, pelaksanaan perjanjian, dan penyelesaian sengketa. Dengan demikian, semua peraturan perundang-undangan yang berlaku akan dibahas secara bersama-sama dalam kerangka pembahasan kedua aspek tersebut.

Undang-Undang Bidang Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut di antaranya meliputi sebagai berikut: (a) Undang-Undang Dasar 1945, (b) UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, (c) UU Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen, (d) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (e) UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, (f) UU Nomor 9 Tahun 1994 tentang Pengesahan

GATT/WTO, (g) UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, (h) UU Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, (i) UU Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, (j) UU Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan, (k) UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, (l) UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang ZEE Indonesia, (m) UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan KHL, (n) UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, (o) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, dan (p) UU Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati.

4.1 Undang-Undang Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut

4.1.1 Undang-Undang Dasar 1945

Pasir laut sebagai salah satu sumber daya alam yang terkandung di dalam bumi dan air Indonesia menurut Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD) dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Arti dikuasai dalam kaitan ini bukan dimiliki, melainkan negara memperoleh mandat dari rakyat sebagai pemilik sumber daya pasir laut untuk melakukan pengelolaan dan upaya-upaya lainnya yang bermanfaat bagi rakyat banyak. Dengan demikian, penggunaan sumber daya alam kelautan dalam bentuk penambangan dan pengusahaan pasir laut baru bermanfaat bagi rakyat banyak bila secara ekonomis, politis, sosiologis, dan kultural menguntungkan. Pasal 33 Ayat (3) UUD ini merupakan sumber hukum sekaligus landasan hukum bagi setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perizinan di bidang pemanfaatan sumber daya alam, termasuk pasir laut.

Manfaat ekonomis dari penambangan dan pengusahaan pasir laut antara lain adalah peningkatan pendapatan negara dan pendapatan per kapita anggota masyarakat di sekitar wilayah penambangan. Manfaat politisnya antara lain adalah peningkatan hubungan bilateral antara Singapura dan Indonesia, sedang manfaat sosialnya adalah pemerataan kesempatan kerja dan pengurangan jumlah pengangguran, serta manfaat kulturalnya adalah penerimaan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut sebagai bagian dari kehidupan masyarakat. Kenyataan menunjukkan bahwa banyak kasus penambangan dan pengusahaan pasir laut yang timbul dan secara ekonomi merugikan negara, dari aspek politik menimbulkan *issue* penetapan batas maritim antara Indonesia dan

Singapura, dari sudut sosial menimbulkan *social costs* atau beban yang harus dipikul oleh masyarakat seperti pencemaran dan hilangnya mata pencaharian nelayan, serta dari sudut kultural kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut tidak diterima sebagai bagian dari kehidupan masyarakat.

Oleh karena UUD merupakan hukum dasar dan sumber dari berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka perubahan-perubahan tersebut pasti membawa perubahan pada sistem hukum yang ada. Artinya, semua peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut, harus menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi pada UUD. Perubahan UUD dilakukan dengan tujuan antara lain adalah untuk menyeimbangkan tiga macam kekuasaan yang ada di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pada masa Orde Baru, kekuasaan eksekutif terlalu dominan, sehingga kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif hanya berfungsi sebagai pelengkap atau bahkan sebagai kepanjangan tangan dari kekuasaan eksekutif. Ketiga macam kekuasaan tersebut diatur di dalam batang tubuh dan bukan di dalam pembukaan UUD. Oleh karena itu, pembukaan UUD disepakati untuk tidak diubah.

4.1.2 UU Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Pertambangan

Tanah air Republik Indonesia memiliki kekayaan alam antara lain berupa berbagai jenis endapan dan bahan galian yang merupakan sumber daya alam pertambangan. Bahan galian yang berupa endapan terdiri atas unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan termasuk batu-batu mulia. Pemanfaatan bahan galian dan endapan tersebut perlu diatur agar berhasil guna dan berdaya guna bagi kesejahteraan rakyat banyak. Peraturan yang dimaksud dituangkan dalam bentuk Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (UU Nomor 11 Tahun 1967), yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 22 pada tanggal 2 Desember 1967.

Kegiatan usaha pertambangan baru dapat dilakukan apabila telah mendapatkan kuasa pertambangan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UU Nomor 11 Tahun 1967. Kuasa pertambangan tersebut dikeluarkan berdasarkan surat keputusan penugasan pertambangan, surat keputusan izin pertambangan rakyat, dan surat keputusan

pemberian kuasa pertambangan. Surat keputusan penugasan pertambangan adalah pemberian kuasa pertambangan kepada instansi pemerintah untuk melaksanakan usaha pertambangan. Surat keputusan izin pertambangan rakyat merupakan kuasa pertambangan yang diberikan kepada rakyat setempat untuk melaksanakan usaha pertambangan skala kecil. Surat keputusan pemberian kuasa pertambangan adalah kuasa pertambangan yang diberikan kepada perusahaan negara, perusahaan daerah, badan hukum, atau perorangan untuk melakukan usaha pertambangan (Pasal 1 jo. Pasal 2 PP Nomor 32 Tahun 1969).[34] Bila Pasal 14 UU Nomor 11 Tahun 1967 dikaitkan dengan Pasal 7 PP Nomor 32 Tahun 1969, maka kuasa pertambangan tersebut terdiri atas kuasa pertambangan penyelidikan umum, kuasa pertambangan eksplorasi, kuasa pertambangan eksploitasi, kuasa pertambangan pengolahan dan pemurnian, kuasa pertambangan pengangkutan, dan kuasa pertambangan penjualan.

Pengawasan terhadap berbagai kegiatan usaha pertambangan tersebut di atas perlu dilakukan dalam rangka menjamin bahwa kegiatan usaha pertambangan tersebut senantiasa memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 29 dan Pasal 30 UU Nomor 11 Tahun 1967 jo. Pasal 64 dan Pasal 65 PP Nomor 32 Tahun 1969). Bila pengawasan menemukan pelanggaran, perbuatan melawan hukum dan/atau kejahatan dalam pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan, maka pelanggaran, perbuatan melawan hukum, dan/atau kejahatan tersebut akan diselesaikan melalui pengadilan dan atau di luar pengadilan. Ketentuan-ketentuan hukum tentang kuasa pertambangan dan perizinan, ketentuan pidana dan pengawasan yang diatur di dalam UU Nomor 11 Tahun 1967 serta peraturan pelaksanaannya merupakan landasan untuk melakukan penegakan hukum pertambangan.

4.1.3 UU Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen

Pasir laut yang terletak di wilayah pesisir yang menghadap ke arah ZEEI merupakan bagian dari landas kontinen Indonesia. Landas kontinen Indonesia adalah dasar laut yang terletak di sisi luar garis pangkal kepulauan sebagai kelanjutan alamiah dari daratan pulau-pulau ke arah laut lepas dengan batas luarnya adalah *continental rise* atau *continental slope* atau batas luar ZEEI bila ternyata landas kontinen sempit dan dasar laut langsung curam. Penambangan pasir di wilayah pesisir semacam ini akan sangat mempengaruhi tata letak titik-titik pangkal dari garis pangkal, yang pada akhirnya akan mempengaruhi posisi batas-batas laut Indonesia.

4.1.4 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sebagian besar kegiatan usaha penambangan pasir laut dilakukan di wilayah laut yang dangkal, yang pada umumnya terletak di wilayah perairan pantai yang berjarak kurang lebih 12 mil laut dari garis pantai pada saat air surut rendah. Dengan demikian, kegiatan usaha penambangan pasir banyak dilakukan di wilayah laut daerah. Wilayah laut daerah tersebut muncul setelah terjadi perubahan mendasar dari UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menjadi UU Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diubah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 tidak memiliki kewenangan atas laut, sedangkan menurut Pasal 3 jo. Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999 daerah memiliki kewenangan atas laut, yang kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 18 UU Nomor 32 Tahun 2004. Perubahan tersebut membawa era baru dalam pemerintahan daerah, yaitu dari pemerintahan daerah yang berorientasi daratan menjadi berorientasi daratan dan lautan serta udara di atasnya.

Pasal 18 UU Nomor 32 Tahun 2004 merupakan landasan bagi daerah untuk melaksanakan kewenangannya di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut sebagai salah satu bagian dari urusan pemerintahan daerah. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 18 A dan Pasal 18 B UUD. Dari judul UU Nomor 32 Tahun 2004 yaitu tentang Pemerintahan Daerah jelas dapat dipahami bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut hanya mengatur tentang kekuasaan pemerintahan atau kekuasaan eksekutif daerah. Jadi, kekuasaan eksekutif terpisah dari kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dulunya berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 merupakan bagian integral dari pemerintahan daerah, namun sekarang tidak lagi. Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan otonomi luas yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama.

4.1.5 UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang

Ruang wilayah NKRI sebagai wadah atau tempat bagi manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatannya adalah semua wilayah negara yang meliputi daratan, lautan, dasar laut,

landas kontinen, dan udara, serta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ruang sebagai salah satu sumber daya alam tidaklah mengenal batas wilayah. Akan tetapi, kalau ruang dikaitkan dengan pengaturannya, maka ruang tersebut haruslah jelas batas, fungsi, dan sistemnya dalam satu kesatuan. Dengan demikian, ruang wilayah NKRI merupakan aset besar bagi bangsa Indonesia dalam melaksanakan pembangunan nasionalnya. Oleh karena itu, ruang wilayah NKRI perlu ditata berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penataan ruang agar supaya pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan di dalam suatu ruang tertentu dan dalam waktu tertentu dapat dilakukan secara optimal dan berkelanjutan.

Berkaitan dengan ruang lautan sebagai bagian dari ruang wilayah NKRI Pasal 9 UU Nomor 24 Tahun 1992 mengatur bahwa:

a. Penataan ruang wilayah provinsi daerah tingkat I dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, di samping meliputi ruang daratan, juga mencakup ruang lautan dan ruang udara sampai batas tertentu yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.
b. Penataan ruang lautan dan penataan ruang udara di luar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur secara terpusat dengan Undang-Undang.
c. Penataan ruang wilayah provinsi, kabupaten, dan kota yang daratannya berbatasan dengan laut perlu mencakup ruang lautan dalam batas-batas sebagaimana diatur di dalam Pasal 18 UU Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 18 UU Nomor 32 Tahun 2004 memberi kewenangan kepada provinsi untuk melakukan penataan ruang di wilayah laut selebar 12 mil diukur dari garis pantai dan kepada kabupaten dan kota untuk melaksanakan penataan ruang di wilayah laut selebar sepertiga dari lebar wilayah laut provinsi. Penataan ruang laut tersebut juga mencakup penataan ruang udara di atasnya sampai ketinggian tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penataan ruang laut dan udara di luar batas-batas yang menjadi kewenangan daerah merupakan kewenangan pemerintah pusat.

4.1.6 UU Nomor 9 Tahun 1994 tentang Pengesahan GATT/WTO

Pasir laut sebagai salah satu komoditi perdagangan internasional tunduk kepada ketentuan-ketentuan hukum GATT/WTO.

GATT/WTO berisi beberapa persetujuan di bidang tarif dan perdagangan. Beberapa persetujuan tersebut mencakup persetujuan tentang barang, jasa, dan hak kekayaan intelektual. Tujuan utama GATT/WTO adalah liberalisasi perdagangan melalui tarifikasi hambatan-hambatan non-tarif, penurunan tarif, dan penghapusan tarif. Berdasarkan asas *full compliance* dari GATT/ WTO, peraturan perundang-undangan di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut perlu disesuaikan dengan GATT/WTO tersebut.

4.1.7 UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran

Kegiatan usaha penambangan pasir laut dilakukan dengan mempergunakan kapal laut sebagai sarana utama, baik sebagai kapal keruk, kapal penampung pasir laut, dan kapal tunda. Kapal-kapal tersebut dan kapal laut lainnya merupakan alat transportasi laut yang memegang peranan sangat penting dalam kehidupan ekonomi dan perdagangan. Sebagian terbesar kebutuhan manusia akan barang diangkut melalui laut. Perpindahan manusia dalam jumlah besar dari suatu tempat ke tempat lainnya juga diangkut dengan kapal laut. Kapal laut tersebut merupakan motor penggerak kegiatan pelayaran. Kegiatan pelayaran adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan angkutan di perairan, kepelabuhanan, serta keamanan dan keselamatannya (Pasal 1 butir 1 UU Nomor 21 Tahun 1992). Dari sudut geografi politik pelayaran merupakan alat pemersatu antara pulau yang satu dengan lainnya, antara daratan dan lautan. Oleh karena itu pelayaran dapat dipandang sebagai salah satu implementor Wawasan Nusantara di samping transportasi udara dan telekomunikasi melalui satelit Palapa. Mengingat penting dan strategisnya peranan pelayaran yang menguasai hajat hidup orang banyak, maka pelayaran sebagai sumber daya buatan sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dikuasai oleh negara yang pembinaannya dilakukan oleh pemerintah.

4.1.8 UU Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan

Kepabeanan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia (Pasal 1 butir 1 dan 2 UU Nomor 10 Tahun 1995). Pasir laut yang akan diangkut ke luar wilayah Indoensia diwajibkan memberi tahu petugas pabean tentang jenis, jumlah dan kualitas barang yang akan diangkut dengan mempergunakan pemberitahuan pabean (Pasal 10 jo. Pasal 11 UU Nomor 10 Tahun 1995).

Pemberitahuan pabean dalam kaitannya dengan pasir laut adalah pernyataan yang dibuat oleh pemegang KP dalam rangka melaksanakan kewajiban pabean dalam bentuk dan syarat yang ditetapkan oleh pemerintah (Pasal 1 butir 7 UU Nomor 10 Tahun 1995).

4.1.9 UU Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian

Kegiatan penambangan pasir laut, khususnya di perairan Kepulauan Riau, banyak melibatkan tenaga kerja asing. Setiap orang asing yang memasuki wilayah Indonesia wajib memiliki izin masuk dan surat perjalanan (Pasal 3 jo. Pasal 1 butir 8 UU Nomor 9 Tahun 1992).

Izin masuk adalah izin yang diterakan pada Visa atau Surat Perjalanan orang asing untuk memasuki wilayah Indonesia yang diberikan oleh Pejabat Imigrasi di tempat pemeriksaan imigrasi (Pasal 1 butir 8 UU Nomor 9 Tahun 1992). Namun, kenyataan menunjukkan bahwa tenaga kerja asing seperti kru kapal pasir laut tidak sempat lagi untuk masuk wilayah Indonesia melalui pintu-pintu pemeriksaan keimigrasian. Tenaga kerja asing tersebut bergerak dari lokasi penambangan yang satu ke lokasi lainnya. Oleh karena itu, UU Nomor 9 Tahun 1992 memberi kemudahan khusus keimigrasian (dahsuskim). Segala sesuatunya diuruskan oleh keagenan dari usaha penambangan pasir laut.

4.1.10 UU Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan

Para pelaku usaha penambangan pasir laut yang mempekerjakan tenaga kerja asing dalam kegiatannya diwajibkan untuk memiliki izin dari Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Pasal 152 sampai dengan Pasal 157 UU Nomor 25 Tahun 1997). Pasal-pasal tersebut mewajibkan para pelaku usaha penambangan pasir laut untuk mempunyai perencanaan penggunaan tenaga kerja asing dengan pendamping tenaga kerja Indonesia, serta kemudian melaporkannya secara berkala kepada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

4.1.11 UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Semua kegiatan usaha perikanan yang saat ini sedang berlangsung di wilayah NKRI didasarkan pada UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Kegiatan usaha perikanan sangat berkepentingan atas suatu lingkungan perairan perikanan yang bebas dari pencemaran dan perusakan lingkungan. Oleh karena itu, kegiatan usaha perikanan merasa sangat terganggu dengan

adanya kegiatan usaha penambangan pasir laut di wilayah perikanan yang mencemari dan merusak lingkungan pesisir dan laut. Pencemaran dan perusakan lingkungan laut tersebut telah mengakibatkan hancurnya *fishing grounds* dan hilangnya mata pencaharian nelayan kecil, serta tercemarnya wilayah usaha perikanan budidaya dan timbulnya kerugian di pihak pengusaha perikanan budidaya. Berbagai kepentingan kegiatan usaha perikanan tersebut hendak diperjuangkan dan dipertahankan, baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan, dengan mengacu kepada UU Nomor 31 Tahun 2004.

4.1.12 UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang ZEE Indonesia

Beberapa lokasi dari kegiatan usaha penambangan pasir laut yang terletak di perairan pantai yang landai kemungkinan akan mencapai wilayah di luar laut teritorial, yang berarti berada di wilayah ZEEI. Oleh karena itu, identifikasi landasan hukum bagi kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut juga mencakup kajian terhadap UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (UU ZEEI).

Pengundangan UU ZEEI telah menambah yurisdiksi Indonesia atas wilayah perairan pedalaman, perairan nusantara, dan perairan teritorial 12 mil sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia[35] dengan yurisdiksi atas ZEE selebar 200 mil diukur dari garis pangkal kepulauan. UU ZEEI ini dilaksanakan dengan PP Nomor 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di ZEEI, dengan materi pokok yang diatur di dalamnya adalah tentang pemanfaatan dan konservasi sumber daya alam hayati di ZEEI, perizinan, dan penegakan hukum di ZEEI.

4.1.13 UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Hukum Laut

Keberadaan Konvensi Hukum Laut (KHL) yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 17 Tahun 1985 sangat berpengaruh terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Hal ini disebabkan oleh karena sumber daya pasir laut tersebar secara tidak merata di berbagai perairan laut yang diatur oleh KHL, seperti perairan pedalaman (*internal waters*), perairan nusantara (*archipelagic waters*), laut teritorial (*territorial waters*), zona tambahan (*contiguous zone*), zona ekonomi eksklusif (*exclusive economic zone*), dan landas kontinen (*continental shelf*). Perairan-perairan laut tersebut memilki rezim-rezim hukumnya sendiri.

Ratifikasi KHL oleh Indonesia menduduki posisi yang sangat penting dalam menempatkan laut sebagai perekat bangsa dan bukan sebagai penyekat yang memisah-misahkan kepulauan Indonesia. Ratifikasi KHL dari sudut hukum mempunyai arti bahwa KHL tersebut sudah diadopsi menjadi hukum positif Indonesia. Di samping itu, ratifikasi KHL juga menghendaki agar semua peraturan perundang-undangan yang mengatur dan/atau yang berkaitan dengan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut disesuaikan dengan KHL. Kesatuan atau keterpaduan peraturan perundang-undangan dalam kerangka KHL diharapkan mampu memperkuat wawasan nusatara, baik sebagai wawasan kewilayahan maupun wawasan pembangunan, yang mempersatukan semua tanah air dan tumpah darah Indonesia.

4.1.14 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Kegiatan usaha penambangan pasir laut termasuk kegiatan yang mempunyai dampak penting, terutama yang secara langsung berdampak terhadap keberlanjutan mata pencaharian nelayan dan secara tidak langsung terhadap kehidupan keluarga nelayan. Kenyataan menunjukkan bahwa kegiatan usaha penambangan pasir laut telah mencemari dan merusak lingkungan laut dan mengakibatkan nelayan perikanan tangkap dan pelaku perikanan budidaya kehilangan mata pencaharian. Oleh karena itu, kegiatan usaha penambangan pasir laut menurut UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan kegiatan usaha yang wajib AMDAL.

UU Nomor 23 Tahun 1997 diundangkan pada tanggal 19 September 1997 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68. UU Nomor 23 Tahun 1997 ini memuat norma-norma hukum lingkungan hidup. Norma-norma hukum lingkungan hidup tersebut didasarkan pada UUD yang mewajibkan agar sumber daya alam dan lingkungannya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat tersebut haruslah dapat dinikmati generasi masa kini dan generasi masa depan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidupnya agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat dan bangsa Indonesia serta makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.

UU Nomor 23 Tahun 1997 menganut prinsip bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama tanpa ada diskriminasi atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 5). Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Pasal 6 menekankan bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Melalaikan dan/atau tidak melakukan kewajiban tersebut sehingga mengakibatkan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan dapat dipandang sebagai pelanggaran hukum dan dikategorikan ke dalam tindak pidana lingkungan hidup. Oleh karena itu, pelanggaran dan/atau perbuatan melawan hukum lingkungan harus diselesaikan melalui pengadilan (Pasal 34). Apabila pelanggaran dan/atau perbuatan melawan hukum tersebut menimbulkan kerugian, maka pihak pelanggar hukum atau pihak yang melakukan perbuatan melawan hukum tersebut berdasarkan asas *polluter pays principle* harus membayar ganti kerugian. Pembayaran ganti kerugian tersebut merupakan aspek perdata dari hukum lingkungan. Aspek perdata tersebut dapat diselesaikan baik melalui ADR (Pasal 31) maupun melalui pengadilan (Pasal 34).

Menyadari bahwa pencegahan lebih baik dari pada pengobatan (*prevention better than cure*), maka UU Nomor 23 Tahun 1997 telah mengatur upaya-upaya pencegahan terjadinya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan melalui penerapan ketentuan-ketentuan perizinan (Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 21), pengawasan (Pasal 22, Pasal 23 dan Pasal 24), audit lingkungan hidup (Pasal 28 dan Pasal 29), analisis mengenai dampak lingkungan atau AMDAL (Pasal 15 jo. Pasal 18), dan sanksi administrasi (Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27).

4.1.15 UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia yang terletak di katulistiwa antara Benua Asia dan Australia serta antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia memiliki keanekaragaman sumber daya alam, baik sumber daya hayati dan non-hayati. Sumber daya alam tersebut merupakan aset bagi pembangunan nasional yang harus dikelola dengan seksama agar pemanfaatannya dapat dilakukan secara berkelanjutan. Pemanfaatan sumber daya alam non-hayati harus dilakukan secara bijaksana agar tidak merusak daya dukung dan daya tampung lingkungannya dalam jangka panjang. Pemanfaatan sumber daya alam non-hayati yang

tidak bijaksana dapat menghancurkan sumber daya hayati dan ekosistemnya. Pemanfaatan sumber daya alam hayati sendiri yang dilakukan secara tidak terkendali juga dapat mengakibatkan kepunahan berjenis-jenis sumber daya alam hayati dan kerusakan ekosistem dari sumber daya alam hayati tersebut. Kepunahan sumber daya alam hayati dan kerusakan ekosistemnya akan menghancurkan sistem penyangga kehidupan yang sangat sulit untuk digantikan. Oleh karena itu, kegiatan konservasi sangat diperlukan untuk melindungi dan melestarikan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

4.1.16 UU Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia diakui sebagai salah satu pusat keanekaragaman hayati dunia. Keanekaragaman hayati Indonesia sebagai bagian dari keanekaragaman hayati dunia memiliki peran penting bagi keberlanjutan proses *evolus*i dan keseimbangan ekosistem dan sistem kehidupan biosfer. Oleh karena itu, keberadaan keanekaragaman hayati Indonesia yang meliputi ekosistem, jenis, dan genetik yang mencakup hewan, tumbuhan, dan jasad renik (*micro organism*) bagi kehidupan perlu dijamin keberlanjutannya. Terganggunya keberadaan, keberlanjutan, dan keseimbangan dari keanekaragaman hayati Indonesia pada akhirnya akan mengakibatkan terganggunya keberlangsungan hidup manusia Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah melalui UU Nomor 5 Tahun 1994 telah meratifikasi Konvensi PBB mengenai Keanekaragaman Hayati sebagai salah satu upaya untuk menjaga keberadaan, keberlanjutan, dan keseimbangan keanekaragaman hayati Indonesia.

Konvensi Keanekaragaman Hayati telah ditandatangani oleh 157 kepala negara dan/atau kepala pemerintahan atau wakil negara pada tanggal 3 sampai dengan 14 Juni 1992, termasuk Indonesia sebagai penandatangan kedelapan yang menandatangani konvensi tersebut pada tanggal 5 Juni 1992. Indonesia kemudian meratifikasi konvensi melalui UU Nomor 5 Tahun 1994 pada tanggal 1 Agustus 1994. Ratifikasi terhadap suatu konvensi atau perjanjian internasional dapat dilakukan melalui pengundangan suatu Undang-Undang atau Keputusan Presiden. Apabila ratifikasi dilakukan dengan mempergunakan Undang-Undang, maka materi yang terkandung di dalam konvensi atau perjanjian internasional lazimnya menyangkut masalah politik, ekonomi dan keuangan, batas-batas negara,

kewarganegaraan, hak asasi manusia, dan hal-hal yang mempengaruhi hajat hidup rakyat banyak. Materi Konvensi Keanekaragaman Hayati termasuk dalam kategori yang harus diratifikasi dengan Undang-Undang. Materi konvensi atau perjanjian internasional yang berada di luar hal-hal tersebut, ratifikasinya cukup dilakukan dengan Keputusan Presiden.

4.2 Peraturan Pelaksanaan Penambangan dan Pengusahaan Pasir Laut

4.2.1 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pertambangan

PP Nomor 32 Tahun 1969 diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 60 pada tanggal 31 Desember 1969. Dengan diundangkannya PP 32/1969, maka beberapa peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan penjajah Belanda dinyatakan tidak berlaku lagi. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut adalah:

1. *Ordonnantie* tanggal 6 Juli 1922, *Staatsblad* 1922 No. 480;
2. *Ordonnantie* tanggal 25 November 1923, *Staatsblad* 1923 No. 565;
3. *Ordonnantie* tanggal 4 Juni 1926, *Staatsblad* 1926 No. 219
4. *Ordonantie* tanggal 12 April 1948, *Staatsblad* 1948 No. 87;
5. *Besluit Gouverneur-Generaal* No. 2X tanggal 6 April 1926, *Staatsblad* 1926 No. 137;
6. *Besluit Gouverneur-Generaal* No. 17 tanggal 16 September 1930, *Staatsblad* 1930 No. 348;
7. *Besluit Gouverner-Generaal* No. 21 tanggal 26 Januari 1935, *Staatsblad* 1935 No. 42.

PP Nomor 32 Tahun 1969 terdiri atas 12 bab dan 69 pasal yang mengatur tentang Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Bentuk Surat Keputusan Kuasa Pertambangan; Penugasan Pertambangan; Pertambangan Rakyat; Kuasa Pertambangan; Izin Pertambangan Daerah; Jasa Penemuan Bahan Galian; Hubungan Kuasa Pertambangan dengan Hak-Hak Tanah; Iuran Tetap, Iuran Eksplorasi, dan Iuran Eksploitasi; Pengawasan Pertambangan; Pengawasan Penggunaan Bahan Galian; Ketentuan Pidana dan Ketentuan.

4.2.2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian. Pengundangan PP Nomor 27 Tahun 1980 ini menghapuskan PP Nomor 25 Tahun 1964 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian

PP Nomor 27 Tahun 1980 terdiri atas 4 pasal yang mengatur tentang pembagian atau penggolongan bahan galian, pemindahan golongan bahan galian, dan adanya tumpang tindih golongan dari beberapa bahan galian.

4.2.3 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2002 tentang Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut

Keppres Nomor 33 Tahun 2002 yang diundangkan pada tanggal 23 Mei 2002 terdiri atas tujuh bab dan 22 pasal, yang mengatur tentang Ketentuan Umum; Kelembagaan; Zonasi dan Volume Pengusahaan Pasir Laut; Perdagangan Ekspor; Kewajiban dalam Pengusahaan Pasir Laut; Ketentuan Peralihan; dan Ketentuan Penutup.

4.2.4 Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. Kep. 33/MEN/2002 tentang Zonasi Wilayah Pesisir dan Laut untuk Kegiatan Pengusahaan Pasir Laut

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. Kep. 33/Men/ 2002 (KMKP 33/02) yang diundangkan pada tanggal 8 Agustus 2002 terdiri atas tujuh bab dan 14 pasal, yang mengatur tentang Ketentuan Umum; Pembagian Zonasi Wilayah Pesisir dan Laut; Zona Perlindungan; Zona Pemanfaatan untuk Pengusahaan Pasir Laut; Peta Zonasi Wilayah Pesisir dan Laut; Ketentuan Peralihan dan Penutup.

4.2.5 Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan, Selaku Ketua TP4L, No. 01/K-TP4L/VIII/2002 tentang Pedoman Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut

KMKP/Ketua TP4L 01/02 yang diundangkan pada tanggal 1 Agustus 2002 terdiri atas enam bab dan 22 pasal, yang mengatur tantang Ketentuan Umum; Pendaftaran Kapal dan Pemasangan Alat Pantau Produksi; Pengendalian Ekspor Pasir Laut; Pelayanan Administrasi; Pengawasan dan Pengamanan Pengusahaan Pasir Laut; dan Ketentuan Penutup.

4.2.6 Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan, Selaku Ketua TP4L, No. 02/-TP4L/VIII/2002 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Pengendali dan Pengawas Pengusahaan Pasir Laut

KMKP/KetuaTP4L 02/02 yang diundangkan pada tanggal 1 Agustus 2002 terdiri atas sepuluh amar putusan, yaitu:

pertama: Pembentukan Kelompok Kerja; kedua: Pembentukan Subkelompok Kerja; ketiga: Penetapan tugas Kelompok Kerja; keempat: Pembentukan Sekretariat dan penetapan tugasnya; kelima: Penetapan tugas Subkelompok Kerja; keenam dan ketujuh: Mekanisme Kerja; kedelapan: Masa Kerja; kesembilan: Biaya; dan kesepuluh: Tanggal Pemberlakuan.

4.2.7 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 441/ MPP/Kep/5/2002 tentang Ketentuan Ekspor Pasir Laut

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (KMPP) 441/02 yang diundangkan pada tanggal 23 Mei 2002 terdiri atas tujuh pasal, yaitu: Pasal 1 mengatur tentang apa yang dimaksud dengan pasir laut; Pasal 2 mengatur tentang penetapan eksportir pasir laut; Pasal 3 mengatur tentang tata cara untuk memperoleh penetapan sebagai eksportir pasir laut; Pasal 4 mengatur tentang kewenangan Gubernur dalam ekspor pasir laut; Pasal 5 mengatur tentang kewajiban lapor bagi eksportir pasir laut; Pasal 6 mengatur tentang sanksi; dan Pasal 7 memuat tanggal pemberlakuan KMPP.

4.2.8 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 598/ MPP/Kep/8/2002 tentang Penetapan Volume Pasir Laut yang Dapat Diekspor Tahun 2002

KMPP 598/2002 yang diundangkan pada tanggal 23 Agustus 2000 terdiri atas 10 pasal: Pasal 1 mengatur tentang pengertian pasir laut; Pasal 2 mengatur tentang ketentuan volume ekspor pasir laut; Pasal 3 mengatur tentang alokasi volume pasir laut kepada daerah; Pasal 4 mengatur tentang tata cara untuk memperoleh alokasi pasir laut; Pasal 5 mengatur tentang pemantauan terhadap volume pasir laut yang diekspor; Pasal 6 mengatur tentang tata cara persetujuan ekspor pasir laut; Pasal 7 mengatur tentang pembekuan sementara ekspor pasir laut; Pasal 8 mengatur tentang pelaporan ekspor pasir laut; Pasal 9 mengatur tentang pengawasan dan *monitoring* terhadap pelaksanaan KMPP ini; dan Pasal 10 berisi tanggal pemberlakuan KMPP.

4.2.9 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 641/ MPP/Kep/9/2002 tentang Penetapan Besarnya Harga Patokan Ekspor (HPE) Pasir Laut

KMPP 641/2002 yang diundangkan pada tanggal 1 Oktober 2002 terdiri atas empat pasal, yaitu: Pasal 1 mengatur tentang pengertian harga patokan ekspor dan pasir laut; Pasal 2 mengatur tentang FOB; Pasal 3 mengatur tentang besarnya harga patokan ekspor; dan Pasal 4 berisi tanggal pemberlakuan KMPP ini.

4.2.10 Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No. 217/KPTS/M/1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C yang terletak di Lepas Pantai

KMPE 217/1983 yang diundangkan pada tanggal 22 Maret 1983 terdiri atas tiga pasal, yaitu: Pasal 1 mengatur tentang pengertian daerah lepas pantai; Pasal 2 mengatur tentang pemberlakuan ketentuan bahan galian golongan B bagi pertambangan lepas pantai; dan Pasal 3 berisi tentang tanggal pengundangan KMPE.

4.2.11 Keputusan Direktur Jenderal Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Selaku Ketua Sub Pokja II Bidang Pengawasan dan Pengamanan Pengusahaan Pasir Laut-TP4L, No. 01/SP2-TP4L/ Juklak/VIII/2002 tentang Pengawasan dan Pengamanan Pengusahaan Pasir Laut

Keputusan Dirjen PSDKP/Ketua Sub-Pokja II 01/2002 yang diundangkan pada tanggal 2 Agustus 2002 berisi Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) tentang Pengawasan dan Pengamanan Pengusahaan Pasir Laut. Juklak tersebut secara garis besar memberi arahan tentang metode pelaksanaan pengawasan dan pengamanan pengusahaan pasir laut, tindak lanjut bila terjadi pelanggaran, serta kelembagaan pelaksana pengawasan dan pengamanan pengusahaan pasir laut.

4.2.12 Keputusan Direktur Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil No. Kep. 01/P31/HK.156/X/2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Zonasi Wilayah Pesisir dan laut untuk Kegiatan Pengusahaan Pasir Laut

Keputusan Dirjen P3K 01/2002 yang diundangkan pada tanggal 29 Oktober 2002 terdiri atas tiga pasal, yaitu Pasal 1 mengatur tentang pengertian petunjuk pelaksanaan zonasi wilayah pesisir dan laut; Pasal 2 mengatur tentang lingkup petunjuk pelaksanaan; dan Pasal 3 berisi tanggal pengundangan.

4.2.13 Surat Edaran Direktur Jenderal Pengendalian dan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Selaku Ketua Sub Pokja II Bidang Pengawasan dan Pengamanan Pengusahaan Pasir Laut-TP4L, No. 031/SP-2/SE/X/2002 tentang Penetapan Kelengkapan Alat dan Dokumen yang Harus Ada di atas Kapal Keruk/Angkut Pasir laut

4.2.14 Surat Edaran Dirjen PSDKP tanggal 14 Oktober 2002

Surat edaran ini berisi tentang kelengkapan alat dan dokumen yang

harus ada di atas kapal *trailing suction hopper dredger* (TSHD), kapal keruk statis *(stationary dredger)*, dan kapal penunjang pengerukan/ penambangan.

4.2.15 Keputusan Gubernur Riau No. 42 Tahun 2000 tentang Pembuktian Kesanggupan dan Kemampuan Pemohon Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya, dan Kontrak Karya Batu Bara

Keputusan Gubernur Riau Nomor 42 Tahun 2000 yang diundangkan pada tanggal 30 Desember 2000 terdiri atas 9 pasal, yaitu: Pasal 1 mengatur tentang uang jaminan; Pasal 2 mengatur tentang cara penghitungan uang jaminan; Pasal 3 mengatur tentang pengembalian uang jaminan; Pasal 4 mengatur tentang faktor-faktor penyebab uang jaminan tidak dikembalikan; Pasal 5 dan Pasal 6 mengatur tentang pembebasan uang jaminan; dan Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 mengatur tentang pemberlakuan Keputusan Gubernur ini.

4.2.16 Keputusan Bersama Gubernur Riau dengan Bupati/Walikota di Provinsi Riau tantang Pengelolaan Pertambangan Pasir Laut

Keputusan bersama yang diundangkan pada tanggal 7 Maret 2002 terdiri atas sembilan bab dan 23 pasal, yaitu: Bab I Ketentuan Umum (Pasal 1); Bab II Wewenang dan Tanggung Jawab (Pasal 2 s/d Pasal 5); Bab III Perizinan (Pasal 6 s/d Pasal 11); Bab IV Iuran Pertambangan Pasir Laut (Pasal 12); Bab V Wadah Pemasaran (Pasal 13); Bab VI Pengawasan dan Pengendalian (Pasal 14 s/d Pasal 18); Bab VII Sanksi (Pasal 19); Bab VIII Ketentuan Peralihan (Pasal 20); dan Bab IX Ketentuan Penutup (Pasal 21, Pasal 22 dan Pasal 23).

5. Kelembagaan Pengendalian dan Pengawasan Pasir Laut

5.1 Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas memberi mandat hukum kepada lembaga-lembaga, baik lembaga pemerintah, lembaga swasta, dan lembaga masyarakat.

Lembaga pemerintah yang memiliki mandat hukum yang berkaitan dengan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut meliputi:

- Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP);
- Departemen Perindustrian (Deperin);
- Departemen Perdagangan (Depdag);
- Departemen Dalam Negeri (Depdagri);
- Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (DESM);
- Departemen Kehutanan (Dephut);
- Departemen Keuangan (Depkeu);

- Departemen Perhubungan (Dephub);
- Departemen Luar Negeri (Deplu);
- Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Depkeham);
- Kementrian Lingkungan Hidup (LH);
- Tentara Nasinal Indonesia (TNI);
- Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri);
- Provinsi yang wilayahnya penghasil pasir laut (Provinsi);
- Kabupaten/Kota yang wilayahnya penghasil pasir laut (Kabupaten/Kota).

Lembaga swasta yang memperoleh mandat hukum untuk melakukan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut meliputi semua perusahaan pemegang KP. Termasuk ke dalam kelompok lembaga swasta ini adalah perusahaan-perusahaan yang bukan pemegang KP, namun bekerja sama dengan pemegang KP berdasarkan perjanjian untuk melaksanakan salah satu atau beberapa kegiatan dalam penambangan dan pengusahaan pasir laut. Lembaga masyarakat dalam kaitannya dengan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut meliputi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Non-Pemerintah (ORNOP), dan lembaga sosial kemasyarakatan lainnya.

LSM dan ORNOP yang bergerak di bidang perpasiran lazimnya adalah LSM dan ORNOP yang mempunyai visi dan misi serta program kegiatan di bidang lingkungan hidup. Suara mereka hanya secara sporadis terdengar memperjuangkan kelestarian lingkungkan laut di wilayah penambangan pasir laut. Oleh karena itu, pembahasan di dalam bab 5 ini tidak akan memfokuskan diri pada kelembagaan masyarakat.

Lembaga swasta yang bergerak di bidang pasir laut lazimnya terorganisir secara rapi dan berhimpun bersama dalam wadah asosiasi-asosiasi. Pendirian asosiasi-asosiasi ini dimaksudkan untuk menghadapi kartel Singapura. Kegiatan mereka didasarkan pada perjanjian-perjanjian yang berlaku sebagai Undang-Undang bagi mereka. Perjanjian-perjanjian tersebut dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk ketentuan hukum dan persyaratan perizinan yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintah. Sehubungan dengan hal itu, uraian akan diarahkan pada pembahasan kelembagaan pemerintah, khususnya kelembagaan pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut sebelum dan sesudah era otonomi daerah diberlakukan berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004. Pembahasan tentang kelembagaan pemerintah tersebut akan tetap dikaitkan dengan kelembagaan swasta dan kelembagaan masyarakat.

5.2 Kelembagaan Sebelum Diberlakukannya Otonomi Daerah

Pada awal dimulainya kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut pada tahun 1970-an, pengendalian dan pengawasan pasir laut dilakukan terpusat oleh Departemen Pertambangan dan Energi (Deptamben) berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967, dan bekerja sama dengan instansi lain yang terkait berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengendalian pada saat itu dipandang sebagai kegiatan terpisah dari pengawasan. Kegiatan pengendalian lebih difokuskan kepada aspek administratif dari pada aspek fisik sebagaimana halnya dalam pengawasan.

Pengendalian menitikberatkan kegiatannya pada pengaturan dan kebijakan perizinan, serta pelaporan dan evaluasi, sedangkan pengawasan memfokuskan kegiatannya pada pemantauan dan pengamatan lapangan. Dengan pengendalian akan dapat dideteksi mana kegiatan yang legal dan ilegal. Dengan pemantauan akan dapat diketahui perubahan intensitas pemanfaatan pasir laut, sedang dengan pengamatan lapangan akan dapat diketahui olah gerak kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut.

PP Nomor 32 Tahun 1969 jo. UU Nomor 11 Tahun 1967 memberi kewenangan atau mandat hukum kepada Deptamben untuk mengabulkan atau menolak permohonan izin yang diajukan kepadanya. Di samping itu, Deptamben dapat mencabut izin tersebut apa bila terjadi pelanggaran yang mengakibatkan penjatuhan sanksi pencabutan izin.

Izin-izin yang dapat dikeluarkan oleh Deptamben meliputi:

1. KP Penyelidikan Umum;
2. KP Eksplorasi;
3. KP Eksploitasi;
4. KP Pengolahan dan Pemurnian;
5. KP Pengangkutan;
6. KP Penjualan.

Masing-masing KP tersebut di atas mempunyai aturannya sendiri-sendiri di dalam UU Nomor 11 Tahun 1967 dan PP Nomor 32 Tahun 1969. Maksud dari pemerincian kegiatan pertambangan menjadi beberapa kegiatan yang terpadu adalah untuk mengembangkan pemerataan dan berusaha menumbuhkan kemampuan masyarakat di bidang pertambangan. Pada waktu beberapa perusahaan mengajukan permohonan untuk mendapatkan KP dalam penambangan dan pengusahaan pasir laut, Deptamben memberikan KP pasir laut

sebagai paket perizinan yang berisi kewenangan pihak swasta untuk melakukan keenam macam kegiatan pertambangan. Pemberian KP pasir laut sebagai satu paket perizinan menjurus kepada tumbuhnya monopoli di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut.

Pemberian izin tersebut dimaksudkan sebagai sarana pengendalian kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Walaupun KP merupakan satu paket perizinan, namun para pelaku usaha penambangan pasir laut tetap diwajibkan untuk memiliki SIB kapal-kapal yang dipergunakannya dari Dephub, izin ekspor dari Deperindag, dan pemeriksaan barang ekspor oleh Bea dan Cukai. Pengawasan di lapangan dilakukan oleh TNI-AL, KPLP, Bea-Cukai, dan Polri. Keterpaduan kelembagaan saat itu sudah menjadi masalah, walaupun belum menonjol.

Keterpaduan mulai terlihat menonjol pada saat pengalihan manajemen perpasiran dari Deptamben kepada Otorita Batam. Pengalihan kewenangan dari suatu kelembagaan organisasi kepada kelembagaan organisasi lainnya tanpa diikuti dengan penggantian atau perubahan UU Nomor 11 Tahun 1967 tidaklah ada artinya. Landasan hukum yang dipergunakan dalam pemberian kewenangan kepada Otorita Batam tidaklah lebih tinggi dari UU Nomor 11 Tahun 1967. Dengan demikian, landasan hukum bagi kewenangan Otorita Batam di bidang perpasiran menurut asas *lex superior de rogat legi inferiori* sebenarnya batal demi hukum. Di samping itu, keberadaan Otorita Batam di dalam suatu daerah pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kotamadya dengan kewenangan yang begitu besar melebihi pemerintah daerah telah menimbulkan kecemburuan kelembagaan yang sering diungkapkan sebagai negara di dalam negara. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, kewenangan pasir laut dikembalikan kepada Deptamben. Namun demikian, upaya tersebut ternyata tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan, karena opini masyarakat di Kepulauan Riau tentang pasir laut sudah terbentuk. Daerah menginginkan agar daerah juga diberi peluang secara adil untuk mengelola dan memanfaatkan pasir laut. Pada akhirnya, daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 diberi kewenangan atas pasir laut yang berada di wilayahnya.

5.3 Kelembagaan Setelah Diberlakukannya Otonomi Daerah

Pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan pasir laut berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 telah sesuai dengan aspirasi daerah dalam era otonomi. Namun demikian, *eforia* otonomi daerah ini telah membawa peningkatan jumlah KP yang dikeluarkan oleh pemerintah, yaitu dari 17 KP

menjadi 147 KP. Dalam penerapan otonomi tersebut daerah melupakan asas-asas yang melandasi pemberian otonomi oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, yaitu bahwa otonomi dilaksanakan berdasarkan otonomi luas, bertanggung jawab, dan nyata.

Otonomi luas memang benar-benar diterapkan, namun melupakan otonomi nyata dan bertanggung jawab. Otonomi nyata menegaskan bahwa kewenangan otonomi tersebut benar-benar ada, sedang tumbuh dan berkembang, serta benar-benar dapat bermanfaat bagi masyarakat. Agar pelaksanaan otonomi tersebut dapat bermanfaat bagi masyarakat, maka daerah harus mempunyai kompetensi dalam kewenangan otonomi yang dilaksanakannya. Asas otonomi yang bertanggung jawab mewajibkan daerah dalam menjalankan otonominya untuk menjaga keserasian antardaerah dan antara daerah dengan pusat, serta menjaga keutuhan NKRI.

Eforia otonomi di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut telah membawa kekisruhan kebijakan, seperti misalnya tumpang tindih zonasi pertambangan dengan tata ruang daerah, serta benturan kepentingan antar pemegang KP dan antar daerah. Jumlah KP yang melonjak secara drastis telah memberi banyak peluang dan pilihan kepada pihak Singapura untuk mengadakan perjanjian dengan para pemegang KP baru.

Kondisi ini telah mempengaruhi penurunan harga dan peningkatan biaya dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Akibat lain yang dapat dikemukakan di sini adalah peningkatan pencemaran dan perusakan lingkungan, mata pencaharian nelayan hilang, lahan budi daya ikan rusak, dan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut yang tak terkendali akan merugikan Indonesia dalam merundingkan penetapan batas laut dengan Singapura.

Kericuhan kebijakan perpasiran tersebut disebabkan antara lain oleh karena adanya perbedaan pandangan terhadap pasir laut antara lembaga pemerintah yang satu dengan lembaga pemerintah lainnya. Sebagai contoh adalah bahwa:

- Depdag akan memandang pasir sebagai komoditi perdagangan,
- DKP memandangnya sebagai sumber daya kelautan yang harus dikelola secara terpadu dan berkelanjutan,
- DESM memandang pasir laut sebagai bahan tambang yang harus digali,
- LH memandang pasir laut sebagai sumber daya alam yang pemanfaatannya tidak boleh mencemari dan merusak lingkungan,
- Deperindag memandang pasir laut sebagai komoditi perdagangan,

> Dephub memandang pasir laut sebagai sumber daya alam yang terletak di daerah kerja pelabuhan, dan daerah menambang pasir laut sebagai sumber PAD.

Kericuhan dalam kebijakan publik di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut telah menjadi salah satu latar belakang pembentukan TP4L. TP4L dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 33 Tahun 2002. Anggota TP4L adalah para menteri dari departemen-departemen terkait sebagaimana telah diuraikan di atas.

Menteri Kelautan dan Perikanan ditunjuk sebagai Ketua TP4L. Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) berkepentingan terhadap penambangan dan pengusahaan pasir laut, karena pasir laut merupakan sumber daya kelautan yang pemanfaatannya ternyata telah membawa dampak negatif bagi kehidupan nelayan dan pembudidaya ikan. Walaupun pasir laut tersebut merupakan salah satu sumber daya kelautan yang menjadi kewenangan DKP, kewenangan tersebut tidak didukung dengan dasar hukum yang kuat. Sampai saat ini DKP belum memiliki Undang-Undang Kelautan yang dapat melandasi kewenangannya.

Menteri Perdagangan ditunjuk sebagai Wakil Ketua TP4L**.** Departemen Perdagangan (*Depdag*) berkepentingan dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut, karena pasir laut merupakan komoditi perdagangan yang menjadi kewenangannya. Dengan demikian, Depdag mempunyai kewenangan untuk mengatur tata niaga pasir laut sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menteri Dalam Negeri ditunjuk sebagai anggota TP4L. Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dalam kaitan ini berkepentingan atas penyelenggaraan otonomi daerah di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999. Kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut dipandang oleh Depdagri sebagai urusan pemerintahan yang pelaksanaannya sudah dimandatkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 kepada daerah. Sementara itu, daerah melihat pasir laut sebagai sumber PAD yang harus dimanfaatkan secara optimal (bukan maksimal).

Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral ditunjuk sebagai anggota TP4L. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (DESM) dalam kaitan ini sebenarnya merupakan lembaga yang berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967 mempunyai kewenangan langsung atas pasir laut. Pasir laut dipandang sebagai barang tambang yang penggaliannya harus menggunakan teknik-teknik dan kaidah-kaidah pertambangan. Jadi penambangan pasir laut sebenarnya bukan hanya

sekedar pekerjaan pengerukan, melainkan suatu pekerjaan di bidang pertambangan yang harus mengikuti tata cara penambangan. tentang Pedoman Pelaksanaan.

Menteri Kehutanan ditunjuk sebagai anggota TP4L. Departemen Kehutanan (Dephut) dalam kaitan ini berkepentingan terhadap kegiatan penambangan pasir laut karena kegiatan tersebut dapat mempengaruhi kelestarian terumbu karang dan hutan pantai yang menjadi kewenangannya. Keberadaan terumbu karang dan hutan pantai berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 sebenarnya telah menjadi kewenangan daerah.

Menteri Keuangan ditunjuk sebagai anggota TP4L. Departemen Keuangan (Depkeu) dalam kaitan ini berkepentingan terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut yang dapat menambah pendapat negara dari ekspor pasir laut. Di samping itu, Depkeu memiliki kewenangan di bidang kepabeanan, di mana eksportir wajib melaporkan setiap barang yang keluar dari wilayah pabean dengan menggunakan pemberitahuan pabean. Dengan demikian, Bea dan Cukai merupakan salah satu instansi pemerintah yang mengetahui secara persis berapa volume pasir laut yang diekspor ke luar negeri.

Menteri Perhubungan ditunjuk sebagai anggota TP4L**.** Departemen Perhubungan (Dephub) dalam kaitan ini berkepentingan terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut karena kapal-kapal yang dipergunakan dalam kegiatan tersebut wajib memiliki SIB dan beberapa dokumen yang diatur di dalam UU Nomor 21 Tahun 1992. Dephub berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 1992 jo. PP Nomor 81 Tahun 2000 juga melakukan pemberian SIKK yang sebenarnya bukan merupakan kewenangannya.

Menteri Luar Negeri ditunjuk sebagai anggota TP4L. Departemen Luar Negeri (Deplu) dalam kaitan ini berkepentingan terhadap dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Ekspor pasir laut ternyata telah menambah luas daratan Singapura. Di samping itu, kegiatan pengerukan pasir laut dikhawatirkan dapat mengakibatkan hilangnya titik-titik yang dijadikan pangkal penetapan garis pangkal. Kedua hal tersebut akan sangat mempengaruhi perundingan penetapan batas laut antara Indonesia dan Singapura. *Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia ditunjuk menjadi anggota TP4L.* Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Depkeham) dalam hal ini mempunyai kepentingan di bidang keimigrasian, khususnya terhadap pengawasan lalu lintas

tenaga kerja asing yang dipergunakan dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Depkeham juga memiliki kewenangan untuk memberikan kemudahan-kemudahan khusus keimigrasian kepada tenaga kerja asing tersebut.

Menteri Negara Lingkungan Hidup ditunjuk menjadi anggota TP4L. Kementrian Lingkungan Hidup (LH) dalam kaitan ini berkepentingan untuk melestarikan lingkungan laut yang menjadi lokasi penambangan pasir laut sebagai bagian dari pengelolaan lingkungan hidup. Kementerian Lingkungan Hidup berkepentingan untuk mencegah dan atau menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan sebagai akibat kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut.

Panglima TNI dan Kepala Kepolisian Negara RI ditunjuk sebagai anggota TP4L. Tentara Nasinal Indonesia (TNI), dalam hal ini adalah TNI-AL, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), dalam hal ini adalah POLAIRUD, dalam kaitan ini mempunyai tugas sesuai kewenangannya masing-masing untuk melakukan pengawasan di lapangan terhadap penyelenggaraan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Gubernur, Bupati, dan Walikota yang wilayahnya penghasil pasir laut ditunjuk sebagai anggota TP4L. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang wilayahnya dijadikan lokasi penambangan pasir laut sangat berkepentingan terhadap upaya-upaya peningkatan PAD. Dari uraian di atas jelas terlihat bahwa pembentukan TP4L tidak dibarengi dengan penyerasian pemahaman tentang pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut. Penyerasian pemahaman tersebut membawa konsekuensi terhadap penyerasian kewenangan yang dimiliki para anggota menuju kebijakan satu pintu dan satu atap.

Setelah diberlakukannya otonomi daerah, perizinan masih merupakan sararan yang diandalkan untuk mengendalikan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Perizinan merupakan sarana kelembagaan yang paling efektif untuk mengatualisasikan dan mengaplikasikan kewenangan suatu instansi pemerintah dalam rangka penegakan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut. Dalam kaitan ini, pengawasan dilakukan secara fisik terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut, apakah kegiatan tersebut sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan di dalam perizinan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Obyek pengawasan meliputi:

- Kegiatan-kegiatan di lokasi penambangan;

- Kegiatan-kegiatan selama pengangkutan;
- Kegiatan-kegiatan di lokasi dumping;
- Kegiatan kapal keruk yang bergerak;
- Kegiatan kapal keruk yang statis;
- Kegiatan kapal dan sarana pendukung.

Kegiatan pengawasan tersebut melibatkan semua instansi yang berwenang di bidang pengawasan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing instansi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Upaya optimalisasi dalam kaitan ini bertujuan untuk lebih memadukan, mengefisienkan, dan mengefektifkan kegiatan pengawasan terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut.

5.4 Permasalahan Kelembagaan

Perumusan kebijakan publik oleh suatu lembaga pemerintah harus didasarkan pada *the best scientific data available* atau data dan informasi ilmiah yang paling baik yang tersedia pada saat itu. Bila kebijakan publik tidak didasarkan pada data dan informasi yang akurat, maka dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut kurang efektif. Banyak contoh yang dapat diambil dari uraian di atas, misalnya:

- Pemberian KP pasir laut sebagai satu paket perizinan telah meniadakan pemerataan kesempatan berusaha dan menimbulkan praktik monopoli.
- Pemindahan kewenangan atas pasir laut dari Deptamben kepada Otorita Batam telah menimbulkan kecemburuan kelembagaan dan merusak peluang untuk membina keterpaduan kelembagaan.
- Keterangan resmi pemerintah tentang adanya penggelapan volume pasir laut, penyelundupan pasir laut, dan dampak negatif lainnya yang sebenarnya terjadi karena kelemahan pengawasan kita.
- Keputusan menaikkan HEP pasir laut yang tidak dilandasi dengan argumentasi yang rasional berdasarkan data dan informasi yang akurat.
- Keputusan penutupan ekspor pasir laut untuk sementara tidak dilandasi argumentasi hukum secara rasional, sehingga sekarang ada sebagian anggota TP4L yang setuju untuk membuka kembali, dan ada pula yang tidak setuju untuk membuka kembali. Keadaan ini menunjukkan ketidakkompakan di dalam tubuh TP4L.

Contoh-contoh tersebut di atas secara sendiri-sendiri dapat dipandang sebagai permasalahan kelembagaan yang harus diatasi apabila pemerintah bermaksud untuk melakukan optimalisasi pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut.

Contoh-contoh permasalahan lainnya adalah:

- Penerapan kewenangan kelembagaan yang melampaui mandat hukumnya, seperti interpretasi ketentuan hukum yang mewajibkan para pelaku usaha pengerukan memiliki SIKK.
- Pengawasan ternyata mampu dalam waktu empat hari menangkap 13 kapal keruk pasir laut, sementara laporan menyebutkan masih adanya penyelundupan pasir laut ke luar negeri dan hal ini sudah barang tentu mengindikasikan adanya sesuatu yang kurang beres.
- Penataan ruang daerah yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih dengan zonasi penambangan menunjukkan tidak adanya koordinasi.
- Ketidak samaan persepsi kelembagaan terhadap penanganan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut telah menjadi sumber ketidakharmonisan kebijakan publik di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut.
- Pelaksanaan kegiatan pengawasan belum terpadu dan belum efektif, mengingat masih adanya laporan tentang pelanggaran, perbuatan melawan hukum, dan kejahatan yang terjadi dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut.

6. Isu Regional Dalam Penerapan Peraturan Perundangan Pasir Laut

6.1 Isu Tentang Penerapan Hukum Publik

Hukum publik adalah hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang mengatur kepentingan umum. Hukum publik yang berlaku di Indonesia, yang banyak dipengaruhi aliran l*egisme*,[36] sebagian terbesar merupakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Pasir laut menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 termasuk sumber daya alam yang harus dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penggunaan atau pemanfaatan pasir laut melalui kegiatan penambangan, di samping dapat mendatangkan manfaat ekonomi, juga dapat mengakibatkan terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan. Terkikisnya titik-titik terluar dari pulau-pulau terluar Indonesia akan mempengaruhi penetapan batas wilayah laut antarnegara. Satu dua pulau dilaporkan sudah tenggelam, sementara itu wilayah pesisir dari beberapa pulau

yang berada di lokasi penambangan pasir laut diinformasikan telah mengalami kerusakan. Beberapa daerah penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan dilaporkan telah rusak sebagai akibat kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut.

Uraian singkat di atas menunjukkan bahwa pasir laut memiliki dimensi publik. Kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut pada kenyataannya mempengaruhi kepentingan umum. Oleh karena itu, tidaklah keliru bila berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 pasir laut dikatakan sebagai sumber daya alam yang harus dikuasai oleh negara untuk dimanfaatkan bagi kemaslahatan rakyat banyak. Dikuasai oleh negara tidaklah sama dengan dimiliki oleh negara. Penguasaan pasir laut oleh negara memiliki pengertian bahwa negara, dalam hal ini adalah pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, dan pemerintah kota, memperoleh mandat dari rakyat untuk mengelola dan memanfaatkan pasir laut bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian pasir adalah salah satu sumber daya alam milik rakyat banyak dan oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan untuk memenuhi kepentingan rakyat banyak.

Mandat dari rakyat kepada pemerintah dilaksanakan antara lain dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Beberapa Undang-Undang, seperti UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan pelaksanaannya yang terkait, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1969 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1996 tentang Kepelabuhanan, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2000 tentang Kenavigasian, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom merupakan landasan hukum bagi kewenangan untuk memberikan perizinan yang berkaitan dengan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut.

Surat-surat perizinan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut antara lain adalah:

Pelaksanaan dari izin-izin tersebut di lapangan perlu diiringi dan diimbangi dengan pelaksanaan pengendalian, pengawasan, dan upaya-upaya penindakan yang memadai. Pelaksanaan izin

dikendalikan, misalnya, melalui mekanisme perpanjangan izin. Pelaksanaan izin juga diawasi supaya jangan terjadi pelanggaran, perbuatan melawan hukum, dan kejahatan seperti pemanfaatan pasir laut secara berlebihan dalam jangka waktu tertentu, tidak membawa dokumen-dokumen yang diwajibkan di atas kapal, pemanfaatan di luar daerah penambangan, kegiatan penambangan tanpa izin, dan penyelundupan pasir laut ke luar negeri. Pelanggaran, perbuatan melawan hukum, dan kejahatan yang terjadi dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut akan ditindak dengan tegas sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di samping pelaksanaan izin harus dikendalikan, izin itu sendiri merupakan alat pengendali kegiatan usaha penambangan pasir laut. Setiap kegiatan usaha di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut wajib memiliki izin terlebih dahulu sebelum memulai kegiatan. Peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut telah mengatur tata cara dan syarat-syarat untuk memperoleh izin. Izin secara konseptual adalah pengakuan dari pihak penerima izin bahwa pasir laut adalah milik rakyat yang penggunaannya dikuasakan kepada negara demi terwujudnya kemaslahatan bagi rakyat banyak. Di samping itu, izin juga merupakan pengakuan dari negara melalui pemerintah bahwa penerima izin adalah suatu organisasi usaha yang telah memenuhi persyaratan untuk melakukan satu atau beberapa kegiatan usaha di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut. Kegiatan usaha di bidang pertambangan, termasuk kegiatan usaha penambangan pasir laut, menurut Pasal 14 UU Nomor 11 Tahun 1967 meliputi:

1. Penyelidikan umum;
2. Eksplorasi;
3. Eksploitasi;
4. Pengolahan dan pemurnian;
5. Pengangkutan;
6. Penjualan.

Bila keenam macam kegiatan usaha pertambangan tersebut dikaitkan dengan Pasal 7 Ayat (2) PP Nomor 32 Tahun 1969, maka dalam pelaksanaan kegiatan penambangan pasir laut wajib memiliki satu atau beberapa izin Kuasa Pertambangan (KP), yaitu:

1. KP Penyelidikan umum;
2. KP Eksplorasi;
3. KP Eksploitasi;

4. KP Pengolahan dan pemurnian;
5. KP Pengangkutan;
6. KP Penjualan.

Para pelaku usaha penambangan pasir laut terutama yang beroperasi di Kepulauan Riau, Bangka, dan Belitung[37] pada umumnya mempunyai KP Pasir Laut, yang di dalamnya sudah tercakup keenam macam KP tersebut di atas. Jadi, keenam macam KP tersebut diberikan sekaligus sebagai satu paket KP pasir laut. Pemberian KP pasir laut sebagai paket memang efisien, namun kurang efektif untuk mewujudkan pemerataan berusaha.

Bila keenam macam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut ditinjau satu persatu, maka penyelidikan umum merupakan suatu kegiatan penyelidikan secara geologi umum untuk mengetahui keberadaan dan penyebaran pasir laut, serta menetapkannya di atas peta geologi umum (Pasal 2 butir c UU Nomor 11 Tahun 1967). KP penyelidikan umum dapat diberikan kepada:

1. Lembaga pemerintah melalui Surat Keputusan Penugasan Pertambangan atau Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan (Pasal 8 jo. Pasal 2 PP 32/1969);
2. Lembaga swasta, badan hukum dan perseorangan melalui Surat Keputusan Pemberian Kuasa Pertambangan (Pasal 8 jo. Pasal 2 PP 32/1969).
3. Satu KP penyelidikan umum diberikan dalam jangka waktu satu tahun, yang dapat diperpanjang satu tahun lagi (Pasal 8 PP Nomor 32 Tahun 1969), dengan wilayah penyelidikan seluas 5.000 hektar (Pasal 19 PP Nomor 32 Tahun 1969).

Eksplorasi adalah penyelidikan secara geologi pertambangan yang didasarkan pada hasil penyelidikan umum untuk menetapkan lebih teliti dan seksama adanya dan sifat letak pasir laut, serta memastikan apakah pasir laut yang terkandung di suatu wilayah tertentu cukup potensial dan menguntungkan untuk digali dan diusahakan secara komersial (Pasal 2 huruf d UU Nomor 11 Tahun 1967). Satu KP eksplorasi dapat diberikan kepada lembaga pemerintah atau swasta melalui cara yang sama dengan pemberian KP penyelidikan umum (Pasal 9 jo. Pasal 2 PP Nomor 32 Tahun 1969). KP eksplorasi diberikan dalam jangka waktu tiga tahun, yang dapat diperpanjang selama satu tahun, dengan wilayah eksplorasi seluas 2000 hektar (Pasal 9 jo. Pasal 19 PP Nomor 32 Tahun 1969). Bila KP eksplorasi akan dilanjutkan dengan KP eksploitasi, maka KP eksplorasi dapat

diperpanjang tiga tahun lagi untuk memberi waktu kepada pemegang untuk melakukan instalasi peralatan pertambangan (Pasal 9 PP Nomor 32 Tahun 1969).

Penyelidikan umum dan eksplorasi pasir laut dilakukan dengan mempergunakan kapal-kapal penelitian geologi laut. Kapal-kapal tersebut menurut UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan peraturan pelaksanaannya harus memilki *security clearance* (SC) dari Pusat Survai dan Pemetaan (Pussurta) TNI. Di samping itu, kapal-kapal tersebut berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 1992 jo. PP Nomor 81 Tahun 2000 tentang Kenavigasian juga harus memiliki Surat Izin Belayar (SIB) dari Departemen Perhubungan, c.q. Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Permohonan untuk memperoleh SIB tersebut harus disertai dengan Surat Tanda Pendaftaran Kapal (STPK), Surat Pemberitahuan Keagenan Kapal (PKK) dan Surat Pemberitahuan Pengoperasian Kapal Asing (PPKA). Kewajiban untuk memiliki izin-izin tersebut tidak dirasakan sebagai masalah oleh para pelaku usaha penambangan pasir laut. Artinya, mereka tidak berkeberatan dengan adanya kewajiban bagi mereka untuk memiliki izin-izin tersebut pada saat melakukan kegiatan penyelidikan umum dan eksplorasi. Keluhan mereka pada umumnya terletak pada kurangnya koordinasi antarinstansi dan waktu yang cukup lama antara pengajuan permohonan sampai diterimanya izin yang dimaksud. Pungutan tidak resmi, walaupun sudah menjadi suatu kelaziman, tetap juga menjadi keluhan para pelaku kegiatan penyelidikan umum dan eksplorasi.

Menurut PP Nomor 32 Tahun 1969, bila perseorangan atau badan hukum telah memperoleh izin KP, maka perseorangan atau badan hukum tersebut dapat memulai kegiatan yang ditetapkan di dalam Surat Keputusan Pemberian KP. Bila KP tersebut adalah KP eksploitasi, maka pemegang KP dapat melakukan eksploitasi.

Satu KP eksploitasi diberikan oleh Menteri Sumber Daya Mineral dan Energi untuk jangka waktu 30 tahun dan luas wilayah eksploitasi tidak lebih dari 1000 hektar (Pasal 10 jo. Pasal 19 PP Nomor 32 Tahun 1969). Dalam kaitan ini, Menteri dapat memberikan tiga KP secara bersama-sama kepada satu pengusaha pertambangan, dengan ketentuan bahwa ketiga KP tersebut adalah KP penyelidikan umum dengan luas wilayah tidak lebih dari 15.000 hektar, KP eksplorasi dengan luas wilayah tidak lebih dari 10.000 hektar, dan KP eksploitasi dengan luas wilayah tidak lebih dari 5.000 hektar (Pasal 21 PP Nomor 32 Tahun 1969).

Eksploitasi pasir laut merupakan kegiatan usaha pertambangan

dengan maksud untuk menghasilkan bahan galian berupa pasir laut dan untuk memanfaatkan pasir laut tersebut. Kegiatan eksploitasi pasir laut menurut UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup. Kenyataan menunjukkan bahwa beberapa dampak negatif dari kegiatan penambangan pasir laut terhadap lingkungan hidup kelautan, sebagaimana telah diuraikan di atas, telah terjadi dan menimbulkan kerugian bagi negara dan masyarakat luas. Oleh karena itu, kegiatan eksploitasi pasir laut harus memiliki rencana kelola dan rencana pantau yang dihasilkan dari AMDAL.

Kegiatan eksploitasi di Kepulauan Riau dan sekitarnya terdiri atas beberapa kegiatan seperti pengerukan, pembersihan pasir laut,[38] pengangkutan dari lokasi pengerukan ke lokasi penimbunan, dan bongkar muat pasir laut, baik di lokasi penambangan maupun di lokasi penimbunan (Pasal 2 huruf e UU Nomor 11 Tahun 1967 jo. Pasal 10 PP Nomor 32 Tahun 1969). Dengan demikian, kegiatan eksploitasi tersebut dapat dilakukan oleh satu pelaku usaha yang memiliki beberapa KP, antara lain adalah KP eksploitasi, KP pengolahan dan pemurnian, dan KP pengangkutan atau dapat juga dilakukan melalui kerja sama antara beberapa pelaku usaha pemegang KP-KP tersebut.

Kapal keruk, kapal tonda, dan tongkang-tongkang yang dipergunakan dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut menurut UU Nomor 3 Tahun 2002 harus mempunyai SC dan berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 1992 dan PP Nomor 81 Tahun 2000 wajib memiliki SIB, STPK, PKK dan PPKA. Di samping itu, PP Nomor 81 Tahun 2000 jo. PP Nomor 70 Tahun 1996 tentang Kepelabuhanan juga mewajibkan pelaku pengerukan untuk memiliki Surat Izin Kerja Keruk (SIKK). Dasar pemikiran dari kewajiban untuk memiliki SIKK adalah bahwa kegiatan pengerukan tersebut berlangsung di dalam daerah lingkungan kerja pelabuhan (Pasal 8 PP Nomor 70 Tahun 1996) dan disamakan dengan pengerukan alur-alur pelayaran sebagaimana diatur dalam Pasal 13 jo. Pasal 16 PP Nomor 81 Tahun 2000. Pengerukan yang dilakukan menurut PP Nomor 81 Tahun 2000 tersebut dimaksudkan untuk menjamin, menjaga, dan meningkatkan keselamatan pelayaran yang melintas pada alur-alur pelayaran yang telah ada atau yang lazim dipergunakan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa terdapat perbedaan yang sangat prinsipiil antara kegiatan pengerukan yang dilakukan dengan maksud untuk menyediakan bahan galian berupa pasir laut (PP Nomor 32 Tahun /1969) dengan pengerukan untuk menjamin keselamatan pelayaran (PP Nomor 81

Tahun 2000). Dengan demikian, dapat ditegaskan di sini bahwa kewajiban untuk memiliki SIKK bagi pemegang KP eksploitasi sebagaimana diminta oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Laut berdasarkan PP Nomor 81 Tahun 2000 tersebut sebenarnya telah melampaui atau berada di luar kewenangannya. Dalam kaitan ini, kewajiban bagi pemegang KP eksploitasi untuk memiliki SIB, STPK, PKK, dan KPPA masih dapat dikatakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kegiatan eksploitasi pasir laut menghasilkan penumpukan pasir, baik di atas kapal keruk maupun di lokasi penimbunan, yang siap diangkut menuju ke lokasi yang telah disepakati oleh penjual atau eksportir dan pembeli atau importir. Kegiatan penumpukan pasir laut di Kepulauan Riau dilakukan di atas kapal keruk yang besar dan di lokasi penimbunan. Penumpukan pasir laut di atas kapal keruk akan mempersingkat waktu dan memperpendek jarak pengiriman pasir laut dari lokasi penambangan ke Singapura. Pengiriman pasir laut dari lokasi penambangan atau dari lokasi penimbunan menurut PP Nomor 32 Tahun 1969 harus dilandasi dengan KP pengangkutan dan KP penjualan. Pelaksanaan KP pengangkutan sebagaimana telah diuraikan di atas harus mempunyai SIB, STPK, PKK, dan PKKA (PP Nomor 81 Tahun 2000), sedangkan pelaksanaan KP penjualan, khususnya penjualan ke luar negeri atau ekspor, harus dilandasi dengan surat penetapan sebagai eksportir pasir laut (EPL) dan surat izin pemberitahuan ekspor barang (SEB). Tanpa adanya EPL dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan, pemegang KP penjualan tidak akan dapat melakukan ekspor pasir laut ke luar negeri. Dalam proses pengiriman pasir laut ke luar negeri, pemegang KP penjualan diwajibkan untuk memberitahukan atau melaporkan jenis, jumlah, nilai, dan frekuensi pengangkutan pasir laut ke luar negeri kepada Pejabat Bea dan Cukai (UU Nomor 10 Tahun 95 tentang Kepabeanan).

Sejak diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk memberikan paket KP pasir laut, yang terdiri atas KP Penyelidikan umum, KP Eksplorasi, KP Eksploitasi, KP Pengolahan dan Pemurnian, KP Pengangkutan, dan KP penjualan bagi pasir laut yang ditambang di wilayah laut daerah. Di samping itu, pemerintah daerah juga mewajibkan pelaku usaha penambangan pasir laut di wilayah laut daerah untuk memiliki surat persetujuan ekspor pasir laut (SP-EPL). Jumlah pemegang KP-pun melonjak dari 17 KP menjadi 147 KP. Tumpang tindih KP Pusat dan KP Daerah pun terjadi. Permasalahan ini akan menjadi semakin kompleks di masa datang karena permasalahan batas wilayah laut

daerah yang belum terselesaikan. Permasalahan-permasalahan hukum ini akan dibahas lebih rinci pada Subbab 7.[1]

6.2 Isu tentang Penerapan Hukum Privat

Hukum privat adalah hukum yang mengatur kepentingan individu, kelompok individu, dan badan hukum. Kepentingan-kepentingan tersebut diperjuangkan dan dipertahankan oleh masing-masing individu. Kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut khususnya di perairan Kepulauan Riau dan sekitarnya diawali dengan adanya keinginan dari pemerintah Singapura untuk melakukan reklamasi pantai, dan pekerjaan reklamasi tersebut ditenderkan. Pemenang tender tersebut ada sembilan perusahaan yang kemudian bergabung dalam bentuk kartel. Pekerjaan reklamasi pantai merupakan pekerjaan borongan dengan perhitungan biaya didasarkan kepada kematangan tanah per meter persegi (m2) di area reklamasi. Kegiatan mentenderkan pekerjaan yang menghasilkan perjanjian pemborongan pekerjaan merupakan peristiwa hukum perdata. Kesepakatan yang telah dicapai antara pemberi pekerjaan dan penerima pekerjaan antara lain adalah bahwa pemberi pekerjaan akan membayar secara bertahap semua biaya reklamasi, sedangkan penerima pekerjaan wajib menyelesaikan pekerjaan tepat pada waktunya dengan kualitas lahan yang telah disepakati. Keterlambatan dalam penyelesaian pekerjaan akan dikenakan penalti.

Kesembilan perusahaan pemenang tender tersebut kemudian berusaha mencari pasir laut dari Indonesia yang akan dipakai sebagai bahan reklamasi pantai. Permintaan pasir laut tersebut disambut oleh para pengusaha Indonesia dengan mengajukan permohonan KP pasir laut, agar mereka dapat layak dan pantas secara hukum mengadakan perjanjian ekspor impor pasir laut dengan salah satu di antara kesembilan perusahaan Singapura tersebut. Sebelum era otonomi daerah, jumlah pemegang KP ada 17 perusahaan. Keenam macam KP menurut PP Nomor 32 Tahun 1969 diberikan sebagai satu paket KP pasir laut kepada ke 17 perusahaan tersebut. Dalam era otonomi daerah saat ini, jumlah pemegang KP pasir laut sudah mencapai 147 perusahaan.[39] Masing-masing perusahaan dari kesembilan anggota kartel Singapura hanya mau berunding dengan dengan pemegang KP pasir laut. Dengan demikian, kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, eksploitasi, pencucian dan pembersihan pasir laut, serta pengangkutan menjadi tanggung jawab pemegang KP. Adalah sangat tidak efisien bila pemegang KP berkeinginan untuk melaksanakan semua kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut sendirian. Oleh karena itu, pemegang KP tersebut akan mengadakan perjanjian

kesepakatan dengan para pelaku usaha penambangan yang memiliki kompetensi dalam bidang-bidang kegiatan yang dimaksud.

Pada masa Orde Baru, ke-17 perusahaan penambangan pasir laut telah memperoleh kemudahan-kemudahan dari pemerintah untuk berhadapan sebagai mitra dagang dengan kesembilan perusahaan Singapura. Dengan demikian secara matematis, satu anggota kartel Singapura bermitra dengan dua perusahaan Indonesia. Perjanjian yang diadakan antara pihak swasta Singapura dan pihak swasta Indonesia adalah perjanjian atau ekspor impor. Perjanjian ekspor impor tersebut merupakan kontrak yang dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu melalui kegiatan pengerukan, pencucian, pengumpulan, penimbunan, dan pengangkutan. Kegiatan-kegiatan untuk memenuhi perjanjian ekspor impor disubkontrakkan oleh pemegang kontrak. Dengan demikian dapat dipahami bahwa bisnis pasir laut ini terdiri atas berbagai macam kontrak atau perjanjian antara berbagai pihak.[40]

Kontrak-kontrak tersebut menurut asas *pacta sunt servanda* berlaku sebagai Undang-Undang bagi para pembuatnya. Undang-Undang tersebut dalam kehidupan sehari-hari menempati kedudukan tertinggi, karena di dalam bisnis dan perdagangan para pihak tidak pernah mempersoalkan UUD dan Ketetapan MPR sebagai landasan hukum bisnis dan perdagangan. Yang mereka persoalkan adalah Undang-Undang yang akan menjadi landasan hukumnya. Perjanjian atau kontrak yang dibuat oleh para pihak sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang yang berlaku. Kontrak atau perjanjian menempati posisi sebagai *lex specialis* dihadapkan dengan Undang-Undang yang berlaku umum atau *legi generali.* Hubungan di antara keduanya disebut *lex specialis de rogat legi generali*, di mana hukum yang bersifat khusus hendaknya lebih diprioritaskan penggunaannya dibandingkan dengan hukum yang bersifat umum. Namun demikian, hubungan keduanya harus dijaga agar tetap saling melengkapi.

Harga yang ditetapkan dalam perjanjian ekspor impor pasir laut tersebut didasarkan pada harga per meter persegi tanah reklamasi yang matang. Harga tersebut kemudian diterjemahkan ke dalam harga per meter kubik. Harga per meter kubik inilah yang dinegosiasikan antara pihak Singapura dan pihak Indonesia. Kesepakatan harga per meter kubik tersebut diperoleh dengan mempertimbangkan berbagai biaya yang dikeluarkan, termasuk biaya resmi dan tidak resmi. Biaya-biaya tersebut juga dirundingkan dengan berbagai pihak, misalnya dirundingkan dengan pihak sub-kontraktor.

Jadi, harga tersebut tidak datang tiba-tiba. Penghitungan harga akhirnya menghasilkan angka USD 1,50 per m3. Besarnya selisih antara harga dari pihak Singapura dan harga yang diterima oleh pemerintah Indonesia telah menyebabkan permasalahan yang berujung pada penaikan harga pasir laut menjadi USD 3.00 per m^3 dan penutupan sementara ekspor pasir laut dari Indonesia ke Singapura. Di samping itu, penutupan sementara tersebut juga didasarkan pada pertimbangan antara lain adalah bahwa kegiatan penambangan pasir laut telah mengakibatkan pencemaran dan perusakan lingkungan, serta merugikan posisi Indonesia dalam memperjuangkan batas laut antara Indonesia dan Singapura.

6.3 Isu tentang Hubungan Hukum antara *Stakeholders*

Analisis dan evaluasi terhadap berbagai data dan informasi yang telah diuraikan di atas menunjukkan bahwa kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut dalam rangka pemenuhan perjanjian ekspor impor antara pihak Indonesia dengan pihak Singapura mengandung beberapa permasalahan hukum. Permasalahan hukum tersebut terjadi antara instansi pemerintah yang satu dengan lainnya, antara swasta yang satu dengan swasta lainnya, dan antara pemerintah dengan swasta. Permasalahan hukum antarinstansi pemerintah[41] terjadi mana kala beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut kurang atau tidak serasi satu sama lain, saling tumpang tindih, saling bertentangan, atau saling meniadakan. Permasalahan hukum antarinstansi pemerintah ini terjadi karena:

- Kurang memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku, seperti asas *lex superior de rogat legi inferiori dan lex posterior de rogat legi priori;*
- Ego sektoral sebagai akibat pemakaian kacamata kewenangan secara berlebihan dalam penyelesaian tugas pekerjaan secara *team work* atau kemitraan.

Lex superior de rogat legi inferiori adalah hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang dapat meniadakan atau mengesampingkan hukum yang lebih rendah tingkatannya. Jadi, hukum yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Apabila hal tersebut terjadi, maka hukum yang lebih rendah tingkatannya batal demi hukum atau tidak berlaku.

Pemahaman asas hukum ini telah membawa kepada permasalahan hukum yang memperlihatkan, misalnya landasan hukum TP4L kan

hanya Keppres, sedang kewenangan Departemen kami didasarkan pada Undang-Undang yang kedudukannya lebih tinggi dari Keppres. Contoh konkret lainnya dari permasalahan hukum seperti ini adalah upaya-upaya untuk memperbandingkan landasan hukum pendirian BAKORKAMLA dengan landasan hukum pendirian lembaga dari para anggotanya. Sebagai akibatnya adalah bahwa hampir semua kebijakan dan produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga tersebut tidak efektif. Undang-Undang sebagai sumber hukum dari suatu kebijakan juga sering dijadikan permasalahan. Sebagai contoh adalah bahwa kebijakan dan ketentuan hukum yang dikeluarkan untuk mengatur masalah penambangan dan pengusahaan pasir laut adalah masalah pertambangan. Kebijakan dan ketentuan hukum tersebut harus didasarkan pada UU Nomor 11 Tahun 1967, di mana di dalam Ketentuan Umumnya disebutkan bahwa Menteri adalah yang kewenangan di bidang pertambangan. kalau kebijakan dan ketentuan hukum tersebut tidak dikeluarkan oleh Menteri Pertambangan dan Energi, maka pelaksanaan kebijakan dan ketentuan hukum tadi menjadi kurang efektif. Contoh lainnya dalam kaitan ini adalah pembuatan kebijakan dan ketentuan hukum sektoral untuk daerah akan lebih efektif apabila disalurkan melalui Departemen Dalam Negeri daripada dilakukan sendiri oleh Departemen yang bersangkutan. Permasalahan hukum ini merupakan indikator adanya ego sektoral.

Lex posterior de rogat legi priori mengatakan bahwa hukum yang datang kemudian (hukum yang baru) akan meniadakan atau mengesampingkan hukum yang terdahulu (hukum yang lama) sepanjang kedua hukum tersebut mengatur hal yang sama. Jadi, hukum yang lama demi hukum tidak berlaku lagi apabila ada hukum baru yang mengatur hal yang sama, walaupun hukum baru tersebut tidak secara tegas menyatakan bahwa hukum yang lama tidak berlaku lagi. Hal ini terjadi apabila dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan tidak dengan sungguh serius memperhatikan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diatur.

Sebagai contoh dari keadaan di atas adalah dikeluarkannya beberapa peraturan oleh masing-masing anggota TP4L yang kemungkinan akan dapat menjurus kepada berlakunya asas hukum *lex posterior de rogat legi priori.* Kebijakan dan peraturan yang dikeluarkan oleh TP4L seharusnya satu, jangan masing-masing anggota dapat membuat kebijakan dan peraturan yang menginduk pada Undang-Undang mereka masing-masing. Dalam kaitan ini, sampe-sampe Menteri Kelautan dan Perikanan dalam Surat Keputusannya harus

menegaskan bahwa dia adalah Ketua TP4L.

Contohnya adalah Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan, Selaku Ketua Tim Pengendali dan Pengawas Pengusahaan Pasir Laut, No. 01/K-TP4L/VIII/2002 dan No. 02/K-TP4L/VIII/2002. Kata-kata Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan bernuansa sektoral, sedangkan kata-kata Selaku Ketua Tim Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut adalah upaya untuk menempatkan keputusan tersebut sebagai Keputusan Ketua TP4L.

Permasalahan hukum antara pihak swasta yang satu dengan pihak swasta lainnya atau antara para pelaku penambangan dan pengusahaan pasir laut pada umumnya terjadi dalam hal perbedaan interpretasi atas isi perjanjian yang telah mereka sepakati bersama. Perbedaan interpertasi tersebut dipicu oleh perbedaan kepentingan dan persaingan bisnis yang pada akhirnya berujung pada sengketa. Sengketa usaha yang terjadi lazimnya diselesaikan melalui dua cara, yaitu melalui litigasi di pengadilan atau melalui non-litigasi dengan ADR di luar pengadilan. Bila sengketa usaha tersebut terjadi antara pihak swasta Indonesia dan pihak swasta Singapura, maka menurut teori hukum perdagangan internasional sengketa tersebut dapat diselesaikan melalui ADR internasional yang disepakati oleh para pihak, atau melalui pengadilan yang memiliki yurisdiksi atas lokasi di mana pekerjaan dilakukan atau pengadilan yang memiliki yurisdiksi atas lokasi dimana eksportir bertempat tinggal atau pengadilan yang memiliki yurisdiksi atas lokasi di mana importir bertempat tinggal.

Permasalahan hukum antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang akan disoroti di sini adalah perbenturan antara kepentingan publik *versus* kepentingan privat. Asas yang berlaku dalam hukum kepentingan publik dan kepentingan privat ini adalah bahwa kepentingan publik senantiasa didahulukan dibanding dengan kepentingan privat. Walaupun demikian, pemberlakuan asas tersebut harus dikombinasikan dengan asas yang mengatakan bahwa apa yang privat jangan dipublikkan dan apa yang publik jangan diprivatkan. Contoh konkret dari permasalahan hukum yang timbul karena kekurangtepatan dalam penerapan kedua asas tersebut adalah masalah penetapan harga patokan ekspor (HPE) pasir laut dan ketidaksiapan TP4L dalam hal argumentasi hukum yang rasional dalam penutupan sementara ekspor pasir laut.

Penetapan harga pasir laut, sebagaimana telah diuraikan di atas, dilakukan melalui serangkaian proses negosiasi yang panjang dalam kerangka hukum perdata, tepatnya adalah hukum perikatan. Penetapan harga pasir laut tersebut juga memperhitungkan sanksi-

sanksi yang mungkin dapat dikenakan sehubungan dengan tidak terselesaikannya pekerjaan yang telah disepakati. Biaya-biaya yang diperhitungkan di dalam penetapan harga pasir laut tersebut mencakup biaya-biaya resmi dan tidak resmi. Biaya-biaya tidak resmi tersebut ternyata cukup besar. Selisih harga yang begitu besar antara harga yang harus dibayar oleh pihak Singapura dan harga yang harus diterima oleh pemerintah Indonesia telah dipahami oleh banyak kalangan sebagai kerugian negara.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut di atas, pemerintah menaikkan HPE pasir laut dari USD 1,50 menjadi USD 3.00 per m^3. Penetapan HPE oleh pemerintah tersebut bersifat publik, sedangkan harga pasir laut sebelumnya ditetapkan melalui proses perdata yang bersifat privat. Keputusan untuk menaikkan HPE pasir laut tersebut merupakan upaya yang tanpa disadari telah mempublikkan yang privat. Bila hal ini terjadi, maka akan menimbulkan permasalahan yang rumit. Sebagai contoh di luar masalah pertambangan pasir laut adalah masalah kartu kredit. Perjanjian kartu kredit adalah perjanjian perdata. Oleh karena itu, penagihan keterlambatan pembayaran kartu kredit karena kesulitan ekonomi janganlah dilakukan dengan *debt collector*. Pemakaian *debt collector* sudah mencerminkan seakan-akan pemegang kartu kredit telah melakukan tindak pidana (telah melanggar kepentingan umum) dengan sengaja tidak mau membayar kewajibannya. Hal semacam ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan. Oleh karena itu, pembuatan suatu kebijakan publik jangan sampai mempublikkan yang privat. Berkaitan dengan penetapan harga pasir laut, maka HPE pasir laut sebaiknya dibicarakan terlebih dahulu secara bersama-sama antara pemerintah dengan para pelaku usaha penambangan pasir laut.

Penutupan sementara ekspor pasir laut sebagaimana diungkapkan di atas kurang dilengkapi dengan argumentasi hukum yang rasional. Argumentasi hukum yang rasional yang dimaksudkan di sini adalah suatu argumentasi yang dapat memenuhi logika dan penalaran hukum masyarakat. Tidaklah cukup bahwa penutupan ekspor pasir laut dari Indonesia ke Singapura tersebut hanya didasarkan kepada kenyataan bahwa: lingkungan telah tercemar dan rusak serta sulit direhabilitasi, mata pencaharian nelayan dan pembudiya ikan hilang karena area penangkapan ikan dan daerah budidaya ikan rusak, banyak pasir laut yang digelapkan dan diselundupkan, penetapan garis batas laut nantinya menjadi tidak menguntungkan Indonesia karena daratan Singapura bertambah luas dan titik-titik terluar dari pulau terluar Indonesia yang dipakai untuk menetapkan garis

pangkal kepulauan Indonesia telah hilang, dan masyarakat lokal tidak diuntungkan dengan adanya usaha penambangan pasir laut. Pertanyaan yang secara *retrospective* harus dimunculkan dalam kaitannya dengan penutupan sementara ekspor pasir laut tersebut adalah mengapa dampak negatif dari kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut tersebut sampai terjadi. Seharusnya dampak negatif tersebut tidak perlu terjadi apabila pengendalian dan pengawasan berjalan dengan baik. Olah gerak kapal-kapal pasir adalah sangat lambat dan oleh karena itu sebenarnya mudah untuk diawasi, sehingga dampak negatif seperti penggelapan volume dan penyelundupan pasir laut tidak perlu terjadi.

7. Komentar tentang Optimalisasi Pengendalian dan Pengawasan Pasir Laut

7.1 Pendahuluan

Dari uraian terdahulu dapat dipahami bahwa perizinan telah dipergunakan sebagai salah satu sarana pengendalian dalam mengendalikan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa perizinan sebagai sarana pengendalian masih belum mampu mengendalikan dengan baik kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Lebih dari 16 izin dari berbagai instansi pemerintah yang harus dimiliki oleh sebuah perusahaan yang ingin bergerak di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut. Jumlah izin yang harus dimiliki oleh para pelaku usaha penambangan dan pengusahaan pasir laut tersebut memberi gambaran tentang adanya berbagai macam peraturan perundangan sektoral yang harus dipatuhi. Situasi dan kondisi semacam ini sangat mudah memicu timbulnya ketidakpastian hukum dan ketidakadilan. Oleh karena itu, penyederhanaan perizinan merupakan salah satu upaya optimalisasi pengendalian.

Perizinan di bidang pertambangan menurut UU Nomor 11 Tahun 1967 jo. PP Nomor 32 Tahun 1969 diberikan dalam bentuk KP dan KP tersebut terdiri atas KP Penyelidikan Umum, KP Eksplorasi, KP Eksploitasi, KP Pengolahan dan Pemurnian, KP Pengangkutan, dan KP Penjualan. Dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut, KP tersebut diberikan sebagai satu paket KP pasir laut yang sudah mencakup keenam KP yang diatur dalam UU Nomor 11 Tahun /1967 jo. PP Nomor 32 Tahun 1969. Pemberian satu paket perizinan tersebut telah menimbulkan monopoli dan kartelisasi usaha penambangan pasir laut, serta telah menutup upaya-upaya pemerataan kesempatan berusaha bagi rakyat banyak. Di samping KP,

para pelaku usaha penambangan pasir laut juga masih diwajibkan memiliki perizinan lainnya. Perizinan yang harus disederhanakan tersebut secara ringkas dapat dikelompokkan sebagai berikut:

Dokumen Perizinan Pertambangan (Kuasa Pertambangan/KP)

1. Dokumen Perizinan Perhubungan Laut;
2. Surat Tanda Pendaftaran Kapal (STPK);
3. Surat Izin Kerja Keruk (SIKK);
4. Surat Izin Berlayar (SIB);
5. Surat Pemberitahuan Keagenan Kapal Asing (PKKA);
6. Surat Pemberitahuan Pengoperasian Kapal (PPKA).

Surat Penetapan Sebagai Eksportir Pasir Laut (EPL)

1. Surat Persetujuan Ekspor Pasir Laut (SP-EPL);
2. Surat Izin Pemberitahuan Ekspor Barang (SEB).

Dokumen Perizinan/Peraturan Pengawasan

1. Pemantauan Elektronik (*Automatic Vessel Locater*/AVL);
2. Izin Kerja Tenaga Asing (IKTA);
3. Kemudahan Khusus Keimigrasian (Dahsuskim);
4. *Security Clearance* (SC).

Perizinan tersebut sampai saat ini, walaupun telah ada TP4L, masih dikeluarkan oleh instansi yang berwenang. Walaupun namanya adalah Tim Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut, TP4L tidak benar-benar mengendalikan dan mengawasi kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Pengendalian dalam arti perizinan dan pengawasan dalam arti fisik di lapangan masih dikoordinasikan dan dilaksanakan oleh instansi yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemberian SIKK oleh Dephub sebenarnya melampaui kewenangannya yang telah diatur oleh PP Nomor 81 Tahun 2000 jo. UU Nomor 21 Tahun 1992. Dari ketentuan hukum yang terkandung di dalam PP Nomor 81 Tahun 2000 tentang Kenavigasian dapat disimpulkan bahwa pekerjaan pengerukan yang wajib memiliki SIKK adalah pekerjaan pengerukan dalam rangka menjaga dan meningkatkan keselamatan pelayaran. Sementara itu, pengerukan pasir laut dalam rangka kegiatan pertambangan tidak wajib memiliki SIKK, karena maksud dan tujuannya bukanlah keselamatan pelayaran, melainkan pengambilan bahan galian dalam rangka reklamasi pantai.

Pengawasan terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut adalah kegiatan patroli yang dilakukan oleh TNI-AL, Polri, KPLP, dan PSDKP. Jadi yang dimasudkan dengan pengawasan dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut adalah pengawasan fisik

terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Olah gerak dari kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut di laut terbatas atau lambat. Kegiatan tersebut dapat dengan mudah dimonitor dan diawasi gerak geriknya. Hal ini telah dibuktikan dengan ditangkapnya 13 kapal pasir laut oleh TNI-AL di perairan Riau dalam waktu empat hari. Instansi pengawas sebenarnya memiliki kemampuan yang memadai untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan penambangan dan pengawasan pasir laut.

Walaupun kemampuan lembaga pengawasan cukup memadai, laporan tentang dampak negatif dari kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut terus bermunculan. Pencemaran dan perusakan lingkungan terjadi, walaupun sebelum kegiatan dimulai telah dilakukan AMDAL. Penggelapan volume pasir laut dan penyelundupan pasir laut ke luar negeri dilaporkan terus berlangsung. Tenggelamnya pulau dan bertambah luasnya daratan Singapura dikhawatirkan akan mempengaruhi posisi yang kurang menguntungkan bagi Indonesia dalam merundingkan penetapan batas laut antara Indonesia dan Singapura.

7.2 Optimalisasi Pengendalian

Penyederhanaan perizinan, sebagaimana telah diuraikan di atas, adalah salah satu cara yang efektif untuk melakukan optimalisasi pengendalian kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Penyederhanaan perizinan melalui satu pintu akan meningkatkan efisiensi kelembagaan dan menumbuhkan keterpaduan dalam pengendalian. Permasalahannya sekarang adalah bagaimana meyakinkan masing-masing anggota TP4L sebagai pemegang kewenangan perizinan untuk mau mengkoordinasikan, bukan menyerahkan, sebagian kewenangan perizinannya di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut ke dalam mekanisme kelembagaan TP4L, bukan kepada Ketua TP4L. Artinya, proses pemberian izin tetap dilakukan oleh instansi yang berwenang, namun dalam pelaksanaannya dikoordinasikan di bawah satu atap bangunan yang namanya TP4L dan izin tersebut dikeluarkan melalui Ketua TP4L.

Maksud dan tujuan tersebut di atas akan dapat dilaksanakan apabila mekanisme satu atap dan satu pintu tersebut ditegaskan di dalam Keppres Nomor 33 Tahun 2002 sebagai landasan hukum TP4L. Dalam kaitan ini perlu juga ditegaskan bahwa kewenangan tetap berada di tangan masing-masing instansi yang berwenang memberikan izin. Ketua TP4L dan kelembagaan TP4L sebagai

sarana pemberian izin tersebut diberi kewenangan untuk mengkoordinasikan berbagai macam izin yang akan dikeluarkan.

Di samping persyaratan tersebut di atas, cara pandang kelembagaan terhadap pasir laut perlu disamakan. Pasir laut sebaiknya dipandang sebagai komoditi perdagangan. Pandangan ini diambil dengan maksud untuk menyamakan bahasa kelembagaan pemerintah dengan bahas yang dipakai oleh pengusaha, baik pengusaha Indonesia maupun pengusaha Singapura, yang memandang pasir laut sebagai komoditi perdagangan. Dengan demikian, izin yang diberikan adalah izin ekspor pasir laut. Izin ini bila dikaitkan dengan UU Nomor 11 Tahun 1967 jo. PP Nomor 32 Tahun 1969 serupa dengan KP Penjualan. Izin ekspor dengan kemasan atau bungkus KP Pasir laut diberikan sebagai satu paket izin yang mencakup sejumlah izin yang diperlukan. Permohonan izin tersebut diajukan melalui TP4L dan kemudian TP4L memproses permohonan tersebut sampai selesai. Dalam kaitan ini, pemeriksaan terhadap kelengkapan persyaratan administrasi perizinan dilakukan oleh TP4L. Bila persyaratan tersebut lengkap, TP4L akan menindaklanjuti permohonan izin tersebut. Pemohon tinggal menunggu untuk menerima izin ekspor dalam bentuk KP Pasir Laut. TP4L sebaiknya membuat dan memasyarakatkan mekanisme perizinan KP Pasir Laut.

Pengendalian terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut secara khusus dapat dilakukan melalui pengendalian HPE. Sebagaimana telah diuraikan terdahulu, proses penetapan harga pasir laut lebih banyak aspek keperdataannya dari pada aspek kepublikannya. Oleh karena itu, apabila pemerintah berkeinginan untuk mengendalikan harga demi kemaslahatan bersama antara pemerintah dan pengusaha, maka HPE tersebut seyogyanya dibahas bersama antara pemerintah dan para pengusaha. Kemudian, para pengusaha sebaiknya diberi bantuan fasilitas dalam mengadakan negosiasi atau perundingan dengan pihak importir.

7.3 Optimalisasi Pengawasan

Kemampuan pengawasan secara fisik terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut cukup memadai. Penangkapan 13 kapal pasir laut dalam waktu empat hari merupakan bukti dari adanya kemampuan tersebut. Walaupun demikian, kemampuan tersebut masih perlu ditingkatkan dengan menyempurnakan sistem pengawasan yang dipergunakan. Sistem yang lazim dipergunakan adalah sistem MCS atau *Monitoring,*

Control and Surveillance. MCS tersebut diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai Pemantauan, Pengendalian, Pengamatan Lapangan dan Evaluasi (P3LE).

Pemantauan adalah kegiatan pengawasan yang bertujuan untuk memantau setiap perubahan intensitas penambangan pasir laut dan dampaknya terhadap lingkungan. Berdasarkan evaluasi dan analisis terhadap hasil pemantauan ini kegiatan penambangan dapat dihentikan untuk sementara, dan untuk kemudian dapat dibuka kembali setelah perairan menjadi jernih. Pemantauan dilakukan oleh tenaga-tenaga yang mempunyai pengetahuan antara lain dalam bidang pertambangan, perikanan, kelautan, dan lingkungan hidup.

Pengendalian adalah kegiatan pengawasan yang bertujuan untuk mendeteksi apakah suatu kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut itu legal atau ilegal. Salah satu cara untuk mengetahui legalitas suatu kegiatan adalah dengan memeriksa dokumen perizinan dan dokumen-dokumen lainnya yang diperlukan. Pengendalian ini sebaiknya dilakukan oleh tenaga-tenaga yang memiliki pengetahuan antara lain dalam bidang hukum dan administrasi publik.

Pengamatan lapangan adalah kegiatan pengawasan yang bertujuan untuk mengamati olah gerak kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut di lapangan, sehingga setiap pelanggaran, perbuatan melawan hukum, dan kejahatan yang terjadi dalam kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Pengamatan lapangan ini dapat dilakukan melalui darat, laut, dan udara. Pengamatan lapangan tersebut sebaiknya dilakukan oleh tenaga-tenaga yang telah mengenal medan, seperti TNI-AL, Polri, KPLP, PSDKP, Bea Cukai, dan Aparat Imigrasi.

Ketiga kegiatan pengawasan tersebut di atas sebaiknya dilakukan bersama-sama secara terpadu. Ketenagakerjaan yang terlibat dalam pengawasan dengan sistem MCS tersebut mengindikasikan keterlibatan beberapa fungsi pengawasan dari beberapa instansi pemerintah. Agar pengawasan dan hasilnya senantiasa meningkat mutunya, maka hasil kegiatan harus dievaluasi dan kegiatan pengawasannya pun harus dievaluasi. Sistem MCS ini telah diterapkan oleh PSDKP dari DKP. Optimalisasi pengawasan ini dapat dilakukan dengan melaksanakan fungsi-fungsi dari berbagai lembaga pengawas yang terkait oleh satu atau dua orang sebagai *on board observer* atau pengawas di atas kapal-kapal dan sarana bantu penambangan dan pengusahaan pasir laut. *On board observer* ini senantiasa berkomunikasi dengan Posko Pengawasan di darat.

7.4 Rekomendasi Kebijakan

Upaya optimalisasi pengendalian dan pengawasan terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut baru dapat dilakukan apabila permasalahan pasir laut yang berujung pada penutupan sementara ekspor pasir laut benar-benar dapat diatasi secara tuntas. Salah satu cara yang paling strategis untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah menetapkan pasir laut sebagai sumber daya strategis. Artinya, masalah pasir laut ditarik ke atas menjadi kewenangan pemerintah pusat sampai dengan keseluruhan permasalahan selesai secara tuntas.

Usulan studi kepada pemerintah untuk menetapkan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis ini dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis memenuhi kriteria Pasal 7 Ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di mana pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan kebijakan tentang:
   - Pendayagunaan sumber daya alam pasir laut serta teknologi tinggi yang strategis yang dipergunakan dalam pemanfaatan pasir laut;
   - Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia yang berkaitan dengan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut;
   - Dana perimbangan keuangan yang berasal dari pasir laut antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
   - Konservasi dan pelestarian lingkungan hidup di wilayah penambangan pasir laut.
2. Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis yang akan dapat mencegah terjadinya dampak negatif dari kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut dapat mempengaruhi penetapan batas laut antarnegara. Menurut Konvensi PBB tahun 1982 tentang Hukum Laut Internasional, yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui UU Nomor 17 Tahun 1985, Singapura tidak boleh mengukur batas-batas wilayah lautnya dari garis pangkal yang ditetapkan pada daratan hasil reklamasi. Dengan demikian, kegiatan penambangan pasir laut baru berpengaruh terhadap penetapan batas laut antarnegara apabila kegiatan penambangan tersebut menghilangkan titik-titik terluar dari pulau-pulau terluar Indonesia yang dipakai untuk

menetapkan garis pangkal kepulauan;

3. Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis akan dapat mencegah atau bahkan menghindarkan terjadinya sengketa batas wilayah laut daerah yang sampai saat ini belum ditetapkan berdasarkan Pasal 3 jo. Pasal 10 Ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999. Bila tidak dicegah, cepat atau lambat sengketa batas wilayah laut daerah di wilayah penambangan pasir laut pasti akan segera terjadi;
4. Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis akan memungkinkan pemerintah pusat berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup melakukan pencegahan, pengendalian, penindakan, dan rehabilitasi terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan sebagai akibat dari kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut atas biaya para pelaku usaha penambangan pasir laut. Bila kegiatan ekspor pasir laut ditutup dan hal tersebut secara hukum dapat ditetapkan sebagai keadaan memaksa atau *force major* bagi para pelaku usaha, maka kegiatan pengendalian dan rehabilitasi dilakukan dengan biaya pemerintah;
5. Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis akan memberi peluang kepada pemerintah pusat dan para pelaku usaha penambangan pasir laut untuk melakukan penyehatan tata niaga ekspor pasir laut.

Ada beberapa hal yang perlu dibenahi agar supaya optimalisasi pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut dapat dilaksanakan, yaitu:

- Penyempurnaan mekanisme penetapan harga ekspor pasir laut;
- Kebijakan perizinan satu atap;
- Penyerasian hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Penyempurnaan pola pengusahaan pasir laut;
- Penggunaan sistem MCS dalam kegiatan pengawasan.

Harga ekspor pasir laut dari Indonesia ke Singapura yang berlaku sebelum ekspor pasir laut dihentikan untuk sementara sebenarnya didasarkan pada harga yang telah ditetapkan oleh pihak Singapura. Harga Singapura tersebut merupakan harga pekerjaan pemborongan reklamasi lahan per meter persegi yang kemudian diterjemahkan oleh sembilan perusahaan pemegang mandat yang bergabung dalam satu kartel menjadi harga satuan per meter kubik. Harga satuan per meter kubik itulah yang kemudian diolah oleh para pengusaha di Indonesia dengan mempertimbangkan berbagai macam biaya dan pungutan.

Berbagai macam biaya dan pungutan yang begitu besar yang harus dibayar oleh para pengusaha dalam memproduksi satu meter kubik pasir laut telah mengakibatkan perbedaan yang begitu mencolok antara harga pasir laut yang ditetapkan oleh pihak Singapura dan harga pasir laut yang diterima oleh pemerintah. Perbedaan yang begitu besar tersebut kemudian disebarluaskan oleh beberapa pihak kepada masyarakat sebagai kerugian negara. Untuk mengatasi kekeliruan pemahaman tersebut dan untuk menyempurnakan mekanisme penetapan harga ekspor pasir laut, pemerintah sebaiknya bersedia untuk duduk bersama para pelaku usaha penambangan pasir laut guna membicarakan masalah penetapan harga ekspor pasir laut tersebut.

Dari uraian tersebut di atas dapat dipahami bahwa penerimaan negara dari ekspor pasir laut dapat ditingkatkan apabila biaya produksi pasir laut dapat ditekan. Salah satu cara untuk memperoleh harga pasir laut yang memadai adalah melalui pengendalian komponen-komponen yang mempengaruhi harga pasir laut tersebut. Dalam kaitan ini, studi ini mengusulkan agar pemerintah menetapkan kebijakan perizinan satu atap, dan satu atap dalam perizinan tersebut adalah perizinan ekspor pasir laut. Jadi, perizinan ekspor pasir laut tersebut merupakan paket perizinan yang sudah lengkap dengan perizinan-perizinan lainnya yang diperlukan. Kebijakan perizinan satu atap ini akan sangat menghemat biaya dan sebagai akibatnya akan meningkatkan pendapatan negara.

Mandat hukum atau kewenangan untuk memberi berbagai macam izin tersebut di atas bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut harus tunduk dan patuh kepada beberapa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut harus disesuaikan dengan UUD 1945 yang telah diamandemen, UU Nomor 32 Tahun 2004, GATT/WTO yang telah diratifikasi oleh pemerintah melalui UU Nomor 9 Tahun 1994, dan UNCLOS yang telah diratifikasi dengan UU Nomor 17 Tahun 1985. Penyerasian dan penyesuaian tersebut dilakukan dengan cara interpretasi, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional dalam rangka upaya penemuan hukum yang tepat bagi kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut, serta dalam rangka penyamaan persepsi para *stakeholders* demi terwujudnya kepastian hukum dan keadilan, serta terpadunya kegiatan pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut.

Dalam kaitannya dengan pola pengusahaan pasir laut studi ini ingin menyampaikan informasi bahwa anggota kartel pasir laut telah berkurang dari sembilan perusahaan menjadi tiga perusahaan sebagai akibat ditutupnya untuk sementara ekspor pasir laut dari Indonesia ke Singapura. Pada saat ini, ketiga anggota kartel tersebut hanya membuat kontrak dengan dua perusahaan Indonesia yang memiliki kuasa pertambangan (KP) dengan lokasi paling dekat jaraknya ke Singapura jika dibandingkan dengan lokasi KP lainnya. Kedua pemegang kontrak tersebut dapat diminta untuk menjadi fasilitator bagi kegiatan pemasaran bersama pasir laut ke Singapura.

Kegiatan penambangan pasir laut lazimnya mempergunakan kapal-kapal yang olah geraknya sangat lambat, sehingga sebenarnya sangat mudah untuk diawasi. Oleh karena itu, sarana dan prasarana pengawasan yang ada telah memadai, hanya saja perlu pemantapan melalui pengembangan sistem MCS. Di samping itu, lembaga pengawas dapat menempatkan pengawas di atas setiap kapal (*observer on board*) dan peralatan-peralatan monitoring elektronik yang diperlukan yang berkomunikasi dengan pusat komando pengawasan.

8. Rangkuman

8.1 Permasalahan Hukum

Hasil pembahasan di atas menunjukkan bahwa kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut dalam rangka pemenuhan perjanjian ekspor impor antara pihak Indonesia dengan pihak Singapura mengandung beberapa permasalahan hukum.

Permasalahan hukum antarinstansi pemerintah terjadi karena:

- Kurang memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku, seperti asas *lex superior de rogat legi inferiori* dan *lex posterior de rogat legi priori*.
- Ego sektoral sebagai akibat pemakaian kacamata kewenangan secara berlebihan dalam penyelesaian tugas pekerjaan secara *team work* atau kemitraan.

Permasalahan hukum antara pihak swasta yang satu dengan pihak swasta lainnya terjadi dalam hal perbedaan interpretasi atas isi perjanjian yang telah mereka sepakati bersama. Perbedaan interpretasi tersebut dipicu oleh perbedaan kepentingan dan persaingan bisnis yang pada akhirnya berujung pada sengketa. Sengketa usaha yang terjadi lazimnya diselesaikan melalui dua cara, yaitu melalui litigasi di pengadilan atau melalui non-litigasi dengan ADR di luar pengadilan.

Permasalahan hukum antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang akan disoroti di sini adalah perbenturan antara kepentingan publik *versus* kepentingan privat. Asas yang berlaku dalam hukum kepentingan publik dan kepentingan privat ini adalah bahwa kepentingan publik senantiasa didahulukan dibanding dengan kepentingan privat. Walaupun demikian, pemberlakuan asas tersebut harus dikombinasikan dengan asas yang mengatakan bahwa apa yang privat jangan dipublikkan dan apa yang publik jangan diprivatkan. Contoh konkret dari permasalahan hukum yang timbul karena kekurangtepatan dalam penerapan kedua asas tersebut adalah masalah penetapan harga patokan ekspor (HPE) pasir laut dan ketidaksiapan TP4L dengan argumentasi hukum yang rasional dalam penutupan sementara ekspor pasir laut.

8.2 Penetapan Harga Pasir Laut

Penetapan harga pasir laut dilakukan melalui serangkaian proses negosiasi yang panjang dalam kerangka hukum perdata, tepatnya adalah hukum perikatan. Penetapan harga pasir laut tersebut juga memperhitungkan sanksi-sanksi yang mungkin dapat dikenakan sehubungan dengan tidak terselesaikannya pekerjaan yang telah disepakati. Biaya-biaya yang diperhitungkan di dalam penetapan harga pasir laut tersebut mencakup biaya-biaya resmi dan tidak resmi. Biaya-biaya tidak resmi tersebut ternyata cukup besar. Selisih harga yang begitu besar antara harga yang harus dibayar oleh pihak Singapura dan harga yang harus diterima oleh pemerintah Indonesia telah dipahami oleh banyak kalangan sebagai kerugian negara.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah menaikkan HPE pasir laut dari USD 1,50 menjadi USD 3.00 per m3. Penetapan HPE oleh pemerintah tersebut bersifat publik, sedangkan harga pasir laut sebelumnya ditetapkan melalui proses perdata yang bersifat privat. Keputusan untuk menaikkan HPE pasir laut tersebut merupakan upaya yang tanpa disadari telah mempublikkan yang privat. Bila hal ini terjadi, maka akan menimbulkan permasalahan yang rumit.
Hal semacam ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan. Oleh karena itu, pembuatan suatu kebijakan publik jangan sampai mempublikkan yang privat. Berkaitan dengan penetapan harga pasir laut, maka HPE pasir laut sebaiknya dibicarakan terlebih dahulu secara bersama-sama antara pemerintah dengan para pelaku usaha penambangan pasir laut.

8.3 Penutupan Sementara Ekspor Pasir Laut

Penutupan sementara ekspor pasir laut sebagaimana diungkapkan di atas kurang dilengkapi dengan argumentasi hukum yang rasional.

Argumentasi hukum yang rasional yang dimaksudkan di sini adalah suatu argumentasi yang dapat memenuhi logika dan penalaran hukum masyarakat.

8.4. Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan kebijakan publik oleh suatu lembaga pemerintah harus didasarkan pada *the best scientific data available* atau data dan informasi ilmiah yang paling baik yang tersedia pada saat itu. Bila kebijakan publik tidak didasarkan pada data dan informasi yang akurat, maka dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut kurang efektif.

Banyak contoh yang dapat diambil dari uraian di atas, misalnya:

- Pemberian KP pasir laut sebagai satu paket perizinan telah meniadakan pemerataan kesempatan berusaha dan menimbulkan praktik monopoli.
- Pemindahan kewenangan atas pasir laut dari Deptamben kepada Otorita Batam telah menimbulkan kecemburuan kelembagaan dan merusak peluang untuk membina keterpaduan kelembagaan;
- Keterangan resmi pemerintah tentang adanya penggelapan *volume* pasir laut, penyelundupan pasir laut, dan dampak negatif lainnya yang sebenarnya terjadi karena kelemahan pengawasan kita;
- Keputusan menaikkan HPE pasir laut yang tidak dilandasi dengan argumentasi yang rasional berdasarkan data dan informasi yang akurat;
- Keputusan penutupan ekspor pasir laut untuk sementara tidak dilandasi argumentasi hukum secara rasional, sehingga sekarang ada sebagian anggota TP4L yang setuju untuk membuka kembali, dan ada pula yang tidak setuju untuk membuka kembali. Keadaan ini menunjukkan ketidakkompakan di dalam tubuh TP4L.

Contoh-contoh tersebut di atas secara sendiri-sendiri dapat dipandang sebagai permasalahan kelembagaan yang harus diatasi apabila pemerintah bermaksud untuk melakukan optimalisasi pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut.
Contoh-contoh permasalahan lainnya adalah:

- Penerapan kewenangan kelembagaan yang melampaui mandat hukumnya, seperti interpretasi ketentuan hukum yang mewajibkan para pelaku usaha pengerukan memiliki SIKK;
- Pengawasan ternyata mampu dalam waktu empat hari menangkap 13 kapal keruk pasir laut, sementara laporan menyebutkan masih adanya penyelundupan pasir laut ke luar negeri dan hal ini sudah barang tentu mengindikasikan adanya sesuatu yang kurang beres;

- Penataan ruang daerah yang mengakibatkan terjadinya tumpang tindih dengan zonasi penambangan menunjukkan tidak adanya koordinasi;
- Ketidaksamaan persepsi kelembagaan terhadap penanganan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut telah menjadi sumber ketidakharmonisan kebijakan publik di bidang penambangan dan pengusahaan pasir laut.

8.5 Penyederhanaan Perizinan

Penyederhanaan perizinan adalah salah satu cara yang efektif untuk melakukan optimalisasi pengendalian kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut. Penyederhanaan perizinan melalui satu pintu akan meningkatkan efisiensi kelembagaan dan menumbuhkan keterpaduan dalam pengendalian. Maksud dan tujuan tersebut akan dapat dilaksanakan apabila mekanisme satu atap dan satu pintu ditegaskan di dalam Keppres Nomor 33 Tahun 2002 sebagai landasan hukum TP4L.

Di samping persyaratan tersebut, cara pandang kelembagaan terhadap pasir laut perlu disamakan. Pasir laut sebaiknya dipandang sebagai komoditi perdagangan. Pandangan ini diambil dengan maksud untuk menyamakan bahasa kelembagaan pemerintah dengan bahasa yang dipakai oleh pengusaha, baik pengusaha Indonesia maupun pengusaha Singapura, yang memandang pasir laut sebagai komoditi perdagangan.

Izin yang diberikan sebaiknya adalah izin ekspor pasir laut. Izin ekspor dengan kemasan atau bungkus KP pasir laut diberikan sebagai satu paket izin yang mencakup sejumlah izin yang diperlukan. Permohonan izin diajukan melalui TP4L dan kemudian TP4L memroses permohonan tersebut sampai selesai. Pemohon tinggal menunggu untuk menerima izin ekspor dalam bentuk KP Pasir Laut. TP4L sebaiknya membuat dan memasyarakatkan mekanisme perizinan KP Pasir Laut.

8.6 Pengawasan

Kemampuan pengawasan secara fisik terhadap kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut cukup memadai. Penangkapan 13 kapal pasir laut dalam waktu empat hari merupakan bukti dari adanya kemampuan tersebut. Walaupun demikian, kemampuan tersebut masih perlu ditingkatkan dengan menyempurnakan sistem pengawasan yang dipergunakan. Sistem yang lazim dipergunakan adalah sistem MCS atau *Monitoring, Control and Surveillance*. Sistem MCS ini telah

diterapkan oleh PSDKP dari DKP. Penggunaan *on board observer* yang dapat melaksanakan fungsi pengawasan dari berbagai instansi pengawas terkait dengan sistem MCS akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi kegiatan pengawasan.

8.7 Rekomendasi

Studi ini menyarankan kepada pemerintah untuk menetapkan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis agar supaya optimalisasi pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut dapat dilaksanakan secara berhasil. Saran tersebut dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam startegis memenuhi kriteria Pasal 7 Ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di mana pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan kebijakan tentang:
- Pendayagunaan sumber daya alam pasir laut serta teknologi tinggi yang strategis yang dipergunakan dalam pemanfaatan pasir laut;
- Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia yang berkaitan dengan kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut;
- Dana perimbangan keuangan yang berasal dari pasir laut antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
- Konservasi dan pelestarian lingkungan hidup di wilayah penambangan pasir laut.
- Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis akan dapat mencegah terjadinya dampak negatif dari kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut dapat mempengaruhi penetapan batas laut antarnegara. Menurut Konvensi PBB tahun 1982 tentang Hukum Laut Internasional, yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui UU Nomor 17 Tahun 1985, Singapura tidak boleh mengukur batas-batas wilayah lautnya dari garis pangkal yang ditetapkan pada daratan hasil reklamasi. Dengan demikian, kegiatan penambangan pasir laut baru berpengaruh terhadap penetapan batas laut antarnegara apabila kegiatan penambangan tersebut menghilangkan titik-titik terluar dari pulau-pulau terluar Indonesia yang dipakai untuk menetapkan garis pangkal kepulauan;
- Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis akan dapat mencegah atau bahkan menghindarkan terjadinya sengketa batas wilayah laut daerah yang sampai saat ini belum ditetapkan

berdasarkan Pasal 3 jo. Pasal 10 Ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999. Bila tidak dicegah, cepat atau lambat sengketa batas wilayah laut daerah di wilayah penambangan pasir laut pasti akan segera terjadi;

- Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis akan memungkinkan pemerintah pusat berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup melakukan pencegahan, pengendalian, penindakan, dan rehabilitasi terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan sebagai akibat dari kegiatan penambangan dan pengusahaan pasir laut atas biaya para pelaku usaha penambangan pasir laut. Bila kegiatan ekspor pasir laut ditutup dan hal tersebut secara hukum dapat ditetapkan sebagai keadaan memaksa atau *force majo*r bagi para pelaku usaha, maka kegiatan pengendalian dan rehabilitasi dilakukan dengan biaya pemerintah;
- Penetapan pasir laut sebagai sumber daya alam strategis akan memberi peluang kepada pemerintah pusat dan para pelaku usaha penambangan pasir laut untuk melakukan penyehatan tata niaga ekspor pasir laut.

Ada beberapa hal yang perlu dibenahi agar optimalisasi pengendalian dan pengawasan pengusahaan pasir laut dapat berjalan, yaitu:

1. Penyempurnaan mekanisme penetapan harga ekspor pasir laut;
2. Kebijakan perizinan satu atap;
3. Penyerasian hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Penyempurnaan pola pengusahaan pasir laut;
5. Penggunaan sistem MCS dan *on board observer* dalam kegiatan pengawasan.

Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, pemerintah disarankan untuk dapat membuka kembali ekspor pasir laut dari Indonesia ke luar negeri, khususnya ke Singapura.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrasyid, H. Priyatna. 2002. *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Suatu Pendahuluan.* Jakarta: BANNI dan Fikahati Aneska.

Anonim. 2003 *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. Surabaya: Karya Anda.

Dahuri, H. Rokhmin. 2002. *Paradigma Baru Pembangunan Indonesia Berbasis Kelautan.* Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Bidang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Institut Pertanian Bogor. Bogor: FPIK, IPB.

Daliyo, *et al*. 1989. *Pendahuluan Ilmu Hukum*. Jakarta: Gramedia.

Departemen Kelautan dan Perikanan. 2000. *Laporan Tahunan Departemen Kelautan dan Perikanan Tahun 2000.* Jakarta: DKP.

Direktorat Jenderal Pengembangan Kapasitas dan Kelembagaan. 2000. *Laporan Kegiatan Hari Nusantara*. Jakarta: DPK2.

Direktorat Jenderal Pengembangan Kapasitas dan Kelembagaan. 2000. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pengembangan Kapasitas dan Kelembagaan Tahun 2000.* Jakarta: DPK2.

Direktorat Jenderal Pengembangan Kapasitas dan Kelembagaan. 2000. *Ringkasan Hasil Studi Proyek Pengembangan Kelembagaan Pengelolaan Laut Tahun 2000.* Jakarta: DPK2.

Direktorat Jenderal Pengembangan Kapasitas Kelembagaan dan Pemasaran. 2001. *Menyusun Konsep Mahkamah Kelautan Nasional.* Draft Laporan Akhir. Jakarta: DPK2P.

Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Tahun 2002.*

Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan. 2002. *Konsep Pembangunan Lembaga Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.* Draft Laporan Akhir. Jakarta: DPSDKP.

Direktorat Jenderal Pengembangan Kapasitas Kelembagaan dan Pemasaran. 2002. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pengembangan Kapasitas Kelembagaan dan Pemasaran Tahun 2002.* Jakarta: DPK2P.

Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya. 2002. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya Tahun 2002.* Jakarta: DPB.

Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap. 2002. *Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Tahun 2002.* Jakarta: DPT.

Emirzon, Joni. 2001. *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Flewwelling, P. 1994. *An Introduction to Monitoring, Control and Surveillance Systems for Capture Fisheries*. Roma: FAO.

Garner, Bryan A. 1999. *Black's Law Dictionary. Deluxe*, seventh ed. St. Paul, Minn: West Group.

Gautama, Sudargo. 1999. *Undang-Undang Arbitrase Baru 1999.* Bandung: Citra Aditya Bakti.

Gijssels, Jan and Mark van Floecke. 2000. *Apakah Teori Hukum Itu?* Terjemahan oleh B. Arief Sidharta dari *What is rechtsteorie?* (1982). Bandung: Lab

DAFTAR PUSTAKA

Hukum, FH UNPAR.

Hadjon, Philipus M (penyunting). 2001. *Justice*. Jakarta: UPH.

Haluan, John. 2002. *Sistem Informasi Manajemen dalam Pengembangan Perikanan Tangkap di Indonesia.* Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Ilmu Pengembangan Sistem Operasi Penangkapan Ikan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor. Bogor: FPIK, IPB.

Howard, Philip K. 1994. *The Death of Common Sense*. NY: Random House.

Koers, Albert W. 1973. *International Regulation of Marine Fisheries*. London: Fishing News.

Krishnamurti. 1981. *Education and the Significance of Life.* San Francisco, CA: Harper and Row.

Kusumaatmadja, Mochtar dan Tommy H. Purwaka. "*Legal and Institutional Aspects of Coastal Zone Management in Indonesia*." dalam *Marine Policy*. Vol. 20. No. 1. Great Britain: Elsevier Science, Pergamon, 1996, pp.63-68.

Kusumastanto, H. Tridoyo. 2002. "*Reposisi Ocean Policy Dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia di Era Otonomi Daerah*." Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Bidang Ilmu Kebijakan Ekonomi Perikanan dan Kelautan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Instiutut Pertanian Bogor. Bogor: FPIK, IPB.

Kusumastanto, H. Tridoyo. 2003. *Rekonstruksi Kebijakan Pembangunan Kelautan dalam Bingkai Wawasan Nusantara di Era Otonomi Daerah*. Bogor: PKSPL-IPB.

Mahfud MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia.* Cetakan pertama. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.

Mahfud MD. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia.* Cetakan pertama. Yogyakarta: Gama Media.

Meuwissen, D.H.M. 2000. *Teori Hukum*. Terjemahan B. Arief Sidharta dari *Rechtsteorie*. Jakarta: UNTAR.

Mitnick, Barry M. 1980. *Political Economy of Regulations.* NY: Columbia University.

Moeljatno. 2003. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Edisi baru, cetakan ke-22. Jakarta: Bumi Aksara.

Mulyadi, Lilik. 2002. *Hukum Acara Perdata Menurut Teori dan Praktik Peradilan Indonesia*. Cetakan ke dua, edisi revisi. Jakarta: Jambatan.

Panggabean, H.P. 2002. *Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-hari*. Edisi revisi. Jakarta: Sinar Harapan.

Posner, Richard A. 1977. *Economic Analysis of Law*. Edisi kedua. Boston: Little, Brown and Company.

Purwaka, Tommy H. 1999. *Perkembangan Kelembagaan Departemen Kelautan dan Perikanan.* Jakarta: DPK2.

_____. 1999. *Profil Kelautan Indonesia*. Jakarta: DPK2.

_____. 2000. *Model Pengaturan Hukum Pengelolaan Wilayah Laut yang Integral.* Jakarta: UNDIP.

_____. 2000. *Sistem MCS Dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan Bidang Perikanan*. Jakarta: DPK2.

DAFTAR PUSTAKA

_____. 2001. *Kekuatan Bisnis Untuk Sukses*. Jakarta: FIA-UAJ.

_____. 2003. *Keterpaduan Wawasan Nusantara dan Otonomi Daerah*. Jakarta: FH-UAJ.

_____. 1993. *Pelayaran Antar Pulau Indonesia*. Jakarta: PSWN dan Bumi Aksara.

_____. 2003. *Bunga Rampai Analisis Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Kelautan dan Perikanan*. Jakarta: THP.

Santoso, F. Harianto. 2001. *Profil Daerah Kabupaten dan Kota*. Jilid 1. Cetakan I. Jakarta: Kompas.

_____. 2003. Profil Daerah Kabupaten dan Kota. Jilid 2. Cetakan I. Jakarta: Kompas.

Soekanto, Soerjono. 1986. *Metodologi Penelitian Hukum.* Cetakan kedua. Jakarta: UI Press.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali.

Subekti, R. 1977. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Bina Cipta.

Subekti, R. dan R. Tjitrosudibio. 1996. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.* Jakarta: Pradnya Paramita.

Sujata, Antonius. 2000. *Reformasi Dalam Penegakan Hukum.* Jakarta: Djambatan.

Usman, Rachmadi. 2003. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. Jakarta: Citra Aditya.

Vinogradoff, Paul. 1987. *Common Sense in Law.* Revised by H.G. Hanbury. Edisi ketiga. Connecticut, Westport: Greenwood.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HUMA.

CATATAN AKHIR

[1] Lihat Tommy H. Purwaka, *Bunga Rampai Analisis Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Kelautan dan Perikanan.* Jakarta: September 2003.

[2] Pada saat UU Nomor 32 Tahun 2004 diundangkan, kasus penambangan dan pengusahaan pasir laut sudah tidak terdengar lagi. Penyelesaian konkretnya juga tidak jelas.

[3] Keputusan Gubernur Riau No. Kpts 4 Tahun 2002; Keputusan Bupati Kepulauan Riau No. Kpts 73 Tahun 2002; Keputusan Walikota Batam No. Kpts 1 Tahun 2002; Keputusan Bupati Karimun No. Kpts 49 Tahun 2002; Keputusan Walikota Dumai No. Kpts 5 Tahun 2002; Keputusan Bupati Bengkalis No. 62 Tahun 2002; Keputusan Bupati Indragiri Hilir No. Kpts 2 Tahun 2002; Keputusan Bupati Natuna No. Kpts 57a Tahun 2002; Keputusan Bupati Pelalawan No. Kpts 115 Tahun 2002; Keputusan Bupati Rokan Hilir No. Kpts 25 Tahun 2002; Keputusan Bupati Siak No. Kpts 61 Tahun 2002; dan Keputusan Walikota Tanjung Pinang No. Kpts 33 Tahun 2002.

[4] Sumber daya terdiri atas sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Sumber daya alam meliputi sumber daya hayati (*living resources*) dan non-hayati (*non-living resources*). Sumber daya manusia adalah totalitas penduduk pada suatu daerah tertentu dan dalam waktu tertentu, baik yang merupakan angkatan kerja maupun bukan angkatan kerja, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Sumber daya buatan atau sumber daya budaya adalah semua hasil karya atau hasil budaya manusia, seperti ilmu pengetahuan dan teknologi, hukum dan kelembagaan, administrasi publik dan administrasi niaga, ide-ide, gagasan-gagasan, rancangan-rancangan, dan program-program (Purwaka, 1999: 8).

[5] Perizinan adalah suatu konsep pemahaman tentang pengakuan pihak yang mandapat izin bahwa sumber daya yang akan dimanfaatkannya tersebut adalah milik rakyat, dimana negara atau pemerintah mendapat mandat dari rakyat untuk mengurus atau mengelola sumber daya tersebut. Sebaliknya, izin juga dapat dipahami sebagai pengakuan dari rakyat terhadap hak dari pihak yang memperoleh izin untuk memanfaatkan sumber daya sesuai dengan persyaratan perizinan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Purwaka, 2000: 17).

[6] Lihat Laporan TP4L tentang Penanganan 7 Kapal Ekspor Pasir Laut, Jakarta 2 Desember 2002.

[7] Sistem MCS juga sering disebut sebagai sistem P3LE, yaitu pemantauan, pengendalian, pengamatan lapangan, dan evaluasi (Purwaka, 1996: 4).

[8] Lihat Laporan TP4L tentang Penanganan Kasus 7 Kapal Pasir Laut. Jakarta: TP4L, Desember 2002.

[9] Dalam rangka pengendalian dan pengawasan kegiatan pengusahaan dan penambangan pasir laut, serta usaha untuk memperkecil kerugian atau *externalities*, pemerintah telah meningkatkan pengawasan terhadap kegiatan penambangan pasir laut. Sebagai hasil dari kegiatan pengawasan tersebut adalah tertangkapnya 13 kapal pasir oleh kapal-kapal patroli TNI-AL.

[10] Lihat *Penanganan Kasus 7 Kapal Ekspor Pasir Laut*, Jakarta: TP4L, 2 Desember 2002.

[11] *Form utility* adalah upaya peningkatan manfaat suatu benda dengan cara mengubah bentuk benda tersebut, misalnya dari pasir besi menjadi pelat baja. *Place utility* adalah upaya peningkatan manfaat suatu benda dengan cara memindahkan benda tersebut, misalnya dari gudang ke pasar. *Time utility* adalah upaya untuk meningkatkan manfaat suatu benda dengan cara, misalnya, menyimpan benda tersebut sementara waktu dan kemudian menjualnya setelah harganya baik.

[12] Keterpaduan hukum meliputi antara lain keterpaduan tujuan, keterpaduan strategi

CATATAN AKHIR

untuk mencapai tujuan, dan keterpaduan dalam pelaksanaan strategi yang biasanya didasarkan pada arah dan pedoman, petunjuk pelaksanaan, dan petunjuk teknis.

[13] Kendala dan hambantan dalam penerapan hukum dapat diidentifikasi di dalam mekanisme pengaturan, perubahan situasi dan kondisi, administrasi pengaturan, dan penegakan hukum.

[14] Perkembangan zaman tersebut antara lain meliputi amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang merupakan hukum dasar dan sumber dari segala hukum positif di Indonesia, serta pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

[15] Proses penegakan hukum ini terdiri atas penegakan hukum preventif yang bersifat pencegahan dan penegakan hukum represif yang bersifat penindakan. Penegakan hukum preventif terdiri atas pembuatan peraturan perundang-undangan, penaatan hukum, pengendalian, dan pengawasan. Penegakan hukum represif di bidang kepidanaan terdiri atas penyelidikan, penyidikan, penuntutan di pengadilan, dan pelaksanaan putusan hakim atau eksekusi. Penegakan hukum represif di bidang keperdataan meliputi penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan di luar pengadilan atau *alternatives dispute resolution* (ADR).

[16] Proses penegakan hukum terdiri atas penegakan hukum preventif yang bersifat pencegahan dan penegakan hukum represif yang bersifat penindakan. Penegakan hukum preventif terdiri atas pembuatan peraturan perundang-undangan, penaatan hukum, dan pengawasan. Penegakan hukum represif di bidang kepidanaan terdiri dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan di pengadilan, dan pelaksanaan putusan hakim atau eksekusi. Penegakan hukum represif di bidang keperdataan meliputi penyelesaian sengketa melalui pengadilan dan di luar pengadilan atau *alternatives dispute resolution* (ADR) (Purwaka, 1999: 11).

[17] Masalah kelembagaan tersebut mencakup *institutional arrangement* dan *institutional framework*. *Institutional arrangement* adalah tata kelembagaan, yaitu uraian tentang unsur-unsur kelembagaan suatu organisasi dalam keadaan statis atau tidak bergerak atau tidak sedang menjalankan kegiatannya. *Institutional framework* adalah kerangka kerja kelembagaan, yaitu uraian tentang unsur-unsur kelembagaan suatu organisasi dalam keadaan dinamis atau dalam keadaan sedang menjalankan kegitannya (Purwaka, 2003: 7).

[18] Perlu dilakukan identifikasi dan pengkajian terhadap faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya stagnasi ekspor pasir dan bagaimana mengatasinya.

[19] Perlu dilakukan analisis terhadap harga pasir laut, sehingga diketahui tingkat harga yang sesuai dengan harapan para pihak dalam pengusahaan pasir laut.

[20] Perlu kajian tentang bagaimana memadukan kebijakan penataan ruang dan bagaimana pelaksanaannya.

[21] Perlu kajian tentang bagaimana mengembangkan program pemberdayaan masyarakat dari pengusahaan pasir laut.

[22] Perlu kajian tentang bagaimana memadukan kebijakan pemerintah dalam perizinan.

[23] *Institutional arrangement* adalah tata kelembagaan, yaitu uraian tentang unsur-unsur kelembagaan suatu organisasi dalam keadaan statis atau tidak bergerak atau tidak sedang menjalankan kegiatannya. *Institutional framework* adalah kerangka kerja kelembagaan, yaitu uraian tentang unsur-unsur kelembagaan suatu organisasi dalam keadaan dunamis atau dalam keadaan sedang menjalankan kegiatannya.

[24] Sumber PT Surveyor Indonesia 2002, dalam Penanganan Kasus 7 Kapal Ekspor Pasir Laut, Jakarta: TP4L, 2 Desember 2002.

CATATAN AKHIR

[25] Sumber: *Profil Daerah Kabupaten dan Kota*. Jilid 1. Jakarta: *Kompas*, 2001 (hal. 81).

[26] Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Batam, 2000.

[27] *Ibid*.

[28] Di sini diberikan beberapa contoh pelanggaran dan perbuatan melawan hukum di luar pengusahaan dan penambangan pasir laut sebagai bahan perbandingan. Contoh pelanggaran hukum tersebut antara lain adalah pelanggaran wilayah perikanan oleh kapal-kapal yang telah memiliki izin. Contoh perbuatan melawan hukum adalah seperti penangkapan ikan tanpa izin, penangkapan ikan dengan racun, penangkapan ikan dengan bom, pencurian ikan, pengambilan harta karun di dasar laut tanpa izin, penjualan minyak oplosan di tengah laut, penambangan pasir laut yang tak terkendali, serta pencemaran dan perusakan lingkungan laut. Kesemuanya ini merupakan *external costs* bagi Indonesia yang harus di-internalkan melalui upaya-upaya penegakan hukum.

[29] *Externalities* adalah *costs* atau beban yang harus dipikul dan atau kerugian yang diderita oleh suatu pihak yang timbul sebagai akibat atau dampak dari kegiatan pihak lain. Oleh karena itu, *externalities* tersebut harus diinternalkan kepada pihak yang mengakibatkannya melalui proses hukum. Proses hukum melalui peradilan berlaku baik bagi perkara pidana maupun perkara perdata. Proses hukum di luar pengadilan atau yang lazim disebut sebagai *alternative dispute resolution* (ADR), hanya berlaku bagi perkara
perdata.

[30] Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law.* Boston: Little, Brown and Company, 1977.

[31] Lihat jenis-jenis dokumen perizinan di Bab I Pendahuluan.

[32] Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945.

[33] Sumber: Wawancara Menteri Kelautan dan Perikanan oleh Wartawan *Trust* dengan judul *Saya mau kelautan jadi trade mark pembangunan*, dalam *Trust*, Majalah Mingguan Bisnis dan Hukum, No. 9 Tahun 2-3, 3-9 Desember 2003, hal. 69-70.

[34] PP Nomor 32 Tahun 1969 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

[35] UU 4/Prp/60 tersebut telah diperbaharui atau diganti dengan UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

[36] Aliran *legisme* adalah aliran yang menganut pemahaman bahwa hanya hukum tertulislah yang merupakan hukum. Hukum tidak tertulis bukan merupakan hukum.

[37] Lokasi penelitian meliputi Provinsi Riau: Kota Batam, Kabupaten Karimun, Kabupaten Kepulauan Riau, dan Kabupaten Bengkalis; Provinsi Bangka Belitung: Kabupaten Bangka dan Kabupaten Belitung; dan Provinsi Kalimantan Barat: Kota Pontianak dan Kabupaten Pontianak.

[38] Pencucian dan pembersihan pasir laut dapat ditafsirkan sebagai pengolahan dan pemurnian.

[39] Sumber: Wawancara Menteri Kelautan dan Perikanan oleh wartawan *Trust*, dengan judul *Saya mau kelautan jadi trade mark pembangunan,* yang dimuat dalam *Trust*, Mingguan Bisnis dan Hukum, No 9 Tahun 2, 3-9 Desember 2003.

[40] Organisasi usaha para pelaku penambangan dan pengusahaan pasir laut dipandang sebagai *standard contract*, di mana mati-hidupnya organisasi usaha tersebut digantungkan pada kontrak-kontrak atau perjanjian-perjanjian, seperti perjanjian pendirian perusahaan, perjanjian kredit, perjanjian jual beli, perjanjian ekspor-impor, dan perjanjian asuransi.

CATATAN AKHIR

[41] Permasalahan hukum antarinstansi pemerintah mencakup permasalahan hukum antara instansi pemerintah pusat dengan instasi pemerintah pusat lainnya, antara instansi pemerintah daerah dengan instansi pemerintah daerah lainnya, dan antara instansi pemerintah pusat dan instansi pemerintah daerah.

8

Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Kehutanan

Sulaiman N. Sembiring

1. Pendahuluan
2. Peraturan Kehutanan dan Peraturan yang Terkait Kehutanan
3. Keterkaitan antara UU Kehutanan dan UU Terkait
   3.1 Dengan UUPA
   3.2 Keterkaitan dengan UUPMA dan UUPMDN
   3.3 Keterkaitan dengan Pengaturan Pertambangan
   3.4 Keterkaitan dengan Pengaturan Penataan Ruang
   3.5 Keterkaitan dengan Pengaturan Lingkungan Hidup
   3.6 Keterkaitan dengan Pengaturan Perikanan
4. Kerangka Pengaturan Kehutanan
5. Peraturan Pelaksanaan UU Kehutanan
6. Penataan dan Pemanfaatan Hutan
7. Perlindungan dan Konservasi Hutan
   7.1 Perlindungan Hutan
   7.2 Konservasi Hutan
8. Kelembagaan Pengelolaan Hutan
9. Pengaturan Kehutanan dan Otonomi Daerah
   9.1 Otonomi Daerah
   9.2 Otonomi Pengurusan Hutan
10. Akses Masyarakat Atas Hutan
11. Penegakan Hukum Kehutanan
12. Menuju Harmonisasi Peraturan Kehutanan: Sebuah Catatan

Daftar Pustaka
Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Indonesia dikenal sebagai negara dengan hutan tropis ketiga terbesar di dunia. Selama ini sumber daya hutan tersebut dieksploitasi untuk menambah devisa negara, menyerap tenaga kerja baik melalui usaha industri hulu (HPH dan HTI) maupun industri hilir (seperti *plywood*, *particle board*), serta menjadi dinamisator perekonomian daerah di mana industri kayu dijalankan. Berdasarkan kerangka pengaturan, sektor kehutanan ditata secara sistematis sejak Tahun 1967 dengan diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (UUPK). Undang-Undang ini tidak diberlakukan lagi, digantikan dengan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan kemudian ditindaklanjuti oleh penetapan berbagai peraturan perundang-undangan, baik yang mengatur hal-hal terkait eksploitasi, maupun menyangkut perlindungan hutan.

Antara tahun 1945 sampai tahun 1966, Pemerintah pernah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan Sebahagian Urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut, Kehutanan, dan Karet Rakyat kepada Daerah-daerah Swatantra Tingkat II. Inti dari peraturan pemerintah (PP) tersebut adalah pemberian kewenangan pengurusan hutan kepada Pemerintah Daerah. Pelaksanaan pemberian kewenangan atau desentralisasi tersebut dilandasi oleh prinsip-prinsip, seperti di mana pemangkuan kehutanan dilakukan sesuai rencana karya yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu, dengan tetap mempertahankan fungsi lindung dan fungsi produksi hutan. Menariknya, pada saat UU Nomor 5 Tahun 1967 diundangkan, UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria (UUPA) tidak dicantumkan sebagai konsideran. Padahal, selain lebih dulu diundangkan, UUPA secara materi dapat dikatakan induk dari berbagai sektor sumber

daya alam. Dari sudut pandang lahan, agraria jelas menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan hutan. Hutan berada di atas tanah, yang menjadi obyek utama dari agraria.

Selain mencantumkan dasar kewenangan, dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan adalah kelaziman untuk mencantumkan dasar hukum, yakni peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kelaziman tersebut tela h dijadikan sebagai bagian dari pedoman yang harus diikuti[1]. Tidak dicantumkannya UUPA di dalam konsideran UU Nomor 5 Tahun 1967 dapat dikatakan sebagai bentuk dari (mulai) tidak harmonisnya pengaturan pengelolaan hutan terhadap pengaturan agraria, pada tataran peraturan setingkat Undang-Undang.

2. Peraturan Kehutanan dan Peraturan Yang Terkait Kehutanan

Sebagai negara yang tengah membangun, pemerintah menyiapkan berbagai perangkat hukum dan peraturan perundang-undangan. Dari sekian banyaknya peraturan yang diterbitkan, terdapat sejumlah Undang-Undang sangat terkait erat dengan sektor kehutanan. Beberapa dari Undang-Undang tersebut adalah:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing;
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan;
4. Undang-Undang U Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri;
5. Undang-Undang No. UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang mencabut dan menggantikan UU Nomor 9 Tahun 1984 tentang Perikanan;
6. Undang-Undang UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mencabut UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Lingkungan Hidup;
7. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian;
8. UU Nomor 7 Tahun 2003 tentang Sumber Daya Air, yang telah mencabut dan menggantikan UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan;
9. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem

Budidaya Tanaman;
10. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
11. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan;
12. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Transmigrasi;
13. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Pariwisata;
14. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Pemukiman dan Perumahan.

Berbagai Undang-Undang tersebut menunjukkan bahwa sektor kehutanan merupakan sektor yang sangat penting dan terkait erat dengan berbagai sektor yang lain. Agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dan konflik antarsektor, berbagai peraturan perundang-undangan tersebut harus selaras dan harmonis satu sama lain. Keterkaitan antara sektor kehutanan dengan beberapa sektor yang dicantumkan di atas akan dibahas pada bagian II.

Selain sejumlah Undang-Undang yang terkait dengan sektor kehutanan, terdapat juga beberapa konvensi internasional. Sebagai bagian dari komunitas internasional, Indonesia terlibat aktif dalam percaturan politik dunia dan mendukung langkah berbagai negara untuk membangun berbagai kesepakatan internasional. Dukungan ini, antara lain diberikan dalam bentuk ratifikasi perjanjian internasional seperti konvensi yang terkait pengelolaan sumber daya alam (hutan) dan konservasi. Beberapa konvensi internasional yang memiliki keterkaitan sangat erat dengan pengaturan kehutanan dan telah diratifikasi oleh Indonesia adalah Konvensi Internasional Tentang Perdagangan Spesies Langka (*Convention of International Trade on Endangered Species*), diratifikasi melalui Keppres Nomor 43 Tahun 1978, Konvensi PBB Keanekaragaman Hayati 1992, diratifikasi melalui UU Nomor 5 Tahun 1994, dan Konvensi tentang Perubahan Iklim (1992). Tulisan ini, selain melihat pengaturan kehutanan sebagaimana yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan bidang kehutanan, juga akan melihat aspek-aspek yang selama ini berada di bawah kewenangan Departemen Kehutanan seperti pengelolaan hutan bakau (*mangrove*) dan konservasi laut.

3. Keterkaitan antara UU Kehutanan dan UU Terkait

3.1 Keterkaitan dengan UUPA

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) merupakan Undang-Undang pertama yang cukup komprehensif dalam

menindaklanjuti ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945: "bumi, air, dan semua kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Dalam rangka itu, walaupun lebih dominan menyangkut tanah, UU Nomor 5 Tahun 1960 memberikan dasar pengaturan terhadap aspek-aspek lain menyangkut bumi, air, dan ruang angkasa. Hubungan UU Nomor 5 Tahun 1960 dengan UU Kehutanan dapat dilihat antara lain, dari pengertian bumi yang diatur di dalam UU Nomor 5 Tahun 1960. Di dalam Pasal 1 UU Nomor 5 Tahun 1960 disebutkan bahwa termasuk di dalam pengertian bumi adalah permukaan bumi, tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Sementara, yang dimaksud air adalah termasuk perairan pedalaman maupun laut. Dalam pengaturan mengenai hak atas tanah, dijelaskan bahwa salah satu dari hak-hak tersebut adalah hak memungut hasil hutan.[2] Lebih lanjut disebutkan bahwa hak memungut hasil hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa adanya keterkaitan langsung antara kehutanan dengan agraria. Pemerintah bahkan menetapkan bahwa hutan hak sebagai hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah harus dibuktikan dengan alas titel atau hak atas tanah.[3] Ketentuan tersebut secara tegas diatur di dalam PP Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan. Hal ini menunjukkan bahwa hak atas hutan akan dianggap sah sepanjang dapat ditunjukkan bukti kepemilikan atas tanah tersebut. Karena pengaturan mengenai hak-hak atas tanah diatur di dalam UUPA, maka sekali lagi, kita dapat melihat adanya hubungan yang jelas antara pengaturan bidang kehutanan dengan pengaturan bidang agraria.

3.2 Keterkaitan dengan UUPMA dan UUPMDN

Walaupun Indonesia memiliki sumber daya alam yang sangat kaya, pemerintah pada awal Orde Baru menyadari bahwa sumber daya alam tersebut belum dapat diolah dan dijadikan sebagai kekuatan ekonomi negara. Potensi modal, selain teknologi dan ketrampilan pihak luar sangat dibutuhkan. Untuk itu, diperlukan perangkat Undang-Undang yang dapat dijadikan landasan dalam mendorong kucuran modal, baik yang berasal dari luar maupun dalam negeri. Dua Undang-Undang, yaitu UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri merupakan jawaban kebutuhan tersebut. Upaya untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi tersebut, seperti yang disebutkan dalam UU

Nomor 1 Tahun 1967 adalah:

"*bahwa kekuatan ekonomi potensial yang dengan karunia Tuhan Yang Maha Esa terdapat banyak di semua wilayah tanah air yang belum diolah untuk dijadikan kekuatan ekonomi riil, yang antara lain disebabkan oleh karena ketiadaan modal, pengalaman dan teknologi. Oleh karena itu, penggunaan modal asing perlu dimanfaatkan secara maksimal untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia serta digunakan dalam bidang-bidang dan sektor-sektor yang dalam waktu dekat belum dan atau tidak dapat dilaksanakan oleh modal Indonesia sendiri.*"[4]

Dalam kaitannya dengan penanaman modal asing, UU Nomor 1 Tahun 1967 tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa modal asing dapat ditanamkan di sektor kehutanan. UU Nomor 1 Tahun 1967 hanya mengatur bahwa terdapat bidang-bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal asing secara penguasaan penuh. Bidang yang tertutup untuk penanaman modal asing tersebut tidak termasuk bidang kehutanan.[5] Padahal, dalam sejarah pengelolaan hutan di Indonesia, cukup banyak investasi asing yang dilakukan di sektor kehutanan, yang di antaranya dapat dilihat dari keterlibatan modal asing pada perusahaan pulp dan kertas PT Tanjung Enim Lestari Pulp and Paper, yang beroperasi di Kab. Muara Enim, Sumatera Selatan.

Sementara itu UU Nomor 6 Tahun 1968 menegaskan bahwa semua bidang usaha terbuka bagi swasta. Pemerintah bahkan memberikan insentif bagi pembebasan dan keringanan perpajakan, bagi modal yang ditanam dalam usaha-usaha rehabilitasi, pembaharuan, perluasan, dan pembangunan baru di berbagai sektor, termasuk kehutanan.

3.3 Keterkaitan dengan Pengaturan Pertambangan

Pertambangan di Indonesia diatur berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang menggantikan Undang-Undang sebelumnya, yaitu UU Nomor 37 Prp. 1960 tentang Pertambangan. UU Nomor 11 Tahun 1967 membagi bahan galian atau tambang menjadi tiga golongan yaitu (a) golongan bahan strategis, (b) golongan bahan galian vital dan, (c) bahan galian yang tidak termasuk pada golongan (a) atau (b). Golongan strategis antara lain minyak dan gas, yang banyak terdapat di sekitar wilayah pesisir/pantai (seperti yang terdapat di pesisir Laut Jawa dan pesisir laut di Kaltim) dan di darat (di Riau). Sementara itu untuk tambang galian vital seperti emas, batubara, perak pada umumnya berada di sekitar kawasan hutan, sungai, atau sempadan sungai.

Pertambangan adalah sektor yang juga diharapkan dapat memberikan sumbangan devisa bagi Negara. Berbagai insentif diberikan kepada investor yang bersedia menanamkan modalnya di bidang pertambangan, termasuk meniadakan berbagai hambatan. Demikian pentingnya sektor pertambangan bagi devisa negara, sehingga apabila terdapat deposit tambang di kawasan lindung pun dapat dieksploitasi. Sejumlah peraturan perundang-undangan memberikan peluang sekaligus jaminan bagi kegiatan pertambangan di kawasan lindung atau kawasan konservasi tersebut, antara lain seperti:

- PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan (yang telah diganti dengan PP Nomor 45 Tahun 2004) menyebutkan bahwa "kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang bertujuan mengambil bahan-bahan galian yang dilakukan di dalam kawasan hutan atau hutan cadangan diberikan oleh instansi yang berwenang setelah mendapat persetujuan Menteri Kehutanan."
- Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, membuka kemungkinan kawasan lindung untuk dieksploitasi, sebagaimana digambarkan di dalam Pasal yang menyebutkan "Apabila ternyata di kawasan lindung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdapat indikasi adanya deposit mineral atau air tanah atau kekayaan alam lainnya yang bisa diusahakan dinilai amat berharga bagi Negara, maka kegiatan budidaya di kawasan lindung tersebut dapat dizinkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."
- Surat Keputusan Bersama Menteri Kehutanan melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan No. 969.K/M.PE/1989 No. 429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan. Dalam SKB disebutkan bahwa pertambangan bahkan dapat dilaksanakan di kawasan cagar alam dan suaka margasatwa taman buru, hutan lindung, serta hutan produksi terbatas dan hutan produksi tetap, dengan pertimbangan Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

Dalam PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, masalah eksplorasi dan eksploitasi bahan galian di dalam hutan tidak lagi disinggung. Hanya disebutkan bahwa perlindungan hutan atas kawasan hutan yang telah menjadi areal kerja pemegang izin pemanfaatan kawasan, dilaksanakan dan menjadi tanggung jawab pemegang izin yang bersangkutan.[6]

Sementara itu UU Nomor 5 Tahun 1990 yang mengatur Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, tidak melarang dengan tegas dan eksplisit kegiatan pertambangan di kawasan cagar alam. UU ini menyebutkan bahwa "setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam."[7] Klausul tersebut secara tersirat mengatur bahwa kegiatan pertambangan tidak boleh dilakukan di kawasan cagar alam.

Seiring dengan tingginya tingkat kerusakan hutan, desakan untuk tidak melakukan penambangan di kawasan hutan semakin menguat. Hal ini direspons oleh UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang melarang kegiatan pertambangan di hutan lindung secara terbuka.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa sektor pertambangan berhubungan erat dengan sektor kehutanan, karena pada umumnya deposit terdapat di bawah permukaan hutan. Namun, seiring dengan dampak negatif yang ditimbulkannya, kegiatan pertambangan semakin dibatasi. Kegiatan pertambangan hanya dapat dilakukan di kawasan, yang berdasarkan fungsinya adalah hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Dalam artian bahwa, secara eksplisit, UU Nomor 41 Tahun 1999 tidak memberi peluang dilakukannya pertambangan di kawasan lain, seperti kawasan cagar alam.

3.4 Keterkaitan dengan Pengaturan Penataan Ruang

Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Ruang diartikan sebagai wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.[8] Dari pengertian tersebut, jelas bahwa hutan menjadi bagian dari ruang.

Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR) menyebutkan bahwa penataan ruang bertujuan agar terselenggara pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional; terselenggara pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya; dan tercapai pemanfaatan ruang yang berkualitas.[9] Penataan ruang perlu dikembangkan agar pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam di daratan, di lautan, dan di udara dapat dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam pola pembangunan berkelanjutan dalam satu kesatuan tata lingkungan

yang dinamis. Penataan ruang didasarkan pada tiga fungsi:

1. Berdasarkan fungsi utama kawasan, meliputi kawasan lindung dan budidaya.
2. Berdasarkan aspek administratif, meliputi ruang wilayah nasional, wilayah provinsi dan wilayah kabupaten.
3. Berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan, meliputi kawasan perdesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu.

Lebih lanjut UUPR menyebutkan bahwa termasuk dalam kawasan lindung adalah kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, dan kawasan rawan bencana alam. Sementara, yang dimaksud sebagai kawasan budidaya, termasuk di dalamnya adalah kawasan hutan produksi, kawasan pertanian, kawasan pemukiman, kawasan industri, kawasan berikat, kawasan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan.[10]

Klausul di atas menunjukkan kehutanan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan kawasan lain, dari setiap fungsi-fungsi penataan ruang yang ada. Dengan kata lain, penataan kehutanan haruslah terintegrasi dan terkoordinasi secara baik dengan kawasan-kawasan yang lain. Pengaturan tersebut menjadi penting untuk dilihat, sebab Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya maupun UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan juga memberikan batasan maupun pengaturan mengenai kawasan dengan berbagai fungsi-fungsi tersebut, termasuk kawasan hutan. Oleh karena itu, walaupun UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan penataan ruang wilayah provinsi kepada pemerintahan provinsi dan penataan ruang kabupaten/kota kepada pemerintahan kabupaten/kota, maka penataan ruang secara terpadu, penataan hutan haruslah dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip yang terdapat di dalam UUPR ini.

3.5 Keterkaitan dengan Pengaturan Lingkungan Hidup

Pengelolaan lingkungan hidup diatur berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 1997, yang menggantikan UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang

Ketentuan-Ketentuan Pokok Lingkungan hidup (UUPLH). Undang-Undang ini menyebutkan bahwa ruang lingkup lingkungan Indonesia meliputi ruang tempat NKRI yang berwawasan Nusantara melaksanakan kedaulatan, hak berdaulat, dan yurisdiksinya.

UUPLH mengatur bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan secara terpadu oleh instansi pemerintah sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing, masyarakat serta pelaku pembangunan lainnya dengan memperhatikan keterpaduan perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup. Pengelolaan lingkungan hidup wajib dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang perlindungan sumber daya alam non-hayati, perlindungan sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim.[11] Pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat nasional dilaksanakan secara terpadu oleh perangkat kelembagaan yang dikoordinasi oleh Menteri Lingkungan Hidup. Ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang, dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup tingkat nasional tersebut selanjutnya akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Untuk mewujudkan keterpaduan dan keserasian pengelolaan lingkungan hidup tersebut, pemerintah dapat melimpahkan kewenangan tertentu kepada perangkat wilayah dan mengikutsertakan pemerintah daerah. Selain itu pemeritah juga dapat menyerahkan sebahagian urusan pengelolaan lingkungan hidup kepada pemerintah daerah.

UUPLH menyebutkan mengenai ruang lingkup lingkungan hidup, baik yang termasuk kategori kawasan lindung maupun yang termasuk kategori kawasan budi daya, dan secara eksplisit pula hutan disebutkan di dalamnya. Berbagai sektor yang disebut di dalam UUPLH telah secara tegas diatur untuk dikelola secara terpadu. Keterpaduan dan keserasian merupakan prinsip penting di dalam pengelolaan lingkungan hidup. Kerusakan dan pencemaran yang timbul akibat eksploitasi hutan yang tidak terkendali, baik yang bersifat legal maupun ilegal, merupakan kerusakan dan pencemaran lingkungan. Kerusakan tersebut dapat terjadi dalam bentuk-bentuk seperti banjir, longsor, penebangan liar atau pun kebakaran hutan. Demikian pula halnya dengan aktivitas pertambangan dan penangkapan atau pengambilan sumber daya ikan secara merusak, baik yang menggunakan bom, racun, dan sebagainya.

Pada saat pengelolaan lingkungan hidup masih mengacu kepada UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Lingkungan Hidup, UU Nomor 4 Tahun 1982 tersebut bahkan disebut sebagai Undang-Undang payung (*Umbrella Act*). Hal ini berarti bahwa semua pengurusan berbagai sektor sumber daya alam harus mengacu kepada UU Nomor 4 Tahun 1982. Oleh karenanya, sektor-sektor sumber daya alam dan industri wajib dikelola dan diurus dengan menjalankan prinsip-prinsip yang terdapat di dalam UU Nomor 4 Tahun 1982. Akan tetapi di dalam pelaksanaannya, UU Nomor 4 Tahun 1982 tidak jelas, seperti pelaksanaan antara Undang-Undang payung tersebut dengan berbagai Undang-Undang sektoral lainnya.

UU Nomor 23 Tahun 1997 tidak lagi disebut sebagai Undang-Undang payung, walaupun prinsip-prinsip yang diembannya sama, bahkan lebih komprehensif. Apabila melihat aspek-aspek yang diatur di dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, akan nampak jelas berbagai prinsip dan aspek dimuat di dalamnya, seperti prinsip transparansi, hak atas kualitas lingkungan hutan yang baik, sangat dipengaruhi oleh muatan-muatan yang terdapat di dalam UU Nomor 23 Tahun 1997.

Upaya jajaran Departemen Kehutanan untuk mengurangi kerusakan hutan melalui langkah-langkah pencegahan dan penanggulangan kerusakan hutan di sektor hulu, seperti pembatasan penebangan hutan alam, perlindungan kawasan taman nasional dan pemberantasan praktik-praktik *illegal logging*. Hal ini menunjukkan bahwa sinergi pengaturan telah mulai dijalankan pada tataran implementasi. Namun di sisi lain, pencegahan dan penanggulangan kerusakan hutan pada sektor hilir, seperti upaya untuk meminimalisasi dampak pencemaran industri pulp dan kertas, masih berjalan lambat sehingga membutuhkan penguatan dan sinergi kelembagaan yang lebih efektif.

3.6 Keterkaitan dengan Pengaturan Perikanan

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan mengatur tentang konservasi laut. Konservasi laut termasuk di dalamnya kawasan suaka alam dan taman nasional laut. Lebih lanjut disebutkan bahwa penetapan kawasan konservasi dilakukan oleh pemerintah. Apabila melihat spesifik kawasan yang dimaksud, maka tentulah yang dimaksud pemerintah adalah Menteri Kelautan dan Perikanan. Sementara itu, secara kelembagaan, kawasan konservasi, termasuk taman nasional laut dan suaka alam juga berada di bawah kewenangan Departemen Kehutanan. Balai Konservasi Sumber Daya

Alam dan Unit Pengelola Taman Nasional hingga hari ini masih berada di bawah Departemen Kehutanan.

Tafsir lain dapat diberikan, bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat dan penetapan dan pengelolaan kawasan konservasi laut tersebut berpulang pada ”kompromi” dua lembaga, yakni antara Departemen Kehutanan, yang secara *de facto* mengelola kawasan konservasi laut, dan Departemen Kelautan berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan diberikan kewenangan pengelolaan (*de jure*). Sementara itu UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan bahwa kawasan hutan berdasarkan fungsi meliputi hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Tiga kawasan tersebut selanjutnya diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Perundang-undangan tersebut yang dimaksud adalah UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya, beserta turunannya, Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung dan PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.

Keadaan ini menunjukkan bahwa ada kawasan-kawasan tertentu seperti kawasan suaka alam dan taman nasional laut yang pengelolaannya secara *de facto* dan *de jure* berada pada kelembagaan yang berbeda, meskipun keduanya sama-sama mewakili pemerintah. Di sisi lain di sinilah titik temu yang sangat penting antara bidang kehutanan dengan pengelolaan wilayah perikanan—dalam arti luas meliputi wilayah pesisir dan laut – bertemu dan saling berkaitan.

4. Kerangka Pengaturan Kehutanan

Sejarah telah mencatat bahwa kondisi Indonesia pada awal Orde Baru diwarnai oleh kondisi ekonomi yang sangat buruk, cengkeraman sisa-sisa konflik dan instabilitas dalam negeri. Oleh karena itu, penyusunan langkah-langkah yang tepat dan cepat harus dilakukan untuk keluar dari kondisi tersebut. Dari aspek kebijakan, kemudian ditetapkanlah langkah-langkah strategis pembangunan dengan mengembangkan tiga ideologi pembangunan (Trilogi Pembangunan) yaitu Pertumbuhan (*Growth*), Stabilitas (*Stability*), dan Pemerataan (*Equity*). Salah satu sumber devisa negara yang diharapkan secara cepat dapat mendorong pertembuhan ekonomi nasional adalah sektor kehutanan, selain tentunya minyak dan gas (migas) serta tambang. Di sektor kehutanan, sejumlah peraturan perundang-undangan kemudian dibuat dan diundangkan.

UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan (selanjutnya disebut UUPK), memberikan landasan hukum dilaksanakannya pengelolaan hutan, sekaligus merupakan langkah untuk melakukan unifikasi hukum nasional. Dengan demikian, secara perlahan-lahan berbagai Undang-Undang warisan kolonial dapat digantikan dengan Undang-Undang nasional.

UU Nomor 5 Tahun 1967 terdiri atas 8 bab dan 21 pasal, yang mengatur hal-hal yang meliputi (1) Perencanaan Hutan; (2) Pengurusan Hutan; (3) Pengusahaan Hutan; (4) Perlindungan Hutan; (5) Ketentuan Pidana; (6) Ketentuan Peralihan; dan (7) Ketentuan Penutup. Di dalam ketentuan peralihannya, diatur pula keberlakuan peraturan yang lebih rendah dan masih tetap berlaku sambil menunggu keluarnya peraturan-peraturan pelaksanaan daripada Undang-Undang ini. Tentunya sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa Undang-Undang ini dan diberi tafsiran sesuai dengan itu.

Pada Tahun 1999, UU Nomor 5 Tahun 1967 kemudian dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Dasar dari perubahan tersebut adalah karena UU Nomor 5 Tahun 1967 dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip penguasaan dan pengurusan hutan, serta tuntutan perkembangan keadaan. Jika dibandingkan dengan pendahulunya, UU Nomor 41 Tahun 1999 jauh lebih komprehensif. Selain itu, di samping memuat asas kelestarian, UU Nomor 41 Tahun 1999 juga memuat prinsip-prinsip *good governance* dengan mencantumkan asas kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan di dalam penyelenggaraan kehutanan.[12]

Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 terdiri atas 12 bab dan 84 pasal. Berdasarkan susunan bab, hal-hal yang diatur di dalam Undang-Undang ini meliputi:

1. Ketentuan Umum, meliputi pengertian, asas dan tujuan, serta penguasaan hutan;
2. Status dan Fungsi Hutan;
3. Pengurusan Hutan;
4. Perencanaan Kehutanan, meliputi tujuan perencanaan hutan, inventarisasi hutan, pengukuhan kawasan hutan, penataan kawasan hutan, pembentukan wilayah pengelolaan hutan, dan penyusunan rencana kehutanan;
5. Pengelolaan Hutan, menjelaskan ruang lingkupnya, tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan, pemanfaatan hutan dan

penggunaan kawasan hutan, rehabilitasi dan reklamasi hutan, serta perlindungan hutan dan konservasi alam;
6. Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Latihan, serta Penyuluhan Kehutanan, termasuk pendanaan dan prasarana;
7. Pengawasan pengurusan hutan;
8. Penyerahan kewenangan kepada daerah;
9. Masyarakat Hukum Adat;
10. Peran serta Masyarakat;
12. Penyelesaian Sengketa Kehutanan;
13. Penyidikan;
14. Ketentuan Pidana;
15. Ganti Rugi dan Sanksi Administratif;
16. Ketentuan Peralihan; dan
17. Ketentuan Penutup.

Beberapa hal yang penting dicatat dari UU Nomor 41 Tahun 1999 adalah penegasan tiga fungsi hutan yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi. Pengaturan secara lebih rinci mengenai pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan yang secara eksplisit melarang pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba taman nasional.[13]

Selain itu, mulai diatur pula hal-hal yang berkaitan dengan hak substantif dan hak-hak prosedural masyarakat—hal yang sangat penting untuk demokratisasi pengelolaan hutan, dan pengakuan atas masyarakat hukum adat. Hak-hak substantif yang dimaksud adalah hak menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan, hak atas kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya sebagai lapangan kerja dan pemenuhan kebutuhan hidup akibat penetapan kawasan hutan, dan hak untuk memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah akibat penetapan kawasan hutan.[14]

Hal prosedural di antaranya adalah hak untuk berperan serta, hak untuk mengajukan gugatan perwakilan (*Class Action*) akibat kerusakan hutan yang merugikan masyarakat, dan hak organisasi lingkungan untuk mengajukan gugatan untuk kepentingan dan mewakili pelestarian fungsi hutan (*legal standing*).[15] UU ini juga mengakui *legal standing* khusus pemerintah daerah yang dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat jika diketahui masyarakat menderita akibat pencemaran dan/kerusakan hutan sedemikian rupa hingga mempengaruhi kehidupan masyarakat. Pencantuman sejumlah hak-hak substantif dan hak-hak prosedural, mirip dengan aspek serupa

yang diatur dan terdapat di dalam UU Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Hal mendasar lainnya yang membedakan antara UU Nomor 41 Tahun 1999 dengan UU Nomor 1 Tahun 1967 adalah pengaturan ketentuan pidana. UU Nomor 41 Tahun 1999 mengatur ketentuan sanksi pidana maupun sanksi administratif, yang di dalam UU Nomor 5 Tahun 1967 tidak diatur. Akibat tidak adanya pengaturan sanksi pidana, berbagai tindak pidana di sektor kehutanan di bawah rezim pengaturan UU Nomor 5 Tahun 1967 sering kali diberikan ancaman sanksi menurut KUH Pidana yang memuat sanksi pidana yang sangat rendah, jika dibandingkan dengan tingkat kerusakan dan kerugian yang ditimbulkan akibat perusakan hutan seperti kegiatan *illegal logging*.

Pada awal Maret 2004, Presiden Megawati Sukarno Putri mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Inti dari Perpu ini adalah mengubah ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 38 yang menyebutkan bahwa pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Perubahan tersebut adalah dengan menambah ketentuan baru dalam Bab Penutup yang dijadikan Pasal 83A dan Pasal 83B, yang berbunyi:

> *"Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud."*

> *"Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud."*

Pada tanggal 11 Maret 2004, Pemerintah menerbitkan UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang. Dikeluarkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2004 dan UU Nomor 19 Tahun 2004, menyebabkan sejumlah elemen masyarakat melakukan penolakan, dan kemudian mengajukan *judicial review* atas Perpu Nomor 1 Tahun 2004 ke Mahkamah Agung. Alasan penolakan tersebut dikarenakan Perpu dianggap bertentangan dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 38 UU Nomor 41 Tahun 1999, yang

menyebutkan bahwa kegiatan pertambangan pada kawasan hutan lindung secara terbuka dilarang. Penerbitan Perpu tersebut juga dianggap sebagai preseden buruk dan ancaman atas keberadaan hutan lindung yang lain.

Bagaimana sebenarnya rumusan mengenai kegiatan pertambangan di kawasan hutan lindung di dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan? Adapun rumusannya adalah:

1. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan,
2. Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka,
3. Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupannya luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan DPR.[16]

Lebih lanjut di dalam penjelasannya disebutkan bahwa pada prinsipnya di kawasan hutan tidak dapat dilakukan pola pertambangan terbuka. Pola pertambangan terbuka dimungkinkan dilakukan di kawasan hutan produksi dengan ketentuan khusus dan selektif. Dari ketentuan tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Kawasan hutan dapat digunakan untuk kepentingan pertambangan, sepanjang mendapatkan izin pinjam pakai dari Menteri Kehutanan;
2. Pertambangan tersebut (harus) mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu;
3. Pertambangan mempertimbangkan kelestarian lingkungan;
4. Pemberian izin pinjam pakai yang berdampak penting dan cakupan luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan DPR;
5. Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola terbuka.

Persoalannya adalah tidak ada rumusan dalam pasal-pasal maupun bagian penjelasan mengenai implikasi terhadap izin pertambangan di kawasan hutan lindung yang diberikan sebelum UU Nomor 41 Tahun 1999 diterbitkan, baik yang berada pada tahap eksplorasi dan eksploitasi maupun yang masih dalam rencana. Untuk itu, dalam rangka memberikan kepastian hukum, terhadap perusahaan-

perusahaan yang telah mendapat izin diberikan jaminan kepastian untuk melakukan kegiatan pertambangan di kawasan hutan lindung. Inilah alasan mengapa Pemerintahan Megawati mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 yang kemudian dikuatkan dengan UU Nomor 19 Tahun 2004.

Ada catatan yang dapat diberikan terhadap rumusan tersebut di atas. ***Pertama***, izin atau perjanjian kegiatan pertambangan yang telah diberikan oleh pemerintah kepada para investor pada dasarnya berlaku sebagai Undang-Undang bagi para pembuatnya, sehingga kedua pihak wajib mematuhi isi dari perjanjian tersebut. Hal ini sesuai dengan asas umum perjanjian yang dikenal sebagai *pancta sunt servanda*, di mana perjanjian perdagangan, ekspor-impor atau jual-beli berlaku sebagai Undang-Undang bagi para pembuatnya. Dengan demikian pemberi izin, walaupun atas nama UU Nomor 41 Tahun 1999 tidak dapat mencabut izin tersebut, atau pun menganggap izin tersebut batal demi hukum. ***Kedua***, UU Nomor 41 Tahun 1999 menyebutkan bahwa UU ini berlaku sejak tanggal diundangkan, yaitu tanggal 30 September 1999. Tidak ada hal yang menyebutkan bahwa ketentuan yang menyangkut kegiatan pertambangan di kawasan hutan lindung berlaku surut. Dengan demikian, ketentuan yang terdapat pada pasal 38 tidak dapat membatalkan izin-izin yang telah diberikan sebelum UU Nomor 41 Tahun 1999 diundangkan. ***Ketiga***, secara eksplisit Perpu Nomor 1 Tahun 2004 menyebutkan bahwa kegiatan pertambangan dimaksud adalah kegiatan pertambangan yang izinnya telah diberikan sebelum UU Nomor 41 Tahun 1999 diundangkan.

Dari perspektif hukum perjanjian, penulis berpendapat bahwa andaipun pemerintah tidak mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 2004, kegiatan pertambangan di kawasan hutan lindung yang izin-izinnya dikeluarkan sebelum UU Nomor 41 Tahun 1999 lahir tetap berlaku. Namun demikian, patut digarisbawahi bahwa kegiatan pertambangan di kawasan hutan lindung secara terbuka tidak lagi dimungkinkan setelah tanggal 30 September 1999. Untuk itu, agar ke depan tidak lagi ada persoalan, maka semua izin pertambangan yang dikeluarkan oleh pemerintah harus diinformasikan kepada masyarakat. Dengan demikian, masyarakat dan aparat penegak hukum mengetahui apakah telah terjadi penyimpangan atau pelanggaran terhadap Undang-Undang dalam pemberian izin atau pelaksanaan dilakukannya suatu kegiatan pertambangan.

5. Peraturan Pelaksanaan UU Kehutanan

Undang-Undang yang mengatur kehutanan Indonesia saat ini adalah UU Nomot 41 Tahun 1999. Akan tetapi, perlu juga dipahami sejumlah peraturan pelaksanaan di bawah Undang-Undang terkait pelaksanaan kehutanan, termasuk di bawah UU Nomor 5 Tahun 1967. Bagaimanapun, pada tataran operasional dan teknis, peraturan pelaksanaan merupakan instrumen yang sangat penting. Apalagi dari peraturan pelaksanaan tersebut ada sebagian yang masih berlaku.

Beberapa dari peraturan pelaksanaan yang sangat mewarnai pengelolaan hutan selama ini di Indonesia di antaranya adalah:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak pemungutan Hasil Hutan (HPH dan HPHH). PP ini selanjutnya mencabut PP Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan sebahagian urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut, Kehutanan dan Karet Rakyat Kepada Daerah-daerah Swatantra Tingkat II, khususnya untuk bab dan pasal kehutanan. PP Nomor 21 Tahun 1970 selanjutnya dicabut dan digantikan oleh PP Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan produksi. Terakhir, PP Nomor 6 Tahun 1999 ini juga dicabut dan digantikan oleh PP Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan.

   Berdasarkan PP Nomor 21 Tahun 1970, pemerintah kemudian mengeluarkan hak pengusahaan hutan. Hak pengusahaan hutan adalah hak untuk mengusahakan hutan dalam suatu kawasan hutan yang meliputi kegiatan-kegiatan penebangan kayu, permudaan dan pemeliharaan hutan, pengolahan dan pemasaran hasil hutan sesuai dengan rencana karya pengusahaan hutan menurut ketentuan yang berlaku dan berdasarkan asas kelestarian hutan dan asas perusahaan. Dalam rangka pelaksanaan pengusahaan hutan, PP ini mengatur bahwa hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya untuk memungut hasil hutan berdasarkan peraturan hukum adat perlu ditertibkan, dan pelaksanaannya harus seizin pemegang HPH yang wajib diluluskan berdasarkan musyawarah dengan bimbingan dan pengawasan Dinas Kehutanan. Sementara itu, dengan pertimbangan demi keselamatan umum, pelaksanaan hak rakyat untuk memungut hasil hutan dalam areal HPH dibekukan.

HPH hanya dapat diberikan kepada Perusahaan Milik Negara, Perusahaan Swasta, dan perusahaan campuran. Peraturan Pemerintah ini tidak memberikan batas maksimal berapa luas HPH yang dapat dikelola oleh penerima izin.

Pada tahun 1999, PP Nomor 21 Tahun 1970 diperbaharui dengan PP Nomor 6 Tahun 1999. Perubahan tersebut di antaranya:

a. Diubah/disempurnakannya asas pengusahaan hutan dari asas kelestarian hutan dan asas perusahaan menjadi asas rasionalitas, optimalitas serta kelestarian hutan dan keseimbangan fungsi ekosistem dengan memperhatikan rasa keadilan dan manfaat bagi masyarakat;
b. Luas maksimum HPH yang tidak dibatasi menjadi dibatasi dengan ketentuan sebagai berikut:
   - Untuk satu provinsi setiap pemegang hak maksimal seluas 100.000 ha;
   - Untuk semua Indonesia setiap pemegang hak maksimal seluas 400.000 ha;
   - Khusus untuk Provinsi Irian Jaya setiap pemegang hak maksimal seluas 200.000 ha.
   - Cara memperoleh HPH dari melalui permohonan menjadi penawaran dalam pelelangan. Kecuali untuk luas kawasan di bawah 50.000 ha dapat diperoleh melalui permohonan;
   - Dimungkinkannya koperasi untuk mendapatkan HPH;
   - Pemberian HPH di bawah 10.000 ha yang dapat dilimpahkan oleh Menteri kepada Gubernur.

Sementara itu perubahan yang dari PP Nomor 6 Tahun 1999 ke PP Nomor 34 Tahun 2002 sangat signifikan, terutama menyangkut ruang lingkup diatur. Apabila PP Nomor 6 Tahun 1999 hanya terdiri atas 41 pasal, maka PP Nomor 34 Tahun 2002 terdiri atas 102 pasal. Beberapa perubahan tersebut antara lain, diubahnya penggunaan istilah hak pengusahaan menjadi izin usaha pemanfaatan. Jangka waktu izin pemanfaatan 20 tahun ditambah daur tanaman pokok (pada hutan alam) dan 35 tahun ditambah daur tanaman pokok (pada hutan tanaman) menjadi maksimum 55 tahun (pada hutan alam) dan 100 tahun (pada hutan tanaman). Perubahan ini juga menjadikan HPH dapat diperoleh secara perorangan. Perubahan ini juga mendorong pengaturan tentang berbagai izin, seperti izin pemanfaatan kawasan, izin pemanfaatan jasa lingkungan, izin

pemanfaatan hasil hutan kayu, izin pemanfaatan hutan bukan kayu, izin pemungutan hasil hutan kayu, dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu.

PP Nomor 34 Tahun 2002 juga menyebutkan izin pemanfaatan hutan pada hutan konservasi yang diatur sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu untuk izin usaha budidaya tanaman obat, tanaman hias, budidaya jamur, perlebahan dan sebagainya, diatur secara cukup rinci.

2. PP Nomor 15 Tahun 1972 tentang Pendirian Perusahan Umum Kehutanan (Perum Perhutani), kemudian dicabut dengan PP Nomor 15 Tahun 1972 tentang Pendirian Perusahan Umum Kehutanan (Perum Perhutani), PP Nomor 15 Tahun 1972 kemudian dicabut dengan PP Nomor 36 Tahun 1986 tentang Perum Perhutani. PP Nomor 36 Tahun 1986 kemudian dicabut dan digantikan dengan PP Nomor 14 Tahun 2001, yang sekaligus mengubah Perum Perhutani menjadi PT Persero.

   Perum Perhutani merupakan perusahaan milik negara yang diberikan hak eksklusif untuk mengelola hutan yang berada di wilayah Jawa, yang pada umumnya terdiri atas hutan jati. Pada tahun 1972, Pemerintah selanjutnya mengeluarkan PP Nomor 2 Tahun 1978 tentang Penambahan Unit Produksi Perum Perhutani.

   Pada tahun 2002, PP Nomor 14 Tahun 2001, Mantan Menteri Kehutanan Ir. Jamaluddin Suryohadikusumo mengajukan *judicial review* yang kemudian dikabulkan oleh Mahkamah Agung. Dengan sendirinya PP Nomor 14 Tahun 2001 batal demi hukum, dan PT Persero berubah kembali menjadi Perum Perhutani.

3. PP Nomor 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan, yang dicabut dan digantikan oleh PP Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan.

4. PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, yang kemudian dicabut dan digantikan dengan PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan. Hal yang paling menarik dari PP Nomor 25 Tahun 1985 adalah dicantumkannya ketentuan pidana di dalamnya. Padahal, secara prinsip ketentuan pidana hanya dapat dicantumkan di dalam UU, karena proses melalui persetujuan wakil rakyat, yang akan terkena ketentuan sanksi tersebut. Berbeda halnya dengan PP, yang dibuat oleh pemerintah (eksekutif) sendiri.

5. PP Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri.

6. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Keputusan Presiden ini adalah peraturan pertama yang memberikan pengertian secara rinci mengenai berbagai kawasan lindung.

   Keputusan Presiden tentang Pengelolaan Kawasan Lindung (Keppres Nomor 32 Tahun 1990) adalah peraturan pertama yang memberikan pengertian secara rinci mengenai berbagai kawasan lindung. Terdapat 15 (lima belas) kawasan yang dijadikan sebagai kawasan lindung (lihat box). Tujuan dari pengelolaan kawasan lindung adalah mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup. Sementara sasaran dari pengelolaan kawasan lindung adalah meningkatkan fungsi lindung terhadap tanah, air, iklim, tumbuhan dan satwa serta nilai sejarah dan budaya bangsa, dan mempertahankan keanekaragaman tumbuhan, satwa, tipe ekosistem, dan keunikan alam. Daftar Kawasan Lindung tersebut adalah:

   - Kawasan hutan lindung;
   - Kawasan bergambut;
   - Kawasan resapan air;
   - Sempadan pantai;
   - Sempadan sungai;
   - Kawasan sekitar danau/waduk;
   - Kawasan sekitar mata air;
   - Kawasan suaka alam (terdiri atas cagar alam, suaka margasatwa, hutan wisata, daerah perlindungan plasma nutfah, dan daerah pengungsian satwa);
   - Kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya (termasuk perairan laut, perairan darat, wilayah pesisir, muara sungai, gugusan karang atau terumbu karang, dan atol yang mempunyai ciri khas berupa keanekaragaman dan/atau keunikan ekosistem);
   - Kawasan pantai berhutan bakau;
   - Taman nasional;
   - Taman hutan raya;
   - Taman wisata alam;
   - Kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan (termasuk daerah karst berair, daerah dengan budaya mayarakat istimewa, daerah lokasi situs purbakala atau peninggalan sejarah yang bernilai tinggi);

- Kawasan rawan bencana alam.

Adapun ruang lingkup dari kawasan lindung meliputi:

- Kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya; terdiri atas kawasan perlindungan setempat, yang mencakup kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, dan kawasan resapan air;
- Kawasan perlindungan setempat yang terdiri atas sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk dan kawasan sekitar mata air; dan
- Kawasan suaka alam dan cagar budaya, yang mencakup kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam, dan kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan.

Penetapan wilayah tertentu sebagai kawasan lindung dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penetapan wilayah tertentu sebagai bagian dari kawasan lindung dan dengan mempertimbangkan masukan dari Pemerintah Daerah Tingkat II.

Dalam bab pengendalian kawasan lindung, terdapat beberapa pasal yang kalau dilihat secara cermat saling bertolak belakang yaitu antara kegiatan yang diperbolehkan dilakukan di dalam kawasan lindung, dan kegiatan yang tidak diperbolehkan. Kontradiksi tersebut dapat dilihat pada tabel 2 berikut:

Kegiatan yang dilarang	Kegiatan yang dibolehkan
Di dalam kawasan lindung dilarang melakukan kegiatan budidaya, kecuali yang tidak mengganggu fungsi lindung (ps. 37 ayat (1)).	Di dalam kawasan lindung dapat melakukan kegiatan eksplorasi mineral dan air tanah serta kegiatan lain yang berkaitan dengan pencegahan bencana alam (ps. 38 ayat (1)).
Di dalam kawasan suaka alam dan kawasan cagar budaya dilarang melakukan kegiatan budidaya apapun, kecuali kegiatan yang berkaitan dengan fungsinya dan tidak mengubah bentang alam kondisi penggunaan lahan. (ps. 37 ayat (2)).	Apabila ternyata di dalam kawasan lindung terdapat indikasi adanya deposit mineral atau air tanah atau kekayaan alam lainnya yang bila diusahakan dinilai amat berharga bagi negara, maka kegiatan budidaya di kawasan lindung tersebut dapat diizinkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (ps. 38 ayat (2)).

Tabel 2. Kegiatan yang diperbolehkan dan dilarang dilakukan dalam kawasan lindung menurut Keppres Nomor 32 Tahun 1990.

Pertanyaannya kemudian apakah kegiatan eksplorasi dan pemberian izin budidaya di kawasan lindung, walaupun dengan penyebutan apabila terdapat indikasi adanya deposit mineral atau air tanah atau kekayaan alam lainnya yang amat berharga, dapat dilakukan dengan tidak mengganggu fungsi lindung?

Hal yang kemudian menjadi persoalan di sini adalah tidak adanya batasan atau ruang lingkup yang menjelaskan kalimat "amat berharga bagi negara," dan klausul "diizinkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku." Penjelasan dan batasan mengenai kalimat seperti tersebut di atas sangat penting untuk tidak terjadinya disharmoni.

6. Penataan dan Pemanfaatan Hutan

Dalam rangka penyusunan rencana penatagunaan hutan di setiap wilayah provinsi, pemerintah pada tahun 1980 mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 680/Kpts/Um/8/1980 tentang Pedoman Penatagunaan Hutan Kesepakatan.

Yang dimaksud dengan Penatagunaan Hutan Kesepakatan di suatu wilayah Provinsi adalah kegiatan guna menentukan peruntukan hutan di wilayah Provinsi yang bersangkutan menurut fungsinya, yang didasarkan atas kesepakatan antara instansi yang berkaitan dengan penggunaan lahan di Daerah. Untuk itu dibuat Rencana Penatagunaan Hutan Kesepakatan yang memuat perincian kegiatan-kegiatan yang bertujuan menentukan mana yang menjadi Hutan Lindung, Hutan Suaka Alam, Hutan Wisata Alam dan Konservasi lain, Hutan Produksi dengan Penebangan Terbatas, Hutan Produksi Tetap, serta Hutan Produksi yang dapat dikonversi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan pertimbangan fisik, iklim, pengaturan air serta kebutuhan ekonomi masyarakat dan negara perlu dipertahankan luas hutan optimal atas fungsi-fungsi kawasan tersebut.[17]

Rencana tentang Pedoman Penatagunaan Hutan Kesepakatan disusun untuk tiap provinsi dengan memperhatikan daerah-daerah aliran sungai sebagai unit pengelolaan. Untuk itu, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi bersama Kepala Balai Planologi Kehutanan menyiapkan naskah rencana Penatagunaan Hutan Kesepakatan untuk wilayah provinsi yang berada dalam wilayah kerjanya, termasuk penentuan lokasi kawasan hutan produksi tetap dalam rangka memenuhi luas kawasan hutan optimal. Naskah tersebut kemudian dimusyawarahkan

antara instansi yang terkait dengan penggunaan lahan di daerah dengan koordinasi Gubernur Kepala Daerah bersangkutan untuk mendapatkan kesepakatan.

Naskah yang telah dimusyawarahkan dan disepakati di daerah dengan rekomendasi Gubernur disampaikan kepada Direktur Jenderal Kehutanan untuk dinilai dan disempurnakan dengan memperhatikan pendapat-pendapat daerah yang kemudian diajukan kepada Menteri Pertanian, yang akan mengesahkan naskah tersebut menjadi Penatagunaan Hutan Kesepakatan.

Rencana Pedoman Penatagunaan Hutan Kesepakatan disahkan oleh Menteri dan diperuntukkan bagi Menteri Pertanian, Menteri Dalam Negeri cq. Direktur Jenderal Agraria, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Direktur Jenderal Kehutanan, Gubernur yang bersangkutan, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi, Kepala Balai Planologi Kehutanan yang bersangkutan, Kepala Direktur Agraria Provinsi, dan Kepala Balai Konservasi Sumber Daya Alam yang bersangkutan.

Berdasarkan hal-hal yang diatur di atas, tampak bahwa Surat Keputusan Menteri Pertanian tersebut telah mengarahkan untuk adanya harmonisasi pengelolaan hutan berdasarkan fungsinya. Proses pada tingkatan provinsi yang dilalui telah diarahkan dari bawah melalui musyawarah dan kesepakatan antara instansi, dan selanjutnya diproses di tingkat pusat. Pihak-pihak yang harus memperhatikan pedoman Penatagunaan Hutan Kesepakatan ini pun telah melibatkan berbagai instansi terkait.

Setidaknya terdapat dua aspek yang tidak dijelaskan dan luput dari pedoman di atas yaitu bagaimana koordinasi (atau harmonisasi) dengan Pemerintah Daerah Kabupaten. Selain itu, pengaturan tersebut tidak mengatur pelibatan masyarakat di dalam Penatagunaan Hutan Kesepakatan.

7. Perlindungan dan Konservasi Hutan

7.1 Perlindungan Hutan

Perlindungan dan konservasi merupakan aspek yang melekat dan tidak dapat dipisahkan dalam pengelolaan hutan. Perlindungan hutan bertujuan untuk menjaga hutan, hasil hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi tercapai secara optimal dan lestari.

UU Nomor 41 Tahun 1999 menyebutkan bahwa perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk (a) mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama serta penyakit; dan (b) mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan. Pengaturan lebih lanjut mengenai perlindungan hutan diatur dengan PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang perlindungan.[18]

PP Nomor 45 Tahun 2004 memberikan penegasan mengenai kegiatan perlindungan hutan yang dilaksanakan pada wilayah hutan dalam bentuk unit atau kesatuan pemangkuan pengelolaan hutan konservasi, lindung, dan unit hutan produksi. Kewenangan perlindungan hutan menjadi kewenangan pemerintah atau pemerintah daerah.[19] Untuk wilayah dan kegiatan tertentu, yang didasarkan pertimbangan adanya kekhasan daerah serta kondisi sosial dan lingkungan yang sangat terkait dengan kelestarian hutan dan kepentingan masyarakat luas, kegiatan perlindungan hutan dapat dilimpahkan oleh pemerintah kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang kehutanan. Secara keseluruhan, lingkup pengaturan PP ini terdiri atas 10 bab yang meliputi: pelaksanaan perlindungan hutan; perlindungan hutan dari kebakaran; polisi kehutanan, penyidik pegawai negeri sipil kehutanan dan satuan pengamanan kehutanan; sanksi pidana; ganti rugi; pembinaan, pengendalian dan pengawasan; ketentuan lain-lain, serta bab tentang Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup.

7.2 Konservasi Hutan

Selain menyangkut aspek perlindungan, hutan juga terkait erat dengan konservasi hutan. Pengaturan secara komprehensif untuk kawasan konservasi hutan diatur di dalam Undang-Undang yang sangat terkait dengan pengelolaan hutan yaitu:

UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU KSDHE). UU ini memberikan pengaturan yang meliputi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, kawasan pelestarian alam, dan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar. UU ini juga menyebutkan bahwa unsur-unsur sumber daya alam hayati

dan ekosistemnya pada dasarnya saling tergantung satu sama lain serta saling mempengaruhi sehingga kerusakan dan kepunahan salah satunya unsur akan berakibat terganggunya ekosistem.

Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan tanggung jawab dan kewajiban pemerintah dan masyarakat, yang dilakukan melalui 3 kegiatan yaitu:

1. perlindungan sistem penyangga kehidupan;
2. pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya[20] dan;
3. pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Perlindungan sistem penyangga sistem kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya proses ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Berkaitan dengan hal tersebut, UU menyebutkan bahwa setiap pemegang hak atas tanah dan hak pengusahaan di perairan dalam wilayah sistem penyangga kehidupan, wajib menjaga kelangsungan fungsi perlindungan wilayah tersebut.[21] Sementara itu, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya yang dilakukan baik di dalam maupun di luar kawasan suaka alam, dilaksanakan dengan (tetap) menjaga keutuhan kawasan alam agar tetap dalam keadaan asli.

Terdapat beberapa jenis kawasan konservasi yang memiliki fungsi sangat strategis dan perlu untuk dilindungi seperti Kawasan Pelestarian Alam (yang terdiri atas kawasan cagar alam dan suaka margasatwa) dan Kawasan Suaka Alam (yang mencakup Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam). **Kawasan Pelestarian Alam** (**KPA**) yang dimaksud adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya hayati dan ekosistemnya. Undang-Undang ini tidak menjelaskan mengenai pengertian Kawasan Suaka Alam. Definisi **Kawasan Suaka Alam** (**KSA**) dapat ditemukan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Pelestarian Alam dan Kawasan Suaka Alam, sebagai kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di daratan maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga

berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.[22] Untuk konservasi yang terkait dengan wilayah laut, UU Nomor 5 Tahun 1990 maupun PP Nomor 68 Tahun 1998 tidak memberikan pengaturan secara spesifik maupun secara eksplisit.

8. Kelembagaan Pengelolaan Hutan

Sebelum tahun 1983, organisasi kehutanan berada di bawah Departemen Kehutanan, yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974, tentang Susunan Organisasi Departemen Kehutanan. Menteri Pertanian selanjutnya menindaklanjuti Keppres tersebut dengan mengeluarkan SK Menteri Pertanian Nomor 190 Tahun 1975 tentang Bagan Organisasi Direktorat Jenderal Kehutanan. Berdasarkan bagan tersebut ditetapkan bahwa Direktorat Jenderal Kehutanan memiliki 5 direktorat yakni (1) Bina Program Kehutanan, (2) Bina Produksi Kehutanan, (3) Reboisasi, (4) Rehabilitasi, dan (5) Perlindungan dan Pengawetan Alam.

Untuk mendorong adanya sinkronisasi antara kelembagaan sektor kehutanan dengan bidang-bidang lain, dan sejalan dengan dibentuknya berbagai departemen yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya hutan, maka Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan, khususnya kehutanan, pertambangan, transmigrasi, dan pekerjaan umum.

Pada tahun 1978, Menteri Pertanian membentuk Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) sebagai unit pengelola teknis di bidang perlindungan dan pelestarian alam, yang mempunyai tugas melaksanakan pemangkuan taman pelestarian alam, hutan suaka alam dan wisata, serta pemanfaatan, pengembangan dan pengamanan sumber daya alam.[23] Tidak lama kemudian, dibentuk pula Badan Planologi Kehutanan yang bertugas melakukan penyuluhan dan pola pembangunan kehutanan, serta bimbingan pemanfaatan hutan.[24]

Pada tahun 1983, Direktorat Jenderal Kehutanan dikeluarkan dari Departemen Pertanian, dan resmi menjadi Departemen yang berdiri sendiri berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1983 tentang Kabinet Pembangunan IV. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 20 Tahun 1983, ditetapkan bahwa Departemen Kehutanan terdiri atas Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, dan beberapa Direktorat Jenderal. Selanjutnya, dibentuk pula organ-organ dan kelembagaan lainnya seperti Staf Ahli, kantor Wilayah Kehutanan di tingkat Provinsi, Unit Pengelola Teknis/UPT (seperti UPT Taman

Nasional), dan Dinas Kehutanan di daerah. Khusus bagi Dinas Kehutanan Daerah, kewenangan yang dimiliki masih sangat terbatas (Lihat bagian VII yang membahas tentang desentralisasi kehutanan).

Kelembagaan dan struktur organisasi pengelolaan hutan di tingkat pusat yang terakhir masih diatur berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 123/Kpts-II/2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehutanan tidak menunjukkan banyak perubahan, kecuali perubahan nama dan tugas pokok serta fungsi masing-masing.

Pada saat otonomi daerah mulai digulirkan dan Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang lebih nyata, Dinas Kehutanan daerah kabupaten selanjutnya mengembangkan kelembagaan pengelolaan hutan berbentuk Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota, di mana kewenangan yang dimiliki termasuk memberikan rekomendasi kepada Bupati Kepala Daerah dalam pemberian izin hak pengusahaan hutan pada hutan produksi di wilayahnya. Pembentukan dinas kehutanan pada umumnya dibentuk berdasarkan kebutuhan daerah dan ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah.

Pada tahun 2003, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, di mana ditetapkan bahwa jumlah dinas daerah Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya terdiri atas 14 (empat belas) dinas, dan sebanyak-banyaknya 8 (delapan) lembaga teknis daerah.

Lembaga Teknis Daerah dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit daerah. Tugas dari Lembaga Teknis Daerah adalah melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Kabupaten/Kota. Dalam pembentukan organisasi, perangkat daerah haruslah didasarkan pada pertimbangan kewenangan yang dimiliki, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan pengembangan pola kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga.

9. Pengaturan Kehutanan dan Otonomi Daerah

9.1 Otonomi Daerah

Otonomi adalah isu besar sekaligus mendasar bagi Indonesia sejak awal kemerdekaan yang diatur di dalam UUD 1945. Hal tersebut memanglah relevan dan bahkan diperkuat karena Indonesia dibentuk dari daerah-daerah yang sebelumnya otonom berbentuk kerajaan, kesultanan maupun kenagarian. Selain itu, secara geografis Indonesia memiliki

daerah yang terpisah-pisah dan jauh dari pusat kekuasaan, yang selama ini ditempatkan di Jakarta. Berdasarkan kondisi dan karakter daerah serta etnik, masing-masing daerah memang memiliki ciri khas dan keunikan masing-masing.

Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa "*Daerah Indonesia dibagi atas provinsi, dan provinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat otonomi diatur di dalam Undang-Undang dan dibentuk badan perwakilan daerah.*"

Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu Provinsi, Kabupaten, dan Desa (seperti Nagari, Marga, dan sebagainya). Kecuali UU Nomor 1 Tahun 1957,[25] semua UU atau Penetapan Presiden mengenai Pemerintahan Daerah selalu mengacu kepada pasal 18 tersebut.

Pemerintah Pusat dan para perancang peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah tampaknya sangat menyadari bahwa daerah berhak mengurus rumah tangga, atau daerahnya sendiri. Kesadaran tersebut, secara terang tertuang di dalam setiap penjelasan umum maupun penjelasan dari pasal–pasal yang menjelaskan tentang kekuasaan Pemerintah Daerah.[26] Ironisnya, pada saat yang sama para perancang Undang-Undang tidak menjelaskan mana yang menjadi kewenangan atau hak daerah untuk mengurus daerahnya sendiri. Hal ini terus-menerus berulang bahkan sampai pada UU Nomor 5 Tahun 1974. Dengan kata lain, Undang-Undang itu sendiri telah membatasi dirinya untuk menjalankan atau dalam mendorong berjalannya otonomi daerah.

Sampai dengan tahun 2004, setidaknya sudah terdapat 8 (delapan) Undang-Undang dan 1 (satu) Peraturan Presiden yang dibuat berkaitan dengan otonomi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu: (1) UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah; (2) UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah; (3) UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; (4) Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-tugas Pemerintah Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri, dan Penyerahan Keuangan kepada Pemerintah Daerah; (5) UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah; (6) UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah; (7) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; dan (8) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Ketidakjelasan mengenai kewenangan atau urusan apa yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang digambarkan oleh berbagai peraturan perundang-undangan tersebut di atas menyebabkan kebingungan sekaligus kesulitan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi. Munculnya dugaan kuat bahwa pemerintah memang tidak berniat menjalan otonomi daerah pun sulit untuk dihindarkan. Hal ini menyebabkan pada akhirnya otonomi daerah tidak pernah benar-benar berjalan efektif.

Kekhawatiran bahwa pemerintah cenderung tidak berniat untuk menjalankan otonomi daerah, semakin menguat sekaligus sulit dibantah, dengan fakta yang menunjukkan sejak tahun 1967, telah terjadi pemusatan hampir semua kekuasaan di tangan pemerintah dalam berbagai peraturan perundang-undangan pengelolaan dan eksploitasi sumber daya alam. Hal ini dapat ditelusuri dalam pengaturan bidang minyak dan gas, pertanahan, kehutanan, pertambangan, maupun sumber daya air, dan pengelolaan laut dan perikanan, serta penataan ruang dan penanaman modal, konservasi dan pengelolaan lingkungan hidup. Untuk penataan ruang, walaupun rencana penataan ruang provinsi dan kabupaten (dulu disebut Daerah Tingkat I dan Tingkat II) masing-masingnya dilakukan oleh daerah, penataan ruang daerah tersebut harus mengacu kepada Rencana Tata Ruang Nasional.

9.2 Otonomi Pengurusan Hutan

Selama kurun waktu 1945-1999 hampir semua kewenangan menjadi urusan pemerintahan umum, termasuk bidang kehutanan. Namun, dapat pula dicatat terdapat beberapa kali penyerahan sebahagian urusan ke daerah. Adapun otonomi atau penyerahan sebahagian urusan kehutanan sempat terjadi dan diatur di dalam sejumlah peraturan sebagai berikut:

1. PP Nomor 64 Tahun 1957 tentang Penyerahan sebahagian urusan Pemerintah Pusat di Lapangan Perikanan Laut, Kehutanan, dan Karet Rakyat kepada Daerah-daerah Swatantra Tingkat II;
2. PP Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penyerahan Sebahagian Urusan Pemerintahan kepada 26 (dua puluh enam) Daerah Tingkat II;
3. PP Nomor 62 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebahagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan kepada Daerah;
4. UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dicabut dan digantikan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

5. PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah (Pusat) dan Kewenangan Provinsi Daerah Otonom.

Sebelum tahun 1967, terdapat 1 (satu) PP yang dibuat yakni PP Nomor 64 Tahun 1957. Peraturan pemerintah ini menetapkan bahwa pemangkuan hutan, baik hutan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian sebagai hutan yang dipertahankan untuk kepentingan tata air, pemeliharaan tanah, dan produksi hasil hutan lainnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Terhadap wilayah hutan yang terletak dalam lebih dari satu daerah namun berdasarkan pertimbangan teknis harus diselenggarakan sebagai satu kesatuan pemangkuan, dilakukan oleh daerah-daerah dengan mengikuti petunjuk Menteri Pertanian.

Pada tahun 1998 Pemerintah Pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang menyerahkan beberapa urusan pemerintah di bidang kehutanan kepada Pemerintah Daerah. Untuk Pemerintah Provinsi, kewenangan yang diserahkan adalah menyangkut pengelolaan hutan raya dan penataan batas hutan. Sementara itu kepada Pemerintah Daerah Kabupaten, kewenangan yang diberikan antara lain meliputi pengelolaan hutan lindung, penghijauan dan konservasi tanah dan air, serta pengelolaan hutan milik/hutan air.

Pada tanggal 5 Mei 1999, Pemerintah mengundangkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang yang mencabut UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, selain menetapkan secara eksplisit bahwa wilayah daerah provinsi terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. UU ini juga mengatur bahwa daerah kabupaten/kota memiliki sebahagian besar kewenangan bidang pemerintahan.[27]

Pasal 10 mengatur bahwa daerah berwenang mengelola sumber daya nasional[28] yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[29] Kewenangan Kabupaten/kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain yang telah dikecualikan pada pasal 7,[30] yaitu keuangan dan konservasi. Di dalam penjelasannya lebih lanjut disebutkan bahwa dengan diberlakukannya Undang-Undang ini, pada dasarnya semua kewenangan sudah berada pada daerah Kabupaten Kota. Oleh karena itu, penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah (Pusat) dan Kewenangan Provinsi Daerah Otonom

selanjutnya menekankan bahwa kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kehutanan antara lain adalah dalam hal-hal yang berkaitan dengan penetapan kriteria dan standar pengurusan hutan, standar inventarisasi, penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsi, penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan nasional, serta pola umum rehabilitasi lahan, konservasi tanah dan penyusunan perwilayahan desain, pengendalian lahan dan industri primer perkebunan. Dalam hal pemberian izin, Pemerintah Pusat berwenang untuk memberikan izin usaha pemanfaatan hasil hutan produksi dan pengusahaan pariwisata alam lintas provinsi. Penyelenggaraan izin pemanfaatan dan peredaran flora dan fauna yang dilindungi dan terdaftar di dalam apendiks CITES, juga menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan selama ini berada di bawah naungan Ditjen PHKA, Departemen Kehutanan. Sebagian dari daftar apendiks tersebut adalah flora dan fauna yang terletak di kawasan pesisir.

10. Akses Masyarakat atas Hutan

Salah satu persoalan pokok yang mengiringi pola pengelolaan hutan yang bertumpu pada eksploitasi besar-besaran sejak tahun 1970, adalah penutupan akses masyarakat terhadap hutan. Sejumlah peraturan secara tegas membatasi kemungkinan masyarakat untuk masuk ke dalam kawasan hutan, terutama terhadap kawasan Hak Pengusahaan Hutan. PP Nomor 21 tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan telah menutup akses masyarakat terhadap hutan atas wilayah HPH.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985, misalnya, menyatakan bahwa selain dari petugas-petugas kehutanan atau orang yang karena tugasnya atau kepentingannya dibenarkan berada di dalam kawasan hutan, siapa pun dilarang membawa alat-alat yang lazim digunakan untuk memotong, menebang, membelah pohon di dalam kawasan hutan.[31] Setiap orang dilarang melakukan penebangan pohon-pohon dalam hutan, mengambil dan memungut hasil hutan lainnya tanpa izin dari pejabat yang berwenang.

Akibatnya, masyarakat yang berada di dalam dan di sekitar kawasan hutan semakin terjepit wilayahnya dan mencari sumber ekonomi menjadi sangat terbatas. Dalam banyak kasus, kawasan yang ditutup terhadap masyarakat tersebut merupakan kawasan-kawasan hutan adat, yang telah diolah oleh kelompok masyarakat adat secara turun-temurun. Kondisi tersebut akhirnya mendorong munculnya konflik antara masyarakat dengan pemilik HPH, antara masyarakat dengan

pengelola hutan lainnya seperti Perum Perhutani, maupun antara masyarakat dengan polisi hutan. Tujuan pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat jauh dari kenyataan.

Menyadari tingginya kritik atas pola pengelolaan hutan tersebut, dan menguatnya desakan masyarakat agar diberi akses terhadap kawasan hutan, pemerintah kemudian mengembangkan sejumlah kebijakan dan program untuk memberdayakan masyarakat di dalam dan di sekitar kawasan hutan. Beberapa dari kebijakan tersebut di antaranya adalah Pemberdayaan Masyarakat Desa Hutan dan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat Hutan Kemasyarakatan.

Dalam sebuah proyek reboisasi yang dimulai sekitar tahun 1986, masyarakat kemudian dilibatkan. Masyarakat menjadi tenaga kerja sekaligus mendapat kesempatan melakukan tumpangsari pada tiga tahun pertama kegiatan. Dukungan kebijakan operasional atas pelaksanaan proyek yang dilakukan oleh BUMN tersebut adalah SK Menhut No. 1031/Menhut/1994 dan SK Menhut No. 372/Kpts-II/1996.

Ada beberapa kebijakan pendukung yang kemudian dikeluarkan untuk memayungi kebijakan-kebijakan serupa. Sekurang-kurangnya terdapat 5 (lima) Surat Keputusan Menteri telah dikeluarkan untuk Hak Pengusahaan Hutan Bina Desa dan Pembinaan Masyarakat Desa Hutan[32] dan 4 (empat) Surat Keputusan Menteri tentang Hutan Kemasyarakatan.[33] Akan tetapi program tersebut lantas berhenti di tengah jalan, menyusul dikeluarkannya Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 1 Tahun 2004, dan memperkenalkan program baru berjudul Pemberdayaan Masyarakat Setempat di dalam atau di sekitar Kawasan Hutan dalam rangka *Social Forestry*.

Situasi tersebut, selain melahirkan dualisme pengaturan pemberdayaan masyarakat dan menyebabkan terjadinya dualisme peraturan perundangan, sekaligus pula menimbulkan kebingungan kepada masyarakat di lapangan. Dua belas areal percontohan yang telah melewati tahapan dan pengkondisian masyarakat dan kawasan hutan terpaksa dihentikan. Padahal percontohan yang dirintis sejak tahun 1993 tersebut sedang menunggu keputusan penetapan wilayah pengelolaan Hutan Kemasyarakatan dari Menteri Kehutanan.

11. Penegakan Hukum Kehutanan

Penegakan hukum di bidang kehutanan terdiri atas penegakan hukum administrasi dan penegakan hukum pidana. Penegakan hukum administrasi bidang kehutanan diterapkan terhadap penanggung jawab

suatu perbuatan yang karena perbuatannya menyebabkan kerugian dan kerusakan hutan. Pembayaran ganti rugi ditujukan untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan, atau tindakan lain yang diperlukan.

Sanksi administrasi, dengan tidak mengurangi sanksi pidana sebagaimana yang diatur oleh UU Kehutanan, dapat dikenakan terhadap setiap pemegang izin usaha pemanfaatan kawasan, pemegang izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan, atau izin pemungutan hasil hutan. Ketentuan sanksi administratif lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Terkait dengan tindak pidana, kiranya perlu dilihat batasannya terlebih dahulu. Pengertian sederhana dari perbuatan pidana adalah perbuatan yang berdasarkan wujud atau sifatnya bertentangan dengan tata atau ketertiban yang dikehendaki oleh hukum. Tindakan pidana dapat dikatakan merugikan masyarakat, anti sosial, dan karenanya pantang untuk dilakukan.[34] Jadi, perbuatan atau tindak pidana kehutanan adalah perbuatan yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan apa yang diatur di dalam Undang-Undang mengenai kehutanan.

Namun, penegakan hukum atas tindak pidana di bidang kehutanan sering kali disebut sebagai ada kejahatannya, jelas barang dan pelakunya, namun sulit untuk dijerat dan diajukan ke Meja hijau. Kalaupun akhirnya bisa digiring ke pengadilan, jika tidak lepas, maka sanksi yang dijatuhkan biasanya sangat ringan dan tidak sebanding dengan kerusakan hutan serta kehancuran ekosistem yang diakibatkan. Penjatuhan hukuman yang ringan menyebabkan tidak terjadinya efek jera yang berarti.

Bagaimana pengaturan sanksi pidana atas tindak pidana kehutanan? Berdasarkan pengaturannya, terdapat tiga jenis peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai dasar ketentuan pidana, yaitu:

1. Ketentuan pidana kehutanan berdasarkan ketentuan pidana umum;
2. Ketentuan pidana kehutanan berdasarkan UU terkait;
3. Ketentuan pidana kehutanan berdasarkan UU dan pengaturan Kehutanan.

Ketentuan pidana umum adalah ketentuan yang tertuang di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Sementara itu, tindak pidana kehutanan yang diatur berdasarkan UU terkait adalah berbagai ketentuan pidana yang terdapat di sejumlah Undang-Undang seperti

UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, atau pun UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Tindak pidana kehutanan berdasarkan Undang-Undang kehutanan adalah sebagaimana yang diatur di dalam UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan yang terdapat dalam PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan yang mengatur ketentuan sanksi pidana, yang rumusannya pada dasarnya sama dengan rumusan di dalam UU Nomor 41 Tahun 1999. Sanksi yang terdapat di dalam UU Kehutanan bersifat akumulatif, di mana sanksi pidana penjara dapat dilakukan bersama-sama dengan denda.[35] Mengingat bahwa pengaturan pidana kehutanan merupakan *lex spesialis* dari pengaturan pidana umum, maka terhadap kegiatan-kegiatan yang dilarang sebagaimana ditetapkan di dalam Undang-Undang, haruslah mengacu kepada ketentuan sanksi di dalam UU Kehutanan.

Penegakan hukum di bidang kehutanan sejauh ini dapat dikatakan berjalan kurang efektif apabila dilihat dari jumlah kasus-kasus yang diajukan ke meja pengadilan. Selain fakta bahwa sanksi pidana yang memadai baru ada di dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 – diukur dari tingginya sanksi yang dianggap sebanding dengan akibat yang ditimbulkan – ketidakefektifan tersebut juga diakibatkan oleh:

- Belum adanya hukum acara khusus untuk memroses suatu tindak pidana kejahatan terhadap hutan;
- Rumitnya sistem perizinan yang ada namun mudah untuk diselewengkan. Salah satu contoh adalah banyaknya beredar dokumen yang menyertai pengangkutan kayu yang tidak sah, namun ketika dicek berstatus palsu;
- Terbatasnya ketersediaan SDM yang memiliki keahlian untuk dapat menentukan apakah kayu yang telah ditebang dan diangkut sah;
- Lemahnya koordinasi Departemen Kehutanan dengan sektor lain yang bertanggung jawab untuk melakukan penegakan hukum, seperti kejaksaan dan kepolisian.

Ada hal yang harus dicatat mengenai ketentuan pidana kehutanan. Dahulu, UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan tidak memuat satu pasal pun mengenai ketentuan sanksi pidana. Ketentuan sanksi pidana kehutanan baru diatur setelah diundangkannya PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan. Ini menunjukkan bahwa sanksi pidana berdasarkan aturan

khusus kehutanan baru ada pada tahun 1985 atau 18 (delapan belas) tahun kemudian.

Tidak adanya pengaturan mengenai sanksi oleh Undang-Undang Kehutanan menyebabkan tidak ada perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana kehutanan yang dapat dikenakan sanksi pidana. Hal tersebut sesuai dengan asas di dalam hukum pidana yang disebut sebagai *Nullum delictum nulla poena sine pravea lege* (tidak ada delik atau perbuatan pidana tanpa peraturan lebih dahulu).[36] Pada akhirnya kejahatan atau tindak pidana kehutanan didasarkan pada KUHP yang memuat sanksi terhadap kejahatan yang bersifat umum seperti pencurian, penggelapan, yang sanksinya relatif ringan. Hal yang juga menjadi pertanyaan adalah dicantumkannya ketentuan sanksi di dalam peraturan pemerintah. Pencantuman sanksi di dalam PP, sebagaimana ditunjukkan di dalam PP perlindungan di atas, tampaknya menyimpangi asas legalitas (*principle of legality*) yang terdapat di dalam Pasal 1 Ayat 1 KUHP, di mana perbuatan yang dipandang sebagai perbuatan pidana harus ditentukan oleh suatu aturan Undang-Undang.[37]

12. Menuju Harmonisasi Peraturan Kehutanan: Sebuah Catatan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa sektor kehutanan memiliki hubungan yang sangat erat dengan berbagai sektor yang lain yang terkait erat dengan sektor sumber daya alam yang lain. Dari sudut Peraturan Perundang–undangan maka tentulah pengaturan antara sektor yang satu dengan sektor yang lain harus dikembangkan secara terpadu dan serasi sehingga terbangun suatu kerangka hukum dan perundang-undangan yang harmonis.

Persoalannya kemudian adalah adanya kesenjangan antara paradigma eksploitasi atas sumber daya alam yang diharapkan dapat menjadi tulang punggung devisa negara dengan semangat untuk melindungi dan mengkonservasi hutan (dan sumber daya alam terkait lainnya) agar fungsi-fungsi lindung dan konservasi dapat berjalan secara seimbang. Adalah suatu kondisi yang tidak bisa dielakkan bahwa sumber daya alam perlu dimanfaatkan untuk devisa negara maupun bagi kesejahteraan masyarakat. Namun eksploitasi yang berlebihan dan merusak merupakan hal yang seharusnya dapat dihindarkan agar sumber daya alam yang ada dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang ada pada dasarnya tidak dapat berdiri sendiri. Kegiatan pertambangan umumnya dilakukan di dalam hutan dan membawa dampak terhadap kondisi

hutan itu sendiri. Di sisi lain limbah yang dihasilkan dari suatu kegiatan pertambangan akan memberikan pencemaran terhadap hutan, sungai, maupun wilayah pesisir, sehingga pengaturan pertambangan, pengaturan kehutanan, maupun pengaturan wilayah pesisir dan laut harus dibuat secara sinergis dan harmonis yang dapat menyeimbangkan antara pemanfaatan sumber daya alam dengan perlindungan maupun konservasinya.

Sebenarnya, kebijakan pemerintah untuk mendorong berjalannya koordinasi dan sinergi antarsektor telah dilakukan antara lain dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Bidang Kehutanan, Bidang Pertambangan, Bidang Pertanian dan Transmigrasi, dan Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1994 tentang Koordinasi Penyelenggaraan Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan. Selain itu, pembentukan Rencana Tata Ruang Nasional, Rencana Tata Ruang Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Kabupaten Kota adalah instrumen-instrumen kebijakan penting yang seharusnya mampu mengkoordinasikan berbagai sektor sehingga dapat berjalan sinkron dan harmonis. Demikian pula halnya keberadaan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menjadi muara dari berbagai sektor yang dapat mempengaruhi mutu dan kualitas lingkungan hidup.

Akan tetapi dari uraian sebelumnya tampak jelas bahwa terdapat disharmonisasi antara UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan dengan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan-Peraturan Pokok Agraria. Ada pula hal yang sama namun diatur di dalam berbagai peraturan yang berbeda, seperti antara UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, dan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung yaitu yang menyangkut kawasan lindung dan kawasan konservasi. Bahkan terdapat peraturan yang bertentangan seperti yang tergambar dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Kehutanan melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Pertambangan dan Energi dan Menteri Kehutanan No.969.K/M.PE/1989 No.429/Kpts-II/1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan, dengan UU Nomor 5 Tahun 1990.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah mencantumkan UU Nomor 5 Tahun 1960 di dalam konsideran penimbangnya. Dengan demikian, perubahan yang dilakukan terhadap UU Nomor 5 Tahun 1967 bukan saja menyangkut substansi, akan

tetapi secara implisit telah mendorong kembali harmonisasi antara sektor kehutanan dan sektor agraria. Akan tetapi, bagaimana halnya dengan pengaturan atas objek yang sama dan ketidakkonsistenan SKB Mentamben-Menhut tentang Pertambangan dalam kawasan hutan dengan UU Konservasi?

Jika melihat kembali aspek kelembagaan kawasan konservasi pesisir dan laut, terdapat dua kelembagaan yang terkait erat, yakni Departemen Kehutanan dan Departemen Kelautan dan Perikanan. Atau, dengan tafsir kewenangan karena sama-sama mewakili pemerintah dan penetapan dan pengelolaan kawasan konservasi laut membutuhkan "kompromi" dua lembaga tersebut, antara kewenangan *de facto* dan kewenangan *de jure*.

Sementara itu UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan pula bahwa kawasan hutan berdasarkan fungsi meliputi hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Tiga kawasan tersebut selanjutnya diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Perundang-undangan yang dimaksud tersebut, setidaknya adalah UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya, beserta turunannya, Keppres Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung serta PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan.

Artinya adalah ada kawasan-kawasan tertentu seperti kawasan suaka alam dan taman nasional laut yang pengelolaannya secara *de facto* dan *de jure* berada pada kelembagaan yang berbeda, walau sama-sama mewakili Pemerintah Pusat. Di sisi lain, ini merupakan titik temu yang sangat penting antara bidang kehutanan dengan pengelolaan wilayah perikanan—dalam arti luas meliputi wilayah pesisir dan laut – bertemu dan saling berkaitan.

Pada tahun 2001, berbagai disharmonisasi maupun harmonisasi tersebut telah diamanatkan untuk disinkronkan berlandaskan prinsip dan arah yang ditetapkan oleh Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Untuk itu, rekomendasi penulis adalah agar eksekutif dan legislatif, melalui lembaga-lembaga terkait seperti Badan Pekerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) segera mengambil langkah-langkah strategis dan sistematis untuk menjalankan amanat Ketetapan MPR IX/2001 tersebut.

Sehubungan dengan (semangat) otonomi daerah yang sudah bergulir dan menjadi ketetapan UUD 1945 dan sejumlah Undang-Undang

organik lainnya, maka pelibatan Pemerintah Daerah secara nyata adalah suatu keniscayaan dan keharusan pula, sehingga harmonisasi pengaturan bukan saja pada tataran pengaturan dan kelembagaan yang bersifat horizontal, akan tetapi sekaligus berdimensi vertikal, yang bermuara pada terciptanya pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan dan memberikan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Bappenas. 2002. Pengelolaan Sumber daya Alam dengan Strategi Kemitraan: Naskah Kebijakan.

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. 2004. Katalog Peraturan Pemerintah, Pemerintahan Negara Republik Indonesia Sejak Tahun 1945 s.d. 2004 Dengan Status/Aspek Legalitas.

Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. 2004. Katalog Undang-Undang Pemerintahan Negara Republik Indonesia Sejak Tahun 1945 s.d. 2004 Dengan Status/Aspek Legalitas.

Institut Hukum Sumber Daya Alam (IHSA). 2003. Himpunan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan, 2000-2002.

Murdiyarso, Daniel. 2003. Konvensi Perubahan Iklim, Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi.

Pratiwi, Wulan dan Ratih Chandradewi. 2004. *Kodifikasi dan Himpunan Peraturan yang Menyangkut Illegal Logging*. Institut Hukum Sumber daya Alam-GreenCOM, Ford Foundation, Jilid I, II dan III.

Resosudarmo, Pradnya, Ida Ayu, Colfer, Carol J. Pierce. (peny.) 2003. *Ke mana Harus Melangkah? Masyarakat, Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, *Resources For Future-Center for International Forestry Research*, Yayasan Obor Indonesia.

Safitri, Myrna A. 2002. *Pembaruan Hukum Sumber daya Alam di Indonesia,* Seri Kajian Hukum, Huma.

Sembiring, Sulaiman N dan David Djamaan. 2003. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Dalam Konteks Otonomi Daerah.* Institut Hukum Sumber Daya Alam (IHSA).

Sembiring, Sulaiman N, David Djamaan. 2003. *Indeks Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Sumber daya Alam, Dalam Konteks Otonomi Daerah.* Institut Hukum Sumber daya Alam (IHSA).

Sembiring, Sulaiman N dan Firsty Husbani. 1999. *Himpunan Peraturan Konservasi di Indonesia,* ICEL- NRM/EPIQ-USAID.

Sembiring, Sulaiman N dan Firsty Husbani. 1999. *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia: Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat*, ICEL-NRM/EPIQ-USAID.

Sembiring, Sulaiman N; Iman Santosa, Nick Mawdsley. 2003. *Pengembangan Pendekatan dan Kerangka Kerja Strategis DFID-MFP Dalam Penanganan Konflik Kehutanan di Indonesia*. DFID-MFP-Institut Hukum Sumber daya Alam (IHSA).

Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 2004. *Dasar-dasar Politik Hukum.* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

CATATAN AKHIR

[1] Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 44. Rincian pedoman lihat bagian Lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004 mengenai Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, B.4. Dasar Hukum.

[2] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria

[3] *Ibid*. Yang dimaksud dengan alas titel/hak atas tanah adalah tanda bukti hak atas tanah antara lain berupa sertifikat (Sertifikat Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Pakai). Lihat Penjelasan Pasal 67 Ayat (2).

[4] Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, konsideran Menimbang, huruf a dan huruf f.

[5] UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Pasal 6

[6] PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, Pasal 8 ayat (2).

[7] Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Pasal. 19 ayat (1).

[8] Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, Pasal 1 Ayat (1).

[9] *Ibid*, Pasal 3.

[10] *Ibid*, penjelasan Pasal 7 ayat (1).

[11] UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

[12] UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 2.

[13] *Ibid*, Pasal 6 dan Pasal 24.

[14] *Ibid*, Pasal 68.

[15] *Ibid*, Pasal 71, 73 dan 72.

[16] UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 38

[17] Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 680/Kpts/Um/8/1980 tentang Pedoman Penatagunaan Hutan Kesepakatan, Pasal 1.

[18] PP ini mencabut dan menggantikan PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan hutan, yang sebelumnya mengacu kepada UU Nomor 5 Tahun 1967.

[19] PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, Pasal 3.

[20] Tumbuhan yang disebut di dalam UU ini meliputi semua jenis sumber daya alam nabati, baik yang hidup di darat maupun di air. Satwa adalah semua jenis sumber daya alam hewani yang hidup di darat, dan atau di air, dan atau di udara. Sementara itu satwa liar yang dimaksud adalah semua binatang yang hidup di darat, dan atau di air, dan atau di udara yang masih mempunyai sifat-sifat liar, baik yang hidup bebas maupun yang dipelihara oleh manusia. Lebih lanjut lihat Pasal 1, tentang Ketentuan Umum.

[21] UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Pasal 15. Lihat juga pasal 3.

[22] Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Pelestarian alam dan Kawasan Suaka Alam, Pasal 1, angka (5).

[23] SK Menteri Pertanian Nomor 429 Tahun 1978.

[24] SK Menteri Pertanian Nomor 430 Tahun 1978.

[25] Undang-Undang ini mengacu ke Undang-Undang Dasar Sementara 1957, yang sempat menggantikan UUD 1945. Pada Tahun 1959, Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang mengatakan kembali ke UUD 1945.

CATATAN AKHIR

[26] Lihat penjelasan umum semua Undang-Undang yang terkait dengan pemerintahan daerah tersebut.

[27] Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 7.

[28] Yang dimaksud dengan sumber daya nasional adalah sumber daya alam, sumber daya hutan, dan sumber daya manusia yang tersedia di daerah.

[29] *Ibid*, Pasal 10.

[30] *Ibid*, Pasal 11.

[31] PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, Pasal 9 Ayat 1.

[32] Pengaturan tentang HPH Bina Desa dan Pembinaan Masyarakat Desa Hutan diatur di dalam SK Menhut No. 691/Kpts-II/19991, SK Menhut No. 610/Kpts-II/1993, SK Menhut No. 69/Kpts-II/1995, SK Menhut No. 210/Ktps/IV-IV-BPH/1995, SK. Menhut 523/Kpts-II/1997.

[33] Pengaturan tentang Hutan Kemasyarakatan diatur di dalam SK Menhut No. 622/Kpts-II/1995, SK Menhutbun No. 677/Kpts-1998, SK Menhutbun No. 865/Kpts-II/1999 dan SK Menhut No. 31/Kpts-II/2001.

[34] Mulyatno, Prof, S.H., *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Cetakan keenam, Mei 2000, Hal. 3.

[35] Ketentuan Pidana tersebut berbeda dengan ketentuan pidana pada PP Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan yang bersifat akumulatif, di mana ketentuan pidana dapat dipilih salah satu, apakah pidana atau denda. Kata-kata tersebut berimplikasi salah satu.

[36] *Ibid*, Hal. 23.

[37] *Ibid*, Hal 5.

9

Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Perikanan Tangkap

Tommy H. Purwaka

1. Pendahuluan
2. Hukum Perikanan Tangkap
3. Peraturan Pelaksanaan
   - 3.1 Peraturan Pemerintah
   - 3.2 Keputusan Presiden
   - 3.3 Keputusan Menteri Pertanian
   - 3.4 Keputusan Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan
   - 3.5 Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan
4. Isu Regional tentang Penerapan Hukum Perikanan Tangkap
   - 4.1 Pendahuluan
   - 4.2 Penerapan Hukum oleh Kelembagaan Pusat
   - 4.3 Penerapan Hukum oleh Kelembagaan Daerah
5. Komentar tentang Harmonisasi Hukum Perikanan Tangkap
   - 5.1 Pengaturan Sumber Daya Perikanan
   - 5.2 Pengaturan Usaha Perikanan Tangkap
   - 5.3 Pengaturan Kapal Perikanan
   - 5.4 Pengaturan Pelabuhan Perikanan dan Tempat Pendaratan Ikan
   - 5.5 Pengaturan Industri Perikanan
   - 5.6 Pengaturan Perdagangan Produk Perikanan
   - 5.7 Pengaturan Pengawasan Perikanan
   - 5.8 Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran dan Sengketa Perikanan

Daftar Pustaka
Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Kegiatan perikanan tangkap adalah segala upaya dan atau usaha penangkapan ikan yang dilakukan oleh orang per orang atau perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum[1] dengan mempergunakan berbagai macam peralatan penangkap ikan, mulai dari yang paling sederhana seperti pancing, seser, bubu, dan sero sampai dengan kapal penangkap ikan yang canggih. Menurut daerah penangkapannya (*fishing ground*), kegiatan perikanan tangkap dilakukan di perairan darat, baik perairan tawar maupun payau, dan di perairan laut.

Kedua macam perairan tersebut di atas menurut Pasal 5 Ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan termasuk di dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Pasal 5 Ayat (2) UU Nomor 31 Tahun 2004 tersebut menyatakan bahwa wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia meliputi perairan Indonesia, ZEEI, sungai, danau, waduk, rawa dan genangan air lainnya yang dapat diusahakan, serta lahan pembudidayaan ikan yang potensial di wilayah Republik Indonesia. Data statistik perikanan lima tahun terakhir menunjukkan bahwa hasil perikanan tangkap dalam volume dan *value* masih mendominasi hasil semua usaha perikanan di Indonesia. Hasil perikanan tangkap dari perairan laut jauh lebih besar jika dibandingkan dengan hasil usaha perikanan budidaya dan hasil perikanan tangkap di perairan darat. Oleh karena itu, uraian di dalam tulisan ini akan difokuskan kepada usaha perikanan tangkap yang dilakukan di perairan laut. Walaupun demikian, usaha perikanan tangkap di perairan darat tetap akan diberi perhatian secara proporsional. Data statistik perikanan lima tahun terakhir juga mengindikasikan bahwa hasil usaha perikanan tangkap di perairan darat lebih kecil jika dibandingkan dengan usaha perikanan budidaya.

2. Hukum Perikanan Tangkap

Landasan hukum bagi kegiatan perikanan tangkap adalah UU Nomor 09 Tahun 1985 yang kemudian diganti dengan UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang perikanan. Pasal 110 UU Nomor 31 Tahun 2004 menegaskan bahwa UU Nomor 9 Tahun 1985 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Namun demikian, Pasal 109 UU Nomor 31 Tahun 2004 menyatakan bahwa sejak saat pengundangan UU Nomor 31 Tahun 2004, yaitu pada tanggal 6 Oktober 2004, semua peraturan pelaksanaan UU Nomor 9 Tahun 1985 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU Nomor 31 Tahun 2004 atau belum diganti menurut UU Nomor 31 Tahun 2004. Dengan demikian, hukum perikanan tangkap terdiri atas Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya. Uraian tentang peraturan perundang-undangan perikanan tangkap ini diawali dengan penjelasan singkat tentang sejarah pengaturan perikanan tangkap di Indonesia.

Usaha perikanan tangkap Indonesia berkembang seiring dengan perkembangan perairan Indonesia. Sebelum Deklarasi Djuanda 1957, wilayah perairan Indonesia berdasarkan *Territoriale Zee en Meritieme Kringen Ordonnantie* (Staatsblad Tahun 1939 No. 442) adalah selebar 3 (tiga) mil laut diukur dari garis air surut terendah mengelilingi setiap pulau Indonesia. Wilayah perairan laut di antara pulau-pulau yang berada di luar 3 (tiga) mil tersebut merupakan laut lepas, di mana berlaku *the freedom of the high sea*, termasuk juga kebebasan untuk menangkap ikan. Dengan demikian, wilayah perikanan Indonesia hanyalah selebar 3 (tiga) mil laut mengelilingi setiap pulau Indonesia. Peraturan yang berlaku di wilayah perikanan Indonesia tersebut meliputi antara lain:

1. Ketentuan-ketentuan perikanan dalam *Territoriale Zee en Meritieme Kringen Ordonnantie* (*Staatsblad* Tahun 1939 No. 442);
2. *Algemeene regelen voor het visschen naar Parelschelpen, Parelmoerschelpen, Teripang en Sponsen binnen de afstand van niet meer dan drie Engelschezeemijlen van de kusten van Nederlandsch Indie* (Staatsblad Tahun 1916 No. 157);
3. *Algemeene Regeling voor de Visscherij binnen het zeegebied van Nederlansch Indie* (*Staatsblad* Tahun 1927 No. 144);
4. *Algemeene regelen voor de jacht op walvisschen binnen den afstad van drie zeemijlen van de kusten van Nederlandsch Indie* (*Staatsblad* Tahun 1927 No. 145);

5. *Visscherij Bepalingen ter Bescherming van den Vischsstand* (*Staatsblad* Tahun 1920 No. 396).

Setelah tahun 1957, peraturan perundang-undangan tersebut masih berlaku sampai diundangkannya UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan. Dengan demikian dapat ditegaskan di sini bahwa walaupun Indonesia sudah memproklamirkan Wawasan Nusantara (*archipelagic state principle*) sejak tahun 1957, pengaturan perikanan secara nasional baru dimulai pada tahun 1985. Pengaturan perikanan tangkap secara nasional dilakukan melalui peraturan perundang-undangan. Landasan hukum utama dari kegiatan perikanan tangkap adalah UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Pelaksanaan UU Nomor 31 Tahun 2004 dalam rangka pengaturan kegiatan perikanan tangkap tidak berdiri sendiri, melainkan terkait dengan Undang-Undang lainnya, antara lain adalah: (a) UUD 1945, (b) UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI), (c) UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi Konvensi Hukum Laut Internasional, (d) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, (e) UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, (f) UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, (g) UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, (h) UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, (i) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UUD 1945

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan hukum untuk melakukan ekplorasi, eksploitasi, pengelolaan, dan konservasi dalam rangka mewujudkan tujuan penggunaan sumber daya ikan, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Pasal 18A UUD 1945 menegaskan bahwa pemanfaatan sumber daya ikan oleh semua *stakeholders* perikanan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, harus dilakukan secara selaras dan serasi. Keselarasan dan keserasian dalam pemanfaatan sumber daya ikan akan menjamin terwujudnya pemanfaatan secara lestari dan berkelanjutan.

UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI)

ZEEI ditetapkan selebar 200 mil laut diukur dari garis pangkal kepulauan Indonesia dengan mengacu kepada Konvensi Hukum Laut Internasional yang pada waktu itu belum diratifikasi. Di ZEEI,

Indonesia memiliki dan menerapkan hak-hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, pengelolaan dan konservasi sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati, serta lingkungannya.

Di samping itu, Indonesia juga mempunyai hak-hak berdaulat atas kegiatan pembangunan konstruksi dan pulau-pulau buatan, termasuk rumpon atau payos (*fish aggregating devices*). Bila dikaitkan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. UU Nomor 31 Tahun 2004 jo. UU Nomor 17 Tahun 1985, maka UU Nomor 5 Tahun 1983 tersebut hanya akan memiliki pengaruh terhadap kegiatan perikanan tangkap yang dilakukan di wilayah perairan di luar garis pangkal kepulauan.

UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi Konvensi Hukum Laut Internasional

UU Ratifikasi ini telah menjadikan Konvensi Hukum Laut Internasional (KHL) sebagai bagian dari hukum nasional. Rezim-rezim hukum laut yang diatur di dalam KHL yang berkaitan dengan perikanan tangkap meliputi rezim hukum perairan pedalaman, perairan nusantara, laut teritorial, zona tambahan, ZEE, laut lepas, dan landas kontinen, termasuk juga perlindungan lingkungan laut.

UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Paradigma lama tentang konservasi mengatakan bahwa sumber daya alam hayati harus dilindungi dan dilestarikan agar jangan sampai punah. Paradigma ini sering atau bahkan senantiasa mempertentangkan antara kegiatan konservasi dengan kegiatan pemanfaatan. Pemanfaatan senantiasa harus dikendalikan dan dibatasi agar sumber daya alam hayati tetap lestari. Dewasa ini, paradima lama ditinggalkan dan diganti paradigma baru yang memandang konservasi sebagai kegiatan terpadu antara perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan. Konservasi dilakukan agar dapat menyediakan daya dukung sumber daya alam hayati dan daya tampung lingkungan secara lestari dengan maksud agar pemanfaatan dapat dilakukan secara berkelanjutan. Sebagai contoh adalah pengaturan perikanan di UNCLOS 1982, *Compliance Agreement* 1993 dan *Implementing Agreement* 1995, serta isi RPP Konservasi Sumber Daya Ikan sebagai peraturan pelaksana dari UU Nomor 31 Tahun 2004.

UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran

Setiap kapal yang dipergunakan untuk melakukan kegiatan penangkapan dan pengangkutan ikan akan dikategorikan sebagai kendaraan air yang harus tunduk kepada ketentuan-ketentuan hukum

yang terkandung di dalam UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. Menurut UU Nomor 21 Tahun 1992, yang diklasifikasikan sebagai kapal ikan hanyalah kapal penangkap ikan, sedangkan kapal pengumpul dan kapal pengangkut ikan dikategorikan sebagai kapal niaga yang tunduk kepada ketentuan-ketentuan kapal niaga. Kapal-kapal ikan tersebut senantiasa akan memerlukan jasa pelabuhan yang diatur oleh UU Nomor 21 Tahun 1992 jo. PP Nomor 69 Tahun 2001 tentang Pembinaan Kepelabuhanan. Di samping itu, UU Nomor 21 Tahun 1992 juga mengatur tentang pengawakan kapal, termasuk menentukan kualifikasi, klasifikasi, kualitas, dan kuantitas ABK. Dengan demikian, pengoperasian kapal-kapal yang dipergunakan untuk melakukan kegiatan usaha perikanan tangkap berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 2004 perlu menyerasikan dan menyelaraskan kegiatannya dengan UU Nomor 21 Tahun 1992 jo. PP Nomor 69 Tahun 2001.

UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang

Pasal 9 UU Nomor 24 Tahun 1992 menyatakan bahwa penataan ruang tidak hanya dilakukan di darat saja, melainkan juga di laut, termasuk udara di atas daratan dan lautan. Dalam kaitan ini, pemerintah pusat dan daerah memiliki kewenangan untuk melakukan penataan ruang laut sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya UU Nomor 24 Tahun 1992 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004. Kegiatan perikanan tangkap menurut UU Nomor 24 Tahun 1992 merupakan kegiatan yang harus dialokasikan di wilayah perairan dengan fungsi budidaya (kawasan budidaya), dan bukan di wilayah perairan dengan fungsi lindung (kawasan lindung). Namun demikian, kegiatan perikanan tangkap dapat juga dilakukan secara terbatas di kawasan lindung yang mengemban fungsi pelestarian sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia

UU Nomor 6 Tahun 1996 menyatakan bahwa semua perairan yang berada di antara pulau-pulau Indonesia dan di sisi dalam garis pangkal kepulauan Indonesia, serta laut teritorial selebar 12 mil laut diukur dari garis pangkal kepulauan tersebut merupakan perairan yang berada di bawah yurisdiksi Indonesia. Di dalam perairan tersebut, Indonesia memiliki kedaulatan atas wilayah permukaan, ruang perairan (*water column),* dan dasar laut serta udara di atas perairan pedalaman, perairan nusantara, dan laut teritorial, termasuk semua sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Dengan demikain, Indonesia memiliki kedaulatan untuk mengelola dan mengendalikan semua

kegiatan perikanan tangkap di perairan Indonesia. Oleh karena itu, perairan tersebut oleh UU Nomor 9 Tahun 1985 disebut sebagai wilayah perikanan Indonesia, dan oleh UU Nomor 31 Tahun 2004 disebut sebagai wilayah pengelolaan perikanan Indonesia.

UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup memberi arah agar kegiatan perikanan tangkap dilakukan secara lestari. Artinya, kegiatan perikanan tangkap harus dilakukan dengan tidak merusak sumber daya alam hayati, misalnya tidak boleh dilakukan dengan mempergunakan bahan peledak dan racun, serta sesuai dengan daya dukung sumber daya alam hayati dan daya tampung lingkungannya.

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 18 UU Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan kembali apa yang dulu diatur di dalam Pasal 3 jo. Pasal 10 UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku bahwa daerah provinsi memiliki yurisdiksi atas wilayah laut selebar 12 mil laut diukur dari garis pantai dan daerah kabupaten dan kota mempunyai yurisdiksi atas wilayah laut selebar sepertiga dari wilayah laut provinsi. Di dalam wilayah perairan tersebut, daerah memiliki kewenangan, antara lain, untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, serta penataan ruang laut dan penegakan hukum.

3. Peraturan Pelaksanaan

3.1 Peraturan Pemerintah

PP Nomor 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Kekayaan Hayati di ZEEI Inti dari pengelolaan sumber kekayaan hayati di ZEEI yang diatur dalam PP Nomor 15 Tahun 1984 adalah menetapkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan (JTB) untuk disediakan khususnya bagi pengembangan usaha perikanan tangkap Indonesia. Bila JTB tidak habis dimanfaatkan oleh perikanan tangkap Indonesia, maka kelebihannya atau surplusnya wajib diberikan kepada usaha perikanan tangkap asing. Usaha perikanan tangkap asing tersebut harus memiliki izin, tunduk dan patuh kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta tidak menggunakan bahan peledak, racun, dan peralatan lainnya yang dilarang.

PP Nomor 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan merupakan perubahan dari PP Nomor 15 Tahun 1990 dan PP Nomor 46 Tahun 1993 tentang Usaha Perikanan. PP Nomor 54 Tahun 2002 menegaskan

bahwa usaha perikanan tangkap di wilayah perikanan Indonesia dapat dilakukan oleh perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia dengan memiliki Izin Usaha Perikanan (IUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI). Usaha perikanan tangkap ini dapat dilakukan dengan menggunakan kapal ikan berbendera asing dengan ketentuan bahwa pengusahaan perikanan tangkap memperoleh Persetujuan Penggunaan Kapal Ikan Asing (PPKA) dan kapal ikannya mempunyai Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI). Bagi usaha perikanan tangkap yang menggunakan penanaman modal, IUP akan diberikan berdasarkan Alokasi Penangkapan Ikan Penanaman Modal (APIPM). Bila usaha perikanan tangkap mempergunakan kapal pengumpul, maka kapal pengumpul tersebut harus memiliki Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI), dengan ketentuan bahwa kapal pengumpul tersebut merupakan satu bagian dari armada perikanan tangkap. Dalam kaitan ini, daerah dapat mengeluarkan IUP, SPI, dan SIKPI untuk usaha perikanan tangkap yang menggunakan kapal ikan antara 10GT–30GT.

3.2 Keputusan Presiden

Keppres Nomor 39 Tahun 1980 tentang Penghapusan *Trawl*

Trawl dihapus secara bertahap karena banyak menimbulkan persaingan tidak sehat dengan usaha perikanan tangkap skala kecil dan keresahan bagi nelayan kecil. *Trawl* adalah alat penangkapan ikan yang sangat efektif namun tidak selektif yang sering melanggar ketentuan jalur-jalur penangkapan ikan.

Keppres Nomor 85 Tahun 1982 tentang Penggunaan Pukat Udang

Keppres Nomor 85 Tahun 1982 ini mengatur penggunaan pukat udang di perairan Arafura, dengan ketentuan bahwa pukat udang harus dilengkapi dengan *excluder devices*, yaitu alat yang dapat mencegah masuknya beberapa jenis penyu yang dilindungi.

3.3 Keputusan Menteri Pertanian

3.3.1 Tahun 1975-1979

- SK Mentan Nomor 01 Tahun 1975 tentang Pembinaan Kelestarian Kekayaan yang Terdapat dalam Sumber Perikanan Indonesia
- SK Mentan Nomor 01 Tahun 1975 ini mengatur tentang daerah penangkapan, ukuran mata jaring, ukuran kapal, serta larangan penggunaan bahan peledak, racun, dan listrik.
- SK Mentan Nomor 123 Tahun 1975 tentang Ketentuan Lebar Mata Jaring *Purse Seine* untuk Penangkapan Ikan Kembung, Layang, Selar, Lemuru, dan Ikan Pelagis Sejenisnya

- SK Mentan Nomor 123 Tahun 1975 ini memperkuat pelaksanaan SK Mentan Nomor 01 Tahun 1975 dengan mengatur ukuran mata jaring *purse seine* untuk penangkapan beberapa jenis ikan pelagis kecil.
- SK Mentan Nomor 607 Tahun 1976 tentang Jalur-Jalur Penangkapan Ikan

  SK Mentan Nomor 607 Tahun 1976 membagi perairan pantai menjadi 5 (lima) jalur penangkapan ikan, di mana masing-masing jalur memiliki lebar tertentu diukur dari garis pantai. Masing-masing jalur memiliki ketentuan tentang jenis-jenis kapal ikan dan alat penangkapan ikan dengan ukuran dan kriteria tertentu. Jalur I tertutup bagi kapal dan alat tangkap dari jalur-jalur lainnya. Sementara itu, kapal dan alat tangkap dari Jalur I dapat bebas melakukan kegiatan penangkapan ikan di jalur-jalur lainnya. Jalur III tertutup bagi kapal dan alat tangkap dari Jalur IV dan V, namun terbuka bagi kapal dan alat tangkap dari Jalur I dan II. Sementara itu, Jalur V bebas terbuka bagi berbagai jenis kapal dan alat tangkap sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- SK Mentan Nomor 608 Tahun 1976 tentang Penetapan Jalur Penangkapan Bagi Kapal-Kapal Ikan Milik Perusahaan Perikanan Negara

  SK Mentan Nomor 608 Tahun 1976 menetapkan bahwa kapal ikan dari perusahaan milik negara dibebaskan dari persyaratan Jalur II. Artinya, kapal-kapal ikan milik BUMN mempunyai daerah penangkapan mulai Jalur II sampai dengan Jalur V, dan tidak boleh melakukan penangkapan ikan di Jalur I.
- SK Mentan Nomor 609 Tahun 1976 tentang Daerah Penangkapan Kapal *Trawl*

  SK Mentan Nomor 609 Tahun 1976 membagi daerah penangkapan ikan dasar atau ikan demersal di dalam wilayah perikanan Indonesia menjadi 4 (empat) daerah, yaitu Daerah A dengan tanda kapal ikan Merah Tua, Daerah B Hijau Tua, Daerah C Kuning Tua, dan Daerah D Hitam. Pemberian warna ini dimaksudkan untuk memudahkan pengawasan.
- SK Mentan Nomor 300 Tahun 1978 tentang Pemasangan Tanda Pengenal Jalur Penangkapan Ikan pada Kapal-Kapal Ikan

  SK Mentan Nomor 300 Tahun 1978 mengatur tentang tata cara pemasangan tanda dan warna sebagaimana diatur oleh SK Mentan Nomor 609 Tahun 1976.

3.3.2 Tahun 1980-1989

- SK Mentan Nomor 503 Tahun 1980 tentang Langkah-langkah Penghapusan Jaring *Trawl* Tahap Pertama
- SK Mentan Nomor 530 Tahun 1980 merupakan pelaksanaan tahap pertama dari Keppres Nomor 39 Tahun 1980 tentang penghapusan *trawl*.
- SK Mentan Nomor 473a Tahun 1985 tentang Penetapan Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB) di ZEEI

  JTB untuk ikan pelagis, tuna, cakalang, dan demersal di ZEEI dialokasikan khusus untuk pengembangan usaha perikanan tangkap Indonesia. Bila usaha perikanan tangkap Indonesia belum mampu untuk memanfaatkan semua JTB, maka Indonesia sesuai ketentuan hukum yang berlaku wajib memberi peluang kepada usaha perikanan tangkap asing untuk memanfaatkan kelebihan JTB tersebut.
- SK Mentan Nomor 475 Tahun 1985 tentang Izin Penangkapan Ikan Oleh Nelayan Asing atau Badan Hukum Asing yang Beroperasi di ZEEI
- SK Mentan Nomor 475 Tahun 1985 ini mengatur bahwa usaha perikanan tangkap asing dapat memanfaatkan surplus JTB dengan mengajukan permohonan melalui perwakilan di Kedutaan Besarnya di Indonesia, setelah negaranya membuat persetujuan kerja sama di bidang perikanan dengan Indonesia.
- SK Mentan Nomor 476 Tahun 1985 tentang Penetapan Tempat Melapor Bagi Kapal Perikanan yang Beroperasi di ZEEI
- SK Mentan Nomor 476 Tahun 1985 menetapkan pelabuhan lapor bagi kapal-kapal ikan yang beroperasi di ZEEI sebagaimana diwajibkan di dalam perizinannya.
- SK Mentan Nomor 438 Tahun 1986 tentang Tambahan terhadap SK Mentan Nomor 477 Tahun 1985 tentang Pungutan Perikanan yang Dikenakan Kepada Orang atau Badan Hukum Asing yang Melakukan Penangkapan Ikan di ZEEI
- Kedua SK Mentan tersebut mengatur tentang besarnya *fee* yang harus dibayar oleh usaha perikanan tangkap.
- SK Mentan Nomor 277 Tahun 1987 tentang Perizinan Usaha di Bidang Penangkapan Ikan di Perairan Indonesia dan ZEEI
- SK Mentan Nomor 277 Tahun 1987 pada hakikatnya sama dengan peraturan perizinan sebelumnya, dengan tambahan persyaratan

perizinan, yaitu pemberian Izin Usaha Tetap (IUT) kepada perusahaan pemohon yang termasuk PMA/PMDN, serta pemberian Persetujuan Penangkapan Ikan (PPI) kepada usaha perikanan tangkap yang memiliki *traditional fishing rights* di ZEEI.

- SK Mentan Nomor 417 Tahun 1988 tentang Pengawasan Pemanfaatan Sumber Daya Ikan di ZEEI
- SK Mentan Nomor 417 Tahun 1988 menegaskan bahwa pemerintah tidak mengeluarkan lagi SIPI sejak pengundangan SK Mentan ini. SIPI yang telah habis masa berlakunya dapat diperpanjang. Ketentuan hukum ini dikeluarkan untuk melakukan pengawasan terhadap ketaatan pemegang izin kepada persyaratan-persyaratan perizinan yang telah ditentukan.
- SK Mentan Nomor 477 Tahun 1988 tentang Perubahan Besarnya Pungutan Penangkapan Ikan Bagi Orang atau Badan Hukum Asing yang Melakukan Penangkapan Ikan di ZEEI
- SK Mentan Nomor 477 Tahun 1988 ini mengubah besarnya *fee* yang telah diatur terdahulu.
- SK Mentan Nomor 769 Tahun 1988 tentang Penggunaan Jaring Lampara Dasar

  Pengaturan penggunaan jaring lampara oleh SK Mentan Nomor 769 Tahun 1988 dilakukan dalam rangka melaksanakan pelestarian sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
- SK Mentan Nomor 900 Tahun 1988 tentang Kewajiban Mengekspor atau Menjual Hasil Tangkapan Kapal Perikanan Asing di Pasar Dalam Negeri.
- SK Mentan Nomor 900 Tahun 1988 menentukan bahwa perpanjangan SIPI dapat dilakukan apabila pemegang SIPI mau memakai ABK Indonesia sekurang-kurangnya 30% dari jumlah ABK seluruhnya, serta mau melakukan ekspor hasil tangkapannya dari pelabuhan Indonesia.

3.3.3 Tahun 1990-1999

- SK Mentan Nomor 815 Tahun 1990 tentang Perizinan Usaha Perikanan SK Mentan Nomor 815 Tahun 1990 memperbaharui ketentuan-ketentuan hukum Perizinan Usaha Perikanan sebagaimana diatur dalam SK Mentan sebelumnya. SK Mentan Nomor 815 Tahun 1990 memberi kewenangan lebih besar dari sebelumnya kepada Dirjen Perikanan dalam mengeluarkan IUP, SPI, SIPI, PPKA, SIKPI beserta tata cara permohonan dan persyaratan-persyaratannya.

- SK Mentan Nomor 816 Tahun 1990 tentang Penggunaan Kapal Perikanan Asing dengan Cara Disewa untuk Penangkapan Ikan di ZEEI
- SK Mentan Nomor 816 Tahun 1990 menetapkan bahwa usaha perikanan tangkap harus memiliki PPKA untuk dapat menggunakan kapal ikan asing secara sewa untuk melakukan penangkapan ikan di ZEEI.
- SK Mentan Nomor 375 Tahun 1995 tentang Larangan Penangkapan Ikan Napoleon Wrasse (*Cheilinus Undulatus*)

  Larangan penangkapan ikan napoleon ini juga diatur dalam Kep Men LH dan Kep Men Perindag (larangan untuk melakukan perdagangan ikan napoleon, baik hidup atau mati).
- SK Mentan Nomor 805 Tahun 1995 tentang Ketentuan Penggunaan Kapal Pengangkut Ikan
- SK Mentan Nomor 805 Tahun 1995 menetapkan bahwa penggunaan kapal pengangkut ikan harus memiliki SIKPI
- SK Mentan Nomor 14 Tahun 1996 tentang Perubahan Kedua SK Mentan Nomor 144 Tahun 1993 tentang Penetapan Pelabuhan Sebagai Pangkalan Bagi Kapal Perikanan Asing yang Disewa oleh Perusahaan Indonesia untuk Menangkap (perubahan pertama oleh SK Mentan Nomor 57 Tahun 1995)
- SK Mentan Nomor 14 Tahun 1996 menetapkan pelabuhan-pelabuhan lapor bagi kapal-kapal ikan yang beroperasi di ZEEI.
- SK Mentan Nomor 508 Tahun 1996 tentang Pengadaan Kapal Perikanan dan Penghapusan Sistem Sewa Kapal Perikanan Berbendera Asing (diubah pertama dengan SK Mentan Nomor 947 Tahun 1997, kedua dengan SK Mentan Nomor 391 Tahun 1999, dan ketiga dengan SK Mentan Nomor 1087 Tahun 1999)

  Penghapusan sewa kapal perikanan berbendera asing sebagaimana diatur dalam SK Mentan Nomor 1087 Tahun 1999 dimaksudkan untuk membina kemandirian usaha perikanan tangkap Indonesia.
- SK Mentan Nomor 770 Tahun 1996 tentang Penggunaan Pukat Ikan di ZEEI Samudera Hindia Perairan Barat Sumatera Sekitar DI Aceh (diubah dengan SK Mentan Nomor 1039 Tahun 1999)
- SK Mentan Nomor 1039 Tahun 1999 menetapkan bahwa kapal pukat ikan yang beroperasi di ZEEI di sekitar Aceh harus berpangkalan di Sibolga.
- SK Mentan Nomor 957 Tahun 1996 tentang Penggunaan Kapal Perikanan Berbendera Asing dengan Cara Sewa untuk Menangkap Ikan di ZEEI.

- SK Mentan Nomor 957 Tahun 1996 menegaskan bahwa penggunaan kapal ikan asing harus memiliki PPKA dan SIPI sesuai peraturan perundangan yang berlaku.
- SK Mentan Nomor 51 Tahun 1997 tentang Pemasangan dan Pemanfaatan Rumpon

  Pemasangan rumpon harus memperoleh izin dan memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan oleh SK Mentan ini dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- SK Mentan Nomor 392 Tahun 1999 tentang Jalur-Jalur Penangkapan Ikan
  SK Mentan Nomor 392 Tahun 1999 menetapkan bahwa wilayah perikanan yang dulunya dibagi menjadi 5(lima) jalur penangkapan berdasarkan SK Mentan Nomor 392 Tahun 1999 wilayah perikanan tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) jalur. Jalur I mempunyai lebar sampai dengan 9 mil, Jalur II berada di luar Jalur I sampai dengan 12 mil, dan Jalur III berada di luar Jalur II sampai dengan ZEEI. Masing-masing jalur memiliki persyaratan dan ketentuan yang harus dipatuhi.
- SK Mentan Nomor 428 Tahun 1999 tentang Perubahan SK Mentan Nomor 815 Tahun 1990 tentang Perizinan Usaha

  SK Mentan Nomor 428 Tahun 1999 merupakan penyempurnaan mekanisme perizinan yang diatur dalam SK Mentan Nomor 815 Tahun 1990 dalam rangka memperlancar pelayanan.
- SK Mentan Nomor 994 Tahun 1999 tentang Pembentukan Forum Koordinasi Pengelolaan Pemanfaatan Sumber Daya Ikan (FKPPS) di Laut
- SK Mentan Nomor 994 Tahun 1999 mengatur pembentukan FKPPS disertai dengan penetapan tugas-tugas dalam kerja sama pengelolaan antardaerah.
- SK Mentan Nomor 995 Tahun 1999 tentang Potensi Sumber Daya Ikan dan Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB) di Wilayah Perikanan Republik Indonesia
- SK Mentan Nomor 995 Tahun 1999 ini mencabut SK Mentan Nomor 473a Tahun 1985.
- SK Mentan Nomor 996 Tahun 1999 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan SDI.
- SK Mentan Nomor 996 Tahun 1999 menyatakan bahwa

pengawasan SDI dilakukan dengan sistem MCS. SK Mentan Nomor 996 Tahun 1999 juga mengatur tentang tata cara melakukan pengawasan.

3.4 Keputusan Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan (Kep Menelp)

- Kep Menelp Nomor 32 Tahun 2000 tentang Tata Cara Penghibahan 40 Kapal Sitaan kepada Nelayan Masyarakat Aceh

  Kep Menelp Nomor 32 Tahun 2000 tersebut mengindikasikan bahwa pengawasan SDI yang dilakukan oleh TNI-AL telah berhasil menangkap 40 kapal ikan Thailand di perairan Aceh. Oleh karena itu, Kep Menelp Nomor 32 Tahun 2000 mengatur tata cara penghibahan ke-40 kapal ikan tersebut kepada masyarakat nelayan Aceh.

- Kep Menelp Nomor 45 Tahun 2000 tentang Perizinan Usaha Perikanan

  Kep Menelp Nomor 45 Tahun 2000 mengatur tentang jenis-jenis perizinan, IUP, PPKA, SPI, SIKPPII (Surat Izin Kapal Penangkapan dan Pengangkutan Ikan Indonesia), SIKPII (Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Indonesia), SIKPIA (Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Indonesia), dan SPKPIA (Surat Persetujuan Kapal Pengangkut Ikan Asing).

3.5 Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan (Kep Menkp)

- Kep Menkp Nomor 22 Tahun 2000 tentang Tatacara Pemanfaatan Kapal Perikanan yang Dinyatakan Dirampas Untuk Negara
- Kep Menkp Nomor 22 Tahun 2000 mengatur tentang syarat, tata cara, dan prosedur pemanfaatan kapal perikanan yang dinyatakan dirampas untuk negara.
- Kep Menkp Nomor 46 Tahun 2001 tentang Pendaftaran Ulang Perizinan Usaha Penangkapan Ikan.
- Kewajiban pendaftaran ulang untuk menertibkan perizinan melalui format baru perizinan sebagaimana diatur dalam Kep Menkp Nomor 47 Tahun 2001.
- Kep Menkp Nomor 58 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pelaksanaan Siswasmas dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan
- Kep Menkp mengatur sistem pengawasan yang dilakukan oleh

masyarakat (siswasmas).

- Kep Menkp Nomor 60 Tahun 2001 tentang Penataan Penyusunan Kapal Perikanan di ZEEI.
- Penataan kapal perikanan di ZEEI dilakukan dalam rangka pelestarian sumber daya perikanan.
- Kep Menkp Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Penangkapan Ikan.

  Mengatur tentang pedoman pelaksanaan pengawasan dengan sistem MCS.
- Kep Menkp Nomor 3 Tahun 2002 tentang Log Book Penangkapan dan Pengangkutan Ikan.

  Pengaturan *Log Book* Penangkapan dan Pengangkutan Ikan dilakukan dalam rangka tertib administrasi dan pengawasan.
- Kep Menkp Nomor 10 Tahun 2002 tentang Pedoman Umum Perencanaan Pengelolaan Pesisir Terpadu.
- Kep Menkp ini memberlakukan pedoman umum perencanaan dan pengelolaan pesisir terpadu.
- Kep Menkp Nomor 12 Tahun 2002 tentang Pendaftaran Ulang Perizinan Usaha Penangkapan Ikan Tahap II.

  Pendaftaran ulang ini berlaku bagi usaha penangkapan ikan, usaha penangkapan dan pengangkutan ikan, serta usaha pengumpulan dan pengangkutan ikan.
- SK Menkp Nomor 10 Tahun 2003 tentang Perizinan Usaha Penangkapan Ikan.

  Pembaharuan sistem perizinan yang diberlakukan bagi usaha penangkapan ikan, usaha penangkapan dan pengangkutan ikan, serta usaha pengumpulan dan pengangkutan ikan.

4. Isu Regional Tentang Penerapan Hukum Perikanan Tangkap

4.1 Pendahuluan

Hukum perikanan tangkap diadakan untuk mengatur hubungan-hubungan hukum antara *stakeholders* dengan sumber daya perikanan tangkap yang terjalin karena adanya kebutuhan hidup masyarakat pesisir dan/atau permintaan pasar. *Stakeholders* perikanan tangkap terdiri atas pemerintah, swasta, dan masyarakat. Pemerintah bertindak sebagai fasilitator dan regulator untuk memberikan pelayanan kepada swasta dan masyarakat agar dapat memanfaatkan sumber daya perikanan tangkap dalam rangka memenuhi kebutuhan

hidup dan permintaan pasar. Dalam kaitan ini, pemerintah melakukan pengelolaan sumber daya perikanan tangkap untuk dapat menyediakan sumber daya perikanan tersebut bagi upaya pemanfaatan yang dilakukan oleh swasta dan masyarakat secara berkelanjutan, baik perseorangan maupun badan hukum.

Pemanfaatan sumber daya perikanan tangkap ini baru dapat dilakukan oleh swasta atau masyarakat apabila keduanya memperoleh izin dari pemerintah [Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 jo. UU Nomor 31 Tahun 2004]. Pemanfaatan sumber daya perikanan dilakukan dengan mempergunakan berbagai macam sarana dan prasarana, termasuk berjenis-jenis kapal ikan dan peralatannya. Usaha pemanfaatan tersebut dialokasikan dalam ruang dan waktu tertentu (UU Nomor 24 Tahun 1992) untuk menghindarkan terjadinya tumpang tindih hak pemanfaatan dan benturan kepentingan antara usaha-usaha perikanan tangkap (Pasal 18A UUD 1945 jo. UU Nomor 31 Tahun 2004). Pengawasan dengan sistem *Monitoring, Control and Surveillanc*e (UU Nomor 31 Tahun 2004 jo peraturan pelaksanaan) dilakukan untuk menjamin terwujudnya pemanfaatan secara optimal dan lestari. Pengawasan tersebut melibatkan beberapa lembaga pengawas kelautan yang dipadukan di dalam BAKORKAMLA (Badan Koordinasi Keamanan Laut).

4.2 Penerapan Hukum Oleh Kelembagaan Pusat

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa sumber daya perikanan yang terkandung di dalam wilayah perikanan Indonesia dikuasai oleh negara dan harus dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk itu, pemanfaatan sumber daya perikanan tersebut harus dilakukan secara selaras, serasi, dan seimbang (Pasal 18A UUD 1945). Keselarasan dan keserasian pemanfaatan tersebut dapat diartikan sebagai pemanfaatan yang senantiasa dilakukan sesuai dengan daya dukung dan daya tampung. Pemahaman daya dukung dan daya tampung diwujudkan antara lain dengan menetapkan JTB. Namun demikian, pemerintah, dalam hal ini Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), ternyata tidak mudah untuk mengetahui apakah daya dukung sumber daya perikanan atau JTB tersebut sudah terpenuhi atau belum. Kenyataan menunjukkan bahwa pemanfaatan di beberapa lokasi telah menunjukkan adanya kejenuhan, *overfishing*, *overcapitalization*, degradasi sumber daya, dan kepunahan beberapa jenis ikan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut di atas, DKP mengeluarkan

beberapa peraturan perizinan yang menetapkan bahwa usaha pemanfaatan sumber daya perikanan harus memenuhi semua ketentuan dan persyaratan yang diminta oleh ketentuan perizinan. Usaha kegiatan perikanan tangkap harus memiliki berbagai bentuk perizinan seperti IUP, PPKA, SPI, SIKPPII, SIKPIA, dan SPKPIA. Proses pemberian izin[2] tersebut juga melibatkan beberapa instansi pemerintah lainnya seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal, Departemen Perdagangan, Departemen Perindustrian, Departemen Perhubungan, dan TNI-AL.

Beberapa laporan menyatakan bahwa bentuk-bentuk perizinan tersebut di atas banyak dipalsukan. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa satu izin sering dipakai oleh beberapa kapal ikan. Sehubungan dengan sering terjadinya pemalsuan izin, maka DKP sering memperbaharui peraturan dan sistem perizinan. Namun demikian, beberapa laporan menyatakan bahwa strategi perubahan peraturan dan sistem perizinan tersebut dapat diikuti dengan mudahnya oleh pemalsuan perizinan. Di samping itu, perlu dipahami bahwa seringnya suatu peraturan diubah akan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Kapal-kapal ikan yang telah memperoleh izin kemudian dialokasikan di daerah-daerah penangkapan atau zonasi-zonasi penangkapan yang telah ditentukan. Penetapan daerah-daerah penangkapan ini dapat diidentikkan dengan penataan kawasan budidaya menurut UU Nomor 24 Tahun 1992. Di samping itu, wilayah perikanan dibagi menjadi tiga jalur penangkapan ikan. Ketentuan jalur-jalur penangkapan pada kenyataannya belum dapat berjalan seperti yang kita harapkan. Pelanggaran demi pelanggaran terus terjadi, khususnya oleh kapal-kapal ikan ilegal.

Ketentuan perizinan juga mensyaratkan kapal-kapal yang beroperasi di ZEEI untuk melapor kepada pelabuhan lapor terdekat yang telah ditetapkan. Kenyataan menunjukkan bahwa oleh karena tiadanya alat pemaksa seperti patroli TNI-AL, maka kapal-kapal ikan tersebut jarang atau bahkan sama sekali tidak melapor ke pelabuhan lapor yang telah ditentukan. Kapal-kapal ikan tersebut sering melakukan *transhipment* dan langsung ekspor dari tengah laut yang sebenarnya dilarang oleh ketentuan hukum yang berlaku. Pemberian perpanjangan izin sering dikaitkan dengan persyaratan-persyaratan tertentu seperti pemohon diwajibkan untuk mengekspor produknya dari pelabuhan Indonesia.

Pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan-ketentuan perizinan dilakukan oleh beberapa lembaga pengawas kelautan yang pada umumnya adalah anggota BAKORKAMLA. Lembaga yang terlibat

secara langsung dalam pengawasan laut ini antara lain adalah Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (DKP), POLAIRUD, TNI-AL, Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai (KPLP, DEPHUB), Polisi Hutan (POLHUT, DEPHUT), dan swadaya masyarakat seperti Awig-Awig. Berbagai sarana pengawasan yang diaplikasikan antara lain adalah pengendalian perizinan, pemeriksaan *log book* penangkapan dan pengangkutan ikan, pelaporan kegiatan usaha perikanan tangkap, serta patroli darat, laut dan udara. Sementara itu, pengendalian dapat dilakukan antara lain melalui pengaturan mata jaring dan penghapusan *trawl*. Walaupun pengaturan perikanan tangkap tersebut telah diperketat dengan adanya *Code of Conduct for Responsible Fishing*, pelanggaran di laut seperti IUU (*illegal, unreported and unidentified*) *fishin*g masih terus berlangsung sampai saat ini.

4.3 Penerapan Hukum Oleh Kelembagaan Daerah

Menurut Kep Menkp Nomor 10 Tahun 2003, Pemerintah Daerah, dalam hal ini adalah Dinas Kelautan dan Perikanan Daerah, mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan izin bagi kapal-kapal ikan mulai dari 10GT-30GT. Namun demikian, banyak kapal ikan di atas 30GT yang memakai izin daerah tersebut. Pemberian izin oleh Pemerintah Daerah ini juga melibatkan beberapa instansi terkait, seperti Dinas Perhubungan, Dinas Perdagangan, Dinas Perindustrian, Dinas Pendapatan Daerah, dan Keamanan Laut.

Banyak fasilitas pendukung pengoperasian usaha perikanan tangkap, seperti pelabuhan, tempat pendaratan ikan, air bersih, pasar, dan pabrik es berada di daerah. Sebagian besar pelabuhan perikanan masih menjadi satu dengan pelabuhan umum. Dari sudut hukum (*de jure*), sarana dan prasarana pendukung pengoperasian usaha perikanan tangkap tersebut berada di wilayah daerah, sehingga seharusnya berada di bawah yurisdiksi Pemerintah Daerah. Namun kenyataan (*de facto*) menunjukkan bahwa tidak semua sarana dan prasarana tersebut berada di bawah kewenangan daerah. Sebagian besar pelabuhan masih belum dilimpahkan kepada daerah dan masih berada di bawah kendali Pemerintah Pusat.

Pada kesempatan ini juga perlu diketengahkan di sini bahwa usaha perikanan tangkap tidak hanya dilakukan dengan cara memburu ikan dengan mempergunakan kapal ikan, melainkan juga dilakukan dengan menggunakan alat menetap dan semi menetap seperti bagan tancap, bagan apung, sero, bubu, jermal, dan muroami yang

dioperasikan di perairan pantai di sepanjang wilayah pesisir. Dalam kaitan ini, Pemerintah Daerah harus mengatur dan melakukan penataan ruang guna menertibkan usaha perikanan tangkap yang menetap dan semi menetap di wilayah perairan lautnya agar jangan sampai mengganggu alur-alur pelayaran dan kegiatan-kegiatan kelautan lainnya. Sebagai contoh konkret dari ketidakteraturan dan kesemrawutan dari usaha perikanan menetap dan semi menetap tersebut adalah di wilayah pesisir Teluk Jakarta dan juga di perairan pantai lainnya yang berpenduduk padat.

5. Komentar tentang Harmonisasi Hukum Perikanan Tangkap

5.1 Pengaturan Sumber Daya Perikanan

Sumber daya perikanan meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, dan sumber daya buatan seperti ilmu pengetahuan dan teknologi. Sumber daya alam hayati tersebar secara tidak merata di wilayah perikanan Indonesia. Apabila sumber daya alam hayati akan dialokasikan untuk pemanfaatan, maka daya dukung dan daya tampung dari sumber daya alam hayati tersebut di suatu lokasi (ruang) tertentu dan dalam waktu tertentu harus ditetapkan terlebih dahulu (UUD 1945 jo. UU Nomor 31 Tahun 2004 jo. UU Nomor 5 Tahun 1990 jo. UU Nomor 24 Tahun 1992 jo. UU Nomor 23 Tahun 1997 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004). Dalam kaitan ini, alokasi sumber daya alam hayati dan upaya pemanfaatannya yang dilakukan di daerah-daerah dan jalur-jalur penangkapan ikan harus diupayakan mengacu kepada peraturan perundang-undangan tersebut.

5.2 Pengaturan Usaha Perikanan Tangkap

Usaha perikanan tangkap di Indonesia lazimnya berbentuk badan hukum, seperti Perseroan Tebatas dan Koperasi. Badan hukum tersebut tunduk kepada UU PT dan UU Koperasi, serta kepada peraturan hukum lainnya yang terkait. Dengan demikian, pemberian berbagai bentuk perizinan menurut UU Nomor 31 Tahun 2004 seyogyanya juga harus dikaitkan dengan UU PT dan UU Koperasi, dan juga UU PMA/PMDN. Dalam kaitan ini harus dipahami bahwa usaha perikanan tangkap sebagai organisasi usaha senantiasa didasarkan kepada kontrak-kontrak (*contract standard*).

Usaha perikanan tangkap sebagai suatu standar kontrak mempunyai arti bahwa mati hidup dari perusahaan tersebut tergantung dari kontrak-kontrak, seperti misalnya:

1. Kontrak atau perjanjian pendirian usaha dengan akta notaris;
2. Kontrak atau perjanjian kredit untuk menambah modal;
3. Kontrak atau perjanjian kerja dengan tenaga kerja, misalnya ABK;
4. Kontrak atau perjanjian jual beli, ekspor impor;
5. Kontrak atau perjanjian asuransi untuk mengalihkan risiko.

5.3 Pengaturan Kapal Perikanan

Pengadaan kapal perikanan dapat dilakukan melalui pembangunan kapal baru, impor kapal, atau sewa kapal ikan. Pembangunan atau pembuatan kapal ikan baru di galangan kapal dalam negeri tunduk kepada UU Perindustrian jo. UU Pelayaran. Pembelian kapal ikan baru atau bekas melalui prosedur impor tunduk kepada UU Perdagangan jo. UU Pelayaran. Pengadaan kapal ikan melalui prosedur sewa kapal ikan dari luar negeri dan berbendera asing tunduk kepada UU Perdagangan jo. UU Pelayaran. Yang jelas, beberapa cara pengadaan kapal ikan tersebut tidak terlepas dari hukum perjanjian atau hukum perikanan yang diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, serta hukum perdata internasional dan hukum dagang internasional. Apabila kapal ikan tersebut kemudian akan digunakan untuk usaha penangkapan ikan di wilayah perikanan Indonesia sebagai kapal penangkapan dan/atau kapal pengangkutan ikan, maka penggunaan kapal tersebut harus tunduk kepada UU Nomor 31 Tahun 2004 jo. UU Nomor 21 Tahun 1992.

5.4 Pengaturan Pelabuhan Perikanan dan Tempat Pendaratan Ikan

Pelabuhan merupakan sarana pendukung yang vital bagi kegiatan penangkapan ikan di laut. Fasilitas pelabuhan perikanan untuk pengelolaan dan pemanfaatan perikanan pada umumnya terdiri atas antara lain: dermaga pelabuhan, suplai bahan bakar, air bersih, pabrik es, *cold storage*, dan galangan kapal. Sebagian besar pelabuhan perikanan berada di dalam wilayah pelabuhan umum. Sebagai konsekuensinya, manajemen pelabuhan berada di tangan Administratur Pelabuhan Umum yang menerapkan PP tentang Kepelabuhanan. Pelabuhan perikanan yang sudah mempunyai lokasi sendiri pun tetap harus tunduk kepada PP tersebut. Ketentuan laik laut dan surat izin berlayar kapal-kapal ikan pun juga ditentukan oleh Syahbandar Perhubungan Laut.

5.5 Pengaturan Industri Perikanan

Produk industri perikanan terdiri atas barang dan jasa dalam kaitannya dengan usaha perikanan tangkap. Semua kegiatan industri, baik yang memasok semua kebutuhan usaha perikanan tangkap maupun yang menerima hasil tangkapan untuk diolah, berada di bawah kendali Departemen Perindustrian. Pengaturan dan pengendalian kegiatan industri tersebut dilakukan oleh Departemen Perindustrian bekerja sama dengan DKP.

5.6 Pengaturan Perdagangan Produk Perikanan

Perdagangan produk perikanan mencakup perdagangan dalam negeri dan perdagangan luar negeri. Keberadaan kapal-kapal ikan berbendera Indonesia dan berbendera asing di perairan Indonesia mengindikasikan adanya pasar, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, bagi produk-produk hasil tangkapan kapal-kapal ikan yang beroperasi di wilayah perikanan Indonesia. Keberadaan pasar di laut tersebut mendorong terjadinya *transhipment* dan *direct export* dari tengah laut. *Transhipment* dan *direct export* dari tengah laut tersebut menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dilarang.

5.7 Pengaturan Pengawasan Perikanan

Pengawasan perikanan dewasa ini dilakukan dengan sistem MCS. Dari aspek kelembagaan, pengawasan perikanan ini dilakukan oleh beberapa instansi seperti TNI-AL, POLAIRUD, PSDKP dan BAKORKAMLA. Dengan demikian, pengaturan pengawasan perikanan tersebut harus dilakukan secara terpadu, dan sebaiknya perlu dipikirkan adanya UU yang mengatur pengawasan laut secara terpadu.

5.8 Pengaturan Penyelesaian Pelanggaran dan Sengketa Perikanan

Penyelesaian pelanggaran dan sengketa perikanan berkaitan dengan penegakan hukum, baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang bersifat pidana maupun perdata. Oleh karena itu, penyelesaian pelanggaran dan sengketa perikanan harus mengacu kepada hukum acara pidana dan hukum acara perdata. Apabila pelanggaran dan sengketa perikanan tersebut mengandung unsur pidana dan perdata, maka berdasarkan asas subsidiaritas unsur pidana harus diselesaikan dahulu dan baru setelah itu unsur perdata.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrasyid, H. Priyatna. 2002. *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Suatu Pendahuluan*. Jakarta: BANNI dan Fikahati Aneska.

Anonim. 2003. K*itab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. Surabaya: Karya Anda.

Daliyo, *et al*. 1989. *Pendahuluan Ilmu Hukum*. Jakarta: Gramedia.

Emirzon, Joni. 2001. *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Flewwelling, P. 1994. *An Introduction to Monitoring, Control and Surveillance Systems for Capture Fisheries*. Roma: FAO.

Garner, Bryan A.1999. *Black's Law Dictionary*.Edisi ketujuh.. St. Paul, Minn: West Group.

Gautama, Sudargo. 1999. *Undang-Undang Arbitrase Baru 1999*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Kusumaatmadja, Mochtar dan Tommy H. Purwaka. 1996. "Legal and Institutional Aspects of Coastal Zone Management in Indonesia." dalam *Marine Policy*. Vol. 20. No. 1. Great Britain: Elsevier Science, Pergamon, pp.63-68.

Moeljatno. 2003. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Edisi baru, cetakan ke-22. Jakarta: Bumi Aksara.

Mulyadi, Lilik. 2002. *Hukum Acara Perdata Menurut Teori dan Praktik Peradilan Indonesia*. Cetakan kedua, edisi revisi. Jakarta: Jambatan.

Purwaka, Tommy H. 1993. *Pelayaran Antar Pulau Indonesia*. Jakarta: PSWN dan Bumi Aksara, 1993.

_____. 1999. "Perkembangan Kelembagaan Departemen Kelautan dan Perikanan." Jakarta: DPK2.

_____. 1999. "Profil Kelautan Indonesia." Jakarta: DPK2.

_____. 2000. "Model Pengaturan Hukum Pengelolaan Wilayah Laut yang Integral." Jakarta: UNDIP.

_____. 2000. "Sistem MCS Dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan Bidang Perikanan." Jakarta: DPK2.

_____. 2003. "Keterpaduan Wawasan Nusantara dan Otonomi Daerah." Jakarta: FH-UAJ.

_____. 2003. *Bunga Rampai Analisis Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Kelautan dan Perikanan*. Jakarta: THP.

Subekti, R. 1977. *Hukum Acara Perdata.* Jakarta: Bina Cipta.

Subekti, R. dan R. Tjitrosudibio. 1996. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Jakarta: Pradnya Paramita.

DAFTAR PUSTAKA

Sujata, Antonius. 2000. *Reformasi Dalam Penegakan Hukum*. Jakarta: Djambatan.

Usman, Rachmadi. 2003. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. Jakarta: Citra Aditya.

CATATAN AKHIR

[1] Kata-kata orang per orang, perseorangan, kelompok orang atau badan hukum diambil dari pengertian hukum privat sebagai hukum yang mengatur kepentingan-kepentingan privat atau individu yang dapat terdiri atas orang per orang, perseorangan, kelompok orang, dan badan hukum.

[2] Proses pemberian izin mencakup kegiatan-kegiatan, antara lain, pemenuhan persyaratan perizinan dari beberapa instansi pemerintah, pengajuan surat permohonan izin, peninjauan sarana dan prasarana serta kapal ikan dan kelengkapannya, pembayaran *fees* yang diwajibkan, dan pemberian dokumen perizinan.

10

Tinjauan dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Perikanan Budidaya

Tommy H. Purwaka

1. Pendahuluan
2. Hukum Perikanan Budidaya
   2.1 UU Nomor 06 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria
   2.2 UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
   2.3 UU Nomor 06 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia
   2.4 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
   2.5 UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
   2.6 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
3. Peraturan Pelaksanaan
   3.1 Pengaturan Pengendalian Penyakit
   3.2 Pengaturan Mutu Benih
   3.3 Pengaturan Pengedaran Pakan
   3.4 Pengaturan Peredaran Obat
   3.5 Pengaturan Tata Ruang dan Prasarana
   3.6 Pengaturan Pemberdayaan Pembudidaya
4. Kelembagaan
5. Isu Regional tentang Pengaturan Perikanan Budidaya
   5.1 Penerapan Hukum oleh Kelembagaan Pemerintah Pusat
   5.2 Penerapan Hukum oleh Kelembagaan Pemerintah Daerah
6. Komentar tentang Pengaturan Perikanan Budidaya

Daftar Pustaka
Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Usaha perikanan budidaya terdiri atas budidaya kolam, budidaya air deras, budidaya tumpang sari, budidaya tambak, dan budidaya keramba atau jaring apung. Sebagian terbesar usaha perikanan budidaya yang terletak di wilayah pesisir adalah budidaya tambak di daratan dan budidaya jaring apung di perairan pantai, khususnya di wilayah perairan laut daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, usaha perikanan budidaya di wilayah pesisir tersebut menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 berada di bawah yurisdiksi pemerintah daerah. Oleh karena itu, pengaturan usaha perikanan budidaya dilakukan oleh daerah. Sebagai konsekuensinya, jumlah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan yang diundangkan oleh berbagai daerah. Walaupun demikian, semua peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh daerah senantiasa harus mengacu kepada UU Nomor 32 Tahun 2004 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perikanan (UU Nomor 31 Tahun 2004) jo. UU lainnya yang terkait.

2. Hukum Perikanan Budidaya

Usaha perikanan budidaya sejak awal perkembangannya berbasis di daratan. Sampai saat ini, sebagian terbesar usaha perikanan budidaya dilakukan di daratan, dan sebagian kecil di perairan laut. Usaha perikanan budidaya di masa yang akan datang diharapkan akan dapat menggantikan usaha perikanan tangkap sehubungan adanya kecenderungan penurunan sumber daya perikanan tangkap di berbagai perairan dunia. Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa sampai saat ini kontribusi usaha perikanan budidaya dalam volume dan *value* kepada pertumbuhan ekonomi perikanan nasional jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan kontribusi usaha perikanan tangkap.[1]

Oleh karena usaha perikanan budidaya ini berbasis daratan, maka

sebagian besar pengaturannya sebelum tahun 1960 didasarkan pada hukum adat, yaitu hak ulayat atas tanah dan hukum agraria berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Hukum agraria tersebut pada prinsipnya mendasarkan ketentuan-ketentuan hukumnya pada hak ulayat adat dan fungsi sosial dari tanah. Sampai saat ini, usaha perikanan budidaya tidak memiliki UU sendiri. Landasan hukum bagi usaha perikanan budidaya adalah UU Nomor 31 Tahun 2004. Walaupun demikian, sebagian besar peraturan perundang-undangan yang mengatur usaha perikanan budidaya adalah peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 31 Tahun 2004, dan sebagian lagi adalah peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 9 Tahun 1985 yang masih berlaku karena belum diganti dengan yang baru.

Materi atau substansi peraturan perundang-undangan di bidang usaha perikanan budidaya mengatur teknik-teknik berbudidaya dalam kaitannya dengan, misalnya, masalah penyakit, mutu benih, pakan dan obat, tata ruang dan prasarana, pemberdayaan masyarakat pembudidaya, dan keamanan. Pengaturan usaha perikanan budidaya tersebut diupayakan untuk senantiasa mengacu kepada UU yang berlaku, seperti: (a) UU Nomor 6 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria; (b) UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; (c) UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia; (d) UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; (e) UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan; dan (f) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2.1 UU Nomor 6 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

UU Nomor 6 Tahun 1960 ini mendasarkan ketentuan hukumnya, antara lain, pada hak ulayat atas tanah adat. Hal ini ditegaskan dalam penjelasan umum dari UUPA. Penjelasan umum tersebut juga menyebutkan bahwa pengaturan agraria tidak hanya mencakup tanah saja, melainkan juga perairan, laut, dan udara serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengaturan secara luas tersebut dapat dimengerti, karena pada tahun 1960 tersebut belum ada UU sektoral yang mengatur masing-masing jenis sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati, yang terdapat di dalam dan di permukaan bumi. Jadi, pada waktu itu UU Nomor 6 Tahun 1960 juga mencakup wilayah perairan laut yang sekarang menjadi wilayah laut daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004. Dengan demikian, hak ulayat yang dimaksudkan di dalam UU Nomor 6 Tahun 1960 juga termasuk hak ulayat atas wilayah laut adat.

Hak ulayat atas tanah dan wilayah laut adat tersebut di atas memberi landasan hukum keagrariaan yang menyatakan bahwa setiap

pemanfaatan tanah dan wilayah laut, dalam kaitan ini untuk usaha perikanan budidaya, mempunyai fungsi sosial (Pasal 5 UU Nomor 6 Tahun 1960). Fungsi sosial dari usaha perikanan budidaya yang dilandasi oleh hak ulayat tersebut merupakan perwujudan secara konkret dari Pasal 33 Ayat (3) jo. Pasal 18A UUD 1945 dan asas otonomi daerah yang bertanggung jawab dari UU Nomor 32 Tahun 2004. Dengan demikian, usaha perikanan budidaya harus dilakukan secara selaras dan serasi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

2.2 UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang

UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR 1992) mengatur wilayah ruang Indonesia atas dasar administrasi dan fungsi. Penataan ruang berdasarkan fungsi menghasilkan kawasan budidaya, kawasan lindung, dan kawasan khusus. Dalam kaitan ini, wilayah daratan dan lautan yang dijadikan lokasi pengembangan usaha perikanan budidaya merupakan kawasan budidaya. Ketentuan hukum penataan ruang tersebut telah diinterpretasikan dan diterjemahkan ke dalam beberapa peraturan perundang-undangan daerah, termasuk peraturan yang mengatur penataan ruang untuk kegiatan usaha perikanan budidaya.

2.3 UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia

UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia (UUPI 1996) merupakan UU yang menggantikan UU Nomor 4 Prp Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia. Menurut UUPI 1996 jo. UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi KHL PBB 1985 (UUKHL 1985), wilayah laut yang sekarang menjadi wilayah pengembangan usaha perikanan budidaya laut (*marine culture*) termasuk dalam rezim hukum perairan perdalaman (*internal waters*), perairan nusantara (*archipelagic waters*), dan laut teritorial (*territorial sea*). Ketiga macam rezim hukum laut tersebut menyatakan bahwa Indonesia berdaulat sepenuhnya atas wilayah laut dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Sebagian terbesar dari wilayah laut tersebut saat ini berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi wilayah laut daerah.

Berdasarkan asas *lex posterior de rogat legi priori* yang mengatakan bahwa hukum yang baru meniadakan hukum yang lama sepanjang mengatur hal yang sama, maka UU Nomor 6 Tahun 1996 jo. UU Nomor 17 Tahun 1985 meniadakan UU Nomor 1 Tahun 1960 sepanjang pengaturan wilayah laut. Jadi, UU Nomor 1 Tahun 1960 tidak lagi mengatur wilayah laut. Walaupun demikian, berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 jo. Pasal 18A UUD 1945 jo. UU 32/2004 fungsi sosial masih tetap melekat pada wilayah laut tersebut. Dengan demikian, asas *lex posterior de rogat legi priori* dalam pengaturan budidaya laut

tidak menghilangkan fungsi sosial yang sudah dilekatkan oleh UU Nomor 1 Tahun 1960.

2.4 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

UU Nomor 23 Tahun 97 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH 1997) memberi indikasi bahwa lingkungan perikanan budidaya merupakan lingkungan binaan (buatan). Sebagai bagian dari lingkungan hidup, lingkungan perikanan budidaya berdasarkan Pasal 5 UU Nomor 23 Tahun 1997 berhak atas lingkungan yang bersih dan sehat yang bermanfaat bagi pengembangan usaha perikanan budidaya. Di lain pihak, Pasal 6 UU Nomor 23 Tahun 1997 mewajibkan usaha perikanan budidaya untuk melakukan upaya-upaya pengelolaan lingkungan hidup yang menghasilkan lingkungan yang bersih dan sehat tersebut. Upaya-upaya tersebut antara lain meliputi pencegahan, pengendalian, dan penanggulangan pencemaran dan/atau pencemaran lingkungan, serta rehabilitasi lingkungan sebagai akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan tersebut.

2.5 UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Arah pembangunan perikanan budidaya sebagaimana diatur oleh UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan telah diterjemahkan menjadi Visi dan Misi Pembangunan Perikanan Budidaya.

Visinya adalah mewujudkan:"Perikanan Budidaya Sebagai Sumber Pertumbuhan Ekonomi Andalan Melalui Sistem Usaha Budidaya Yang Bardaya Saing, Berkelanjutan, dan Berkeadilan."

Misinya adalah:

- Memproduksi ikan secara efisien dan berkualitas untuk memenuhi kebutuhan pangan, bahan baku industri, dan ekspor;
- Melaksanakan pembangunan perikanan budidaya berbasis IPTEK yang bertanggung jawab dan ramah lingkungan;
- Meningkatkan kesejahteraan pembudidaya ikan, menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha, serta menciptakan iklim usaha yang kondusif.

Berdasarkan visi dan misi tersebut, dirumuskanlah tujuan pembangunan perikanan budidaya, yang meliputi:

1. Meningkatkan mutu produksi dan produktivitas usaha perikanan budidaya;
2. Memenuhi kebutuhan konsumsi ikan masyarakat dan menyediakan bahan baku industri perikanan dalam negeri;
3. Meningkatkan ekspor hasil perikanan budidaya;

4. Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat pembudidaya ikan;
5. Meningkatkan lapangan kerja dan kesempatan berusaha;
6. Meningkatkan perlindungan dan rehabilitasi sumber daya perikanan budidaya.

Visi, misi, dan tujuan pembangunan perikanan budidaya tersebut kemudian menjadi landasan dan arah bagi pembuatan peraturan perundang-undangan yang baru dan penerapan peraturan perundang-undangan perikanan budidaya yang sudah ada dan masih berlaku berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 2004.

2.6 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Ketentuan hukum Pasal 18 UU Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi memiliki yurisdiksi atas wilayah laut selebar 12 mil laut diukur dari garis pantai dan daerah kabupaten dan kota mempunyai yurisdiksi atas wilayah laut selebar sepertiga dari wilayah laut provinsi. Wilayah laut daerah ini merupakan wilayah yang dimanfaatkan untuk pengembangan usaha perikanan budidaya laut. Di dalam wilayah perikanan budidaya tersebut, daerah memiliki kewenangan, antara lain, untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, serta penataan ruang laut dan penegakan hukum. Di samping itu, berdasarkan Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah dapat mengembangkan dan melaksanakan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan budidaya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Bahkan, beberapa peraturan perundang-undangan dari pemerintah pusat ada yang langsung diaplikasikan, misalnya peraturan yang mengatur tentang pencegahan hama dan penyakit ikan.

3. Peraturan Pelaksanaan[2]

3.1 Pengaturan Pengendalian Penyakit

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 08/MEN/2004 tentang Tata Cara Pemasukan Ikan Jenis atau Varietas Baru ke dalam Wilayah Republik Indonesia (Kebijakan Pengendalian Penyakit);

Surat Edaran Direktur Jenderal Perikanan Budidaya No. 213/DPB4/PB.420.D4/I/04 tentang Lalu Lintas Udang Hidup Bebas TSV dan WSSV (Kebijakan Pengendalian Penyakit).

3.2 Pengaturan Mutu Benih

1. Keputusan Menteri Pertanian Nomor 26/KPTS/IK/1998 tentan Pedoman Perbenihan Perikanan Nasional;
2. Keputusan Menteri Pertanian Nomor 810/KPTS/IK.210/7/1999

tentang Pengujian, Penilaian, dan Pelepasan Jenis atau Varietas Ikan;

3. Keputusan Menteri Pertanian Nomor 811/KPTS/IK.450/7/1999 tentang Penunjukan Balai dan Loka Direktorat Jenderal Perikanan Sebagai Lembaga Sistem Mutu dan Laboratorium Penguji;
4. Keputusan Menteri Pertanian Nomor 812/KPTS/IK.110/7/1999 tentang Pembentukan Tim Penilai dan Pelepas Jenis atau Varietas Ikan;
5. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 41/MEN/2001 tentang Pelepasan Dua Jenis Udang Introduksi (*Penaeus vannamei* dan *Penaeus sylirostris*) Sebagai Varietas Unggul;
6. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 42/MEN/2001 tentang Pelepasan Udang Galah GI-Macro;
7. Keputusan Direktur Jenderal Perikanan Budidaya No. 6375/D/DPB.1110.D1/XII/2003 tentang BBPAP-Jepara Sebagai Pusat Pengembangan Induk Udang Nasional dan BBAP-Situbondo, BBAP Takalar, LBAP Ujung Bate Sebagai Pusat Pengembangan Induk Udang Regional.

3.3 Pengaturan Peredaran Pakan

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 45/MEN/2004 tentang Pengadaan dan Peredaran Pakan Ikan.

3.4 Pengaturan Peredaran Obat

1. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 20/MEN/2002 tentang Klasifikasi Obat Ikan;
2. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan
3. Nomor 26/MEN/2002 tentang Penyediaan, Peredaran, Penggunaan, dan Pengawasan Obat Ikan;
4. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 27/MEN/2002 tentang Pembentukan Komisi Obat Ikan;
5. Keputusan Direktur Jenderal Perikanan Budidaya Nomor 548/DPB4/TU.110.D4/II/2003 tentang Pembentukan Panitia Penilai Obat Ikan.

3.5 Pengaturan Tata Ruang dan Prasarana

- Peraturan Daerah Provinsi Bangka Belitung;
- Peraturan Daerah Provinsi Maluku Utara;
- Peraturan Daerah Kabupaten Kota Baru (Provinsi Kalimantan Selatan);

- Peraturan Daerah Kabupaten Bengkayang (Provinsi Kalimantan Barat);
- Peraturan Daerah Kabupaten Belitung (Provinsi Bangka Belitung);
- Peraturan Daerah Kabupaten Bangka (Provinsi Bangka Belitung);
- Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap (Provinsi Jawa Tengah).

3.6 Pengaturan Pemberdayaan Pembudidaya

1. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 09/MEN/ 2002 tentang Intensifikasi Pembudidayaan Ikan (INBUDKAN);
2. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28/MEN/ 2004 tentang Implementasi Pedum Budidaya Udang di Tambak;
3. Keputusan Direktur Jenderal Perikanan Budidaya No. 1022/ DPB/PB.320.D3/III/2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan INBUDKAN;
4. Keputusan Direktur Jenderal Perikanan Budidaya Nomor 2951/DPB.140.D3/VII/2004 tentang Sertifikasi Budidaya.

4. Kelembagaan

Kebutuhan untuk dapat melakukan usaha perikanan budidaya di wilayah pesisir antara lain adalah:

1. Lahan, yang terdiri atas daratan dan/atau perairan;
2. Dana, baik dana sendiri maupun kredit dari lembaga bank dan/atau non-bank;
3. Benih, baik dari alam maupun dari usaha perbenihan;
4. Tenaga kerja, baik tenaga kerja lokal maupun dari luar daerah;
5. Teknologi tepat guna,[3] baik teknologi lokal, dari luar daerah, maupun kombinasi dari keduanya.

Kebutuhan tersebut di atas menunjukkan bahwa kegiatan usaha perikanan budidaya bersentuhan dengan beberapa lembaga pemerintah daerah. Kebutuhan dan pemanfaatan lahan daratan di wilayah pesisir untuk budidaya air tawar dan budidaya air payau akan berhubungan dengan kelembagaan pemerintah daerah seperti Pemerintahan Desa, Kecamatan, Badan Pertanahan Daerah, Dinas Kehutanan (menyangkut pemanfaatan lahan bakau), Dinas Daerah

yang menangani perikanan, Badan yang menangani pengelolaan lingkungan hidup daerah, dan Badan yang menangani pertanahan daerah.

Kebutuhan dan pemanfaatan wilayah laut daerah akan berhubungan dengan lembaga-lembaga seperti Dinas Daerah yang menangani kelautan daerah, Dinas Perhubungan (berkaitan dengan pemanfaatan wilayah pelabuhan dan alur-alur pelayaran), Pemerintah Desa dan Kecamatan, Dinas Kehutanan (menyangkut wilayah terumbu karang), Badan yang menangani pengelolaan lingkungan laut daerah, serta Badan yang menangani penataan ruang laut daerah.

Kebutuhan dana untuk usaha perikanan budidaya lazimnya direalisasikan melalui perjanjian kredit dengan lembaga-lembaga bank atau non-bank. Pengerahan tenaga kerja untuk usaha perikanan budidaya akan berhubungan dengan Dinas Daerah yang menangani ketenagakerjaan, dan Badan yang menangani kependudukan daerah. Masalah penyelenggaraan atau pengoperasian usaha perikanan budidaya akan langsung berhubungan dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Daerah, dan khusus mengenai pengadaan benih, mutu benih, pemberian pakan, penggunaan obat, pencegahan dan pemberantasan penyakit, penggunaan teknologi tepat guna, pemberdayaan masyarakat pembudidaya, dan keamanan Dinas Kelautan dan Perikanan akan mengacu kepada kebijakan Pemerintah Pusat. Kebijakan Pemerintah Pusat tersebut diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dirinci di atas.

5. Isu Regional tentang Pengaturan Perikanan Budidaya

5.1 Penerapan Hukum Oleh Kelembagaan Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat, dalam hal ini Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya DKP, melaksanakan tugas pokok dan fungsi sebagai regulator, fasilitator, dan koordinator dalam rangka melaksanakan UU Nomor 31 Tahun 2004 di bidang pengelolaan perikanan budidaya. Tugas pokok dan fungsi tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya yang secara implisit menyatakan atau dapat diinterpretasikan dari ketentuan hukumnya bahwa kewenangan urusan pemerintahan di bidang perikanan budidaya berada di tangan daerah.

Menurut Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004, DKP dapat melaksanakan sendiri tugas pokok dan fungsi tersebut atau menugaskan Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, atau Pemerintah Desa untuk membantu melaksanakan tugas pokok dan fungsi tersebut dengan

arahan dari Pemerintah Pusat. Sebagai regulator, DKP telah mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan perikanan budidaya. Sebagai fasilitator, DKP telah membangun dan mengembangkan Unit-Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pusat dan membantu Daerah dalam mengembangkan UPT Daerah. Di samping itu, DKP juga mengadakan sertifikasi mutu benih dan sertifikasi kualitas budidaya (*farm*) untuk memudahkan para pembudidaya memenuhi persyaratan-persyaratan yang dituntut oleh pembeli (*buyer*). Sebagai koordinator, DKP senantiasa melakukan kunjungan ke daerah-daerah, mengadakan pertemuan-pertemuan, *workshop*, seminar, pelatihan-pelatihan, bimbingan, dan pembinaan.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut, DKP telah membangun 31 unit laboratorium PCR, memperkuat kelembagaan karantina, dan menerapkan *biosecurity* di UPT dan fasilitas swasta dalam rangka pelaksanaan kebijakan tentang pengendalian penyakit. Di samping itu, DKP juga telah memberikan sertifikat mutu benih kepada 21 unit pembenih, memantau dan mengendalikan peredaran pakan dan obat, memberi arahan dan pendampingan dalam penataan ruang, pengembangan prasarana dan pengelolaan lingkungan, serta melakukan pemberdayaan masyarakat pembudidaya dalam rangka menjamin adanya sistem mutu produksi dan hasil optimal dari usaha perikanan budidaya.[4]

5.2 Penerapan Hukum Oleh Kelembagaan Pemerintah Daerah

UU Nomor 32 Tahun 2004 memberi arahan dalam ketentuan hukumnya bahwa pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya perikanan budidaya, baik budidaya air tawar, budidaya air payau maupun budidaya laut, merupakan urusan pemerintahan daerah. Hal ini membawa konsekuensi logis bahwa berbagai perizinan yang berkaitan dengan penyelenggaraan usaha perikanan budidaya tersebut menjadi kewenangan pemerintah daerah, dalam hal ini adalah Dinas Kelautan dan Perikanan Daerah serta instansi-instansi daerah lainnya yang terkait. Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa perizinan usaha budidaya mutiara dan beberapa usaha perikanan budidaya skala besar, seperti PT Dipasena, masih di tangan pemerintah pusat.

Belum semua lahan usaha perikanan budidaya di daratan memiliki sertifikat dan surat ukur tanah sebagaimana diwajibkan oleh UU Nomor 1 Tahun 1960 dan peraturan pelaksanaannya. Sebagian lahan usaha perikanan budidaya masih menggunakan surat girik dan dokumen-dokumen pertanahan yang berasal dari Kepala Desa atau

Camat, atau bahkan ada yang masih menggunakan ketentuan-ketentuan tak tertulis dari Pemangku Adat.

Pemanfaatan wilayah laut daerah sebagai lahan budi daya pada umumnya belum memiliki sertifikat dan surat ukur. Hal ini karena pemanfaatan wilayah laut tersebut untuk usaha perikanan budidaya skala kecil, perikanan bagan, baik bagan tancap maupun bagan apung, serta perikanan tangkap dengan mempergunakan sero, bubu, dan jermal secara adat telah berjalan turun-temurun. Yang dimiliki oleh sebagian besar usaha-usaha perikanan tersebut adalah izin, dan sebagian lagi, terutama yang lokasinya terpencil, tidak memiliki izin.

Salah satu konsekuensi dari tradisi pemanfaatan wilayah laut daerah sebagai lahan usaha perikanan budidaya dan usaha perikanan tangkap yang menetap sebagaimana disebutkan di atas adalah terjadinya ketidakteraturan tata letak prasarana usaha perikanan. Penataan ruang di wilayah laut yang dipergunakan untuk usaha-usaha perikanan menetap umumnya tidak berhasil. Sebagai contoh konkret adalah kesemrawutan yang terjadi wilayah pesisir Teluk Jakarta. Kesemrawutan seperti ini juga dapat ditemui di wilayah-wilayah pesisir yang berpenduduk padat. Konsekuensi lainnya adalah lingkungan yang tidak memenuhi persyaratan untuk dapat menghasilkan produk yang layak bagi kesehatan masyarakat konsumen.

Permasalahan lain dari budidaya air tawar dan budidaya air payau yang sering timbul adalah pengaturan pembagian air irigasi, khususnya pada saat musim kemarau, serta masalah kualitas air dalam kaitannya dengan pencemaran lingkungan. Permasalahan pasokan air tawar ini akan sangat mempengaruhi produktivitas dan mutu hasil suatu usaha perikanan budidaya. Permasalahan tentang pasokan air ini biasanya diselesaikan oleh organisasi masyarakat pembudidaya dengan pendampingan dari Dinas Pekerjaan Umum (Kimpraswil) dan Dinas Kelautan dan Perikanan.

Kegagalan panen sebagai akibat bencana alam atau penyakit juga sering terjadi. Di samping itu, kegagalan panen juga terjadi karena penjarahan dan pencurian. Permasalahan seperti ini merupakan risiko bagi para pembudidaya. Seharusnya, risiko semacam ini dapat diasuransikan, tetapi sampai saat ini belum ada asuransi yang berani untuk menjadi penanggung dari risiko-risiko tersebut. Sebagai akibatnya, bila risiko terjadi, maka para pembudidaya tidak mampu untuk menanggung kerugian yang timbul dan selanjutnya para pembudidaya tidak dapat memenuhi pasokan produk-produk hasil budidaya ke pasaran sesuai dengan kontrak atau perjanjian jual-beli atau perjanjian ekspor-impor,

serta sebagai akibat selanjutnya para pembudidaya tidak dapat mengembalikan kredit sesuai kesepakatan dengan lembaga bank atau non-bank.

Dalam keadaan seperti di atas seyogyanya Pemerintah Daerah segera turun tangan untuk mengatasi permasalahan tersebut, misalnya melalui permohonan bantuan kepada Pemerintah Pusat atau melalui dana talangan dari Bank Pembanguanan Daerah sebagai pinjaman untuk berusaha kembali dalam rangka mengatasi kerugian. Dalam hal penjarahan dan pencurian, Pemerintah Daerah bersama aparat penegakan hukum harus segera melakukan pengusutan, serta meningkatkan pengawasan terpadu.

6. Komentar tentang Pengaturan Perikanan Budidaya

Pengaturan usaha perikanan budidaya berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 sepenuhnya berada di bawah yurisdiksi Pemerintah Daerah. Artinya, Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan pengaturan tentang perencanaan pengembangan, penataan ruang dan alokasi, perizinan, pengadaan sarana produksi, serta pengawasan dan pengamanan. Pengaturan tersebut, di samping harus mengacu kepada UU Nomor 32 Tahun 2004, juga harus tetap menghormati hukum adat dan mengacu kepada UU lainnya yang terkait sebagaimana telah dikemukakan di atas.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, kewenangan Pemerintah Pusat hanyalah sebatas menjalankan tugas pokok dan fungsi sebagai fasilitator, regulator, dan koordinator. Walaupun demikian, dalam hal-hal tertentu seperti pengembangan usaha perikanan budidaya yang sangat besar seperti PT Dipasena, maka sudah sewajarnya Pemerintah Pusat turun langsung untuk mengatur. Demikian juga halnya Pemerintah Pusat harus turun tangan dalam mengatasi dampak yang ditimbulkan oleh The Bioterorism Act yang judul aslinya adalah *Public Health Security* and *Bioterorism Preparedness and Response Act* yang dikeluarkan oleh Pemerintah Amerika Serikat terhadap ekspor hasil usaha perikanan budidaya ke Amerika Serikat. Pemerintah Pusat juga perlu mengambil kebijakan dan menetapkan pengaturan terhadap usaha perikanan budidaya dalam kaitannya dengan perdagangan internasional berdasarkan GATT/WTO.

Melihat permasalahan yang dihadapi oleh usaha perikanan budidaya yang cukup kompleks, baik dalam skala lokal, nasional maupun internasional, maka peraturan perundang-undangan sektoral dan daerah yang ada tidak akan mampu menanganinya secara sendiri-

sendiri. Oleh karena itu, permasalahan tersebut perlu dihadapi dan diselesaikan secara bersama-sama melalui antara lain harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang usaha perikanan budidaya. Harmonisasi tersebut dapat dilakukan antara lain dengan penafsiran hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional dengan mengacu kepada Pasal 33 Ayat (3) dan Pasal 18A UUD 1945, serta prinsip-prisip otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagaimana dianut oleh UU Nomor 32 Tahun 2004. Harmonisai peraturan perundang-undangan ini akan menjadi landasan yang sangat kuat bagi penyelenggaraan keterpaduan kelembagaan dan kegiatan di bidang usaha perikanan budidaya.

DAFTAR PUSTAKA

Anonim, Kebijakan Produksi Udang Budidaya. Bahan presentasi dari Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya, DKP, disampaikan dalam acara Temu Udang Nasional di Hotel Peninsula, Jakarta 2 Desember 2004.

Dahuri, Rokhmin. 2003. *Pengembangan Potensi Industri Sumber Daya Kelautan untuk Kesejahteraan Masyarakat Pesisir*. Jakarta: DKP.

Hariyanto, Tri. 2005. "Pengembangan Kapasitas Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya dalam Rangka Pencapaian Target Produksi Perikanan Budidaya." Makalah penelitian tidak dipublikasi. Bogor: IPB.

Winarno, F.G., Surono, Wida Winarno, dan Budiwati. 2004. "Daya Saing Industri Udang Indonesia." Bahan presentasi disampaikan dalam acara Temu Udang Nasional di Hotel Peninsula, Jakarta 2 Desember 2004.

CATATAN AKHIR

[1] Lihat Rokhmin Dahuri, Pengembangan Potensi Industri Sumber Daya Kelautan untuk Kesejahteraan Masyarakat Pesisir, Jakarta, DKP: 2003; Lihat juga Laporan Tahunan DKP 2002.

[2] Lihat Kebijakan Produksi Udang Budidaya yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya, DKP dalam acara Temu Udang Nasional di Hotel Peninsula, Jakarta 2 Desember 2004.

[3] Teknologi tepat guna adalah teknologi yang memiliki ciri-ciri sebagai teknologi produksi (teknologi yang menghasilkan manfaat), teknologi sosial (teknologi tersebut diterima oleh masyarakat setempat), dan teknologi ekonomis (teknologi tersebut dapat dibiayai oleh masyarakat).

[4] Lihat Kebijakan Produksi Udang Budidaya yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya, DKP dalam acara Temu Udang Nasional di Hotel Peninsula, Jakarta 2 Desember 2004.

Bagian Keempat

IV

Tinjauan Peraturan Perundang-undangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Daerah

Bagian keempat melihat peraturan perundangan yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir dari kacamata daerah. Hal ini merupakan pelengkap dari telaah sebelumnya di bagian ketiga, yang melihat peraturan perundangan yang terkait pengelolaan pesisir dari perspektif pemerintah. Pertama, bagian ini akan menjelaskan kewenangan pemerintah daerah terhadap pengelolaan sumber daya pesisir dan wilayah pesisir. Dengan hadirnya otonomi daerah, kewenangan daerah menjadi tidak jelas, meskipun penting. Selanjutnya, bagian ini juga menelaah akan pentingnya pengelolaan wilayah pesisir oleh daerah. Bagian ini akan melihat beberapa pengalaman daerah, baik sebelum maupun sesudah otonomi dilaksanakan serta bagaimana mereka mengubah kebijakan dan hukum dalam pengelolaan wilayah pesisir. Bagian keempat juga akan menyinggung tentang Sulawesi Utara sebagai pembelajaran untuk daerah di Indonesia yang menetapkan peraturan daerah pengelolaan wilayah pesisir, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Hal ini terkait dengan salah satu isu utama dalam mengharmonisasikan hukum yaitu dengan integrasi vertikal antara pemerintah, provinsi, kabupaten, dan desa. Tujuan dari bagian ini adalah untuk menjabarkan secara rinci status pengelolaan wilayah pesisir pada tingkat regional.

11

Tinjauan dan Contoh Peraturan Perundang-undangan dalam Pengelolaan Pesisir di Daerah

Rikardo Simarmata • Denny Karwur

1. Pendahuluan
2. Kewenangan Daerah dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir
3. Pentingnya Pengelolaan Pesisir Terpadu di Daerah
4. Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir di Daerah
   4.1 Kebijakan Sebelum Otonomi Daerah
   4.2 Kebijakan Pasca Otonomi Daerah
5. Analisis
   5.1 Derajat Hubungan Harmonis
   5.2 Terobosan dan Inovasi di Masa Otonomi Daerah
   5.3 Muatan Konsep Pengelolaan Terpadu
   5.4 Sandungan pada Implementasi
6. Rekomendasi

Daftar Pustaka
Lampiran
Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Ada yang membedakan pengurusan negara terhadap hutan dengan pengurusan negara terhadap pesisir dan laut. Bila terhadap hutan negara dan pemerintah melakukan pengukuhan kawasan hutan untuk membedakan mana hutan negara dan mana hutan hak, maka tidak demikian terhadap pesisir dan laut. Sejumlah pemikir menganggap hal demikian lumrah saja karena tingkat kesulitan yang luar biasa yang akan dihadapi apabila hendak mengukuhkan kawasan pesisir dan laut. Merumuskan rezim *property rights* di wilayah pesisir dan laut tidak semudah seperti merumuskan rezim *property rights* di wilayah hutan. Namun, terlepas dari diskursus itu, pemerintahan Orde Baru memang tidak terlalu mengurus status penguasaan wilayah pesisir dan laut. Itu sebabnya, beberapa analis menyimpulkan bahwa di wilayah laut, pemerintah Orde Baru menerapkan rezim *common property* atau bahkan rezim *open access*. Atribut ini dimaksudkan untuk mengatakan bahwa di masa Orde Baru, penguasaan dan pemanfaatan atas sumber daya laut dimiliki dan dilakukan oleh siapa pun (perorangan dan badan hukum) sepanjang mendapat izin dan membayar pungutan kepada pemerintah. Wilayah penguasaan dan pemanfaatan sumber daya laut tidak dibatasi oleh pembagian antara pesisir dan laut negara dengan pesisir dan laut hak. Pembatasan wilayah tangkap ikan hanya dibatasi oleh peraturan yang membuat zona penangkapan.

Rezim penguasaan yang relatif longgar di wilayah pesisir dan laut berlangsung dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang

sentralistik. Akibatnya, pemerintah daerah mengambil sikap yang pasif dalam pengurusan pesisir dan laut. Kebijakan daerah yang diberlakukan sepanjang pemerintahan Orde Baru tak lebih dari hanya sekadar melaksanakan kewenangan delegatif. Hampir tidak ada kebijakan daerah yang bersumber dari kewenangan atributif. Tidak heran apabila hampir sebagian besar kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut hanya mengatur mengenai pemanfaatan. Sangat sedikit kebijakan daerah yang mengatur mengenai perencanaan dan perlindungan. Terobosan-terobosan kebijakan sangat minim dan hanya berlangsung di unit pemerintahan desa. Itu pun terjadi di penghujung pemerintahan Orde Baru, saat dominasi kekuasaannya terus merosot. Intinya, daerah tidak diberikan kewenangan untuk mengurus atau mengelola sumber daya pesisir dan laut. Hasilnya, wilayah pesisir dan laut dipenuhi dengan sejumlah problematika, mulai dari degradasi ekosistem sampai kemiskinan masyarakat pesisir. Situasi ini memang merupakan hasil logis dari akumulasi beberapa hal. Pertama, sentralisme pengelolaan pesisir dan laut telah membuat pemerintah daerah tidak memupuk rasa tanggung jawab. Di sisi lain, pemerintah pusat, selaku pemilik kewenangan, tidak memiliki kemampuan untuk memantau dan mengendalikan pemanfaatan serta tidak terlalu mempunyai rasa memiliki yang tinggi karena tidak menggantungkan hidupnya dengan sumber daya pesisir dan laut. Kedua, orientasi pengelolaan sumber daya pesisir dan laut ditujukan untuk mendatangkan pendapatan ekonomi. Dua hal di atas dilengkapi lagi dengan penerapan doktrin sentralisme hukum (*legal centralism*) yang tidak terlalu memperdulikan keberadaan sistem hukum lokal (adat *and customary laws*) atas pesisir dan laut.

Konfigurasi dan karakter kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut mulai sedikit berubah sejak dimulainya era otonomi daerah yang menandai diakhirinya pemerintahan sentralistik Orde Baru. Adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan landasan hukum bagi desentralisasi pengelolaan wilayah pesisir dan laut. Kondisi politik yang makin demokratis memberikan peluang kepada komponen masyarakat sipil untuk mengemukakan dan merumuskan paradigma baru dalam pengelolaan pesisir dan laut. Kelompok-kelompok yang mengusung paradigma baru ini selanjutnya memanfaatkan desentralisasi sebagai peluang untuk mendorong lahirnya kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut yang ramah terhadap lingkungan dan mengakui keberadaan hak masyarakat lokal. Tidak hanya itu, kelompok-kelompok tersebut juga mempromosikan perspektif-perspektif baru seperti pengelolaan

wilayah pesisir terpadu (*integrated coastal zone management*). Selain memperbaiki materi pengaturan, kelompok ini juga mendorong proses penyusunan kebijakan daerah yang partisipatif.

Hasilnya, pascadesentralisasi telah berlahiran sejumlah kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut yang inovatif. Berbeda dengan kebijakan daerah di masa Orde Baru yang sangat harmonis dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi (pusat), kebijakan-kebijakan daerah yang inovatif tersebut memang tidak begitu harmonis dengan peraturan perundangan pusat dari segi isi. Namun, ketidakharmonisan ini tidak berarti bahwa kebijakan-kebijakan tersebut bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Ketidakharmonisan tersebut lebih tepat disebut sebagai 'perbedaan,' lebih karena kebijakan daerah yang inovatif tersebut memperkenalkan sesuatu yang belum diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi. Perbedaan tersebut lebih karena kebijakan daerah yang inovatif tersebut berusaha merespons tuntutan sosial dengan lebih mengedepankan nilai kemanfaatan (*doelmatigheid*) ketimbang nilai kepastian (*rechtsmatigheid*).

Bab ini akan menyajikan gambaran kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut yang diberlakukan sebelum dan sesudah pemberlakuan kebijakan otonomi daerah. Penggambaran ini dilengkapi dengan perbandingan kebijakan semasa sebelum dan sesudah otonomi daerah. Perbandingan tersebut terutama diarahkan untuk melihat relasi keharmonisannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Setelah terlebih dahulu dibuka dengan bagian Pendahuluan, uraian mengenai bab ini disusul dengan pembeberan mengenai dinamika pengaturan kewenangan daerah dalam mengelola pesisir dan laut. Setelah itu dilanjutkan dengan uraian mengenai pentingnya penerapan konsep pengelolaan pesisir terpadu di daerah. Bagian berikutnya akan diisi dengan deskripsi mengenai kebijakan mengenai pesisir dan laut di berbagai daerah. Daerah-daerah tersebut berada di Pulau Sumatera (Sumatera Utara, Jambi), Jawa (Jawa Tengah), Kalimantan (Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur) dan Sulawesi (Sulawesi Utara). Organisasi deskripsi kebijakan-kebijakan daerah tersebut dilakukan dengan memisahkannya ke dalam kebijakan yang dibuat sebelum otonomi daerah dan kebijakan yang lahir semasa otonomi daerah. Selain menampilkan deskripsi orientasi dan materi pengaturan, bagian ini juga menginformasikan proses penyusunan kebijakan daerah tersebut. Setelah itu uraian bab ini akan diteruskan dengan bagian analisis dan ditutup dengan tawaran sejumlah rekomendasi.

2. Kewenangan Daerah dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir

Sekalipun secara ilmiah ada perbedaan antara pengertian wilayah pesisir dan laut, secara yuridis-normatif kedua istilah tersebut tidak dibedakan. Belakangan ini, beberapa peraturan perundangan mencoba membuat pengertian sendiri untuk istilah wilayah pesisir. Namun, sejauh ini pengertian tersebut tetap belum bisa membuat kategorisasi atau kualifikasi yuridis. Formulasi pengertian wilayah pesisir masih lebih tampak sebagai pengertian akademis dan administratif. Misalnya, pengertian yang dikonstruksi oleh Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Minahasa[1] (Sulawesi Utara) dan Kabupaten Bengkayang[2] (Kalimantan Barat). Keduanya mengartikan wilayah pesisir sebagai ruang kesatuan geografis antara perairan laut dan wilayah darat yang berisi berbagai aspek ekologis, di mana wilayah darat adalah wilayah yang meliputi semua wilayah administratif yang dipengaruhi oleh laut, sedangkan wilayah laut adalah wilayah perairan (kabupaten) sesuai dengan peraturan yang berlaku. Menentukan wilayah darat yang dipengaruhi oleh laut tentu saja lebih mengedepankan kualifikasi ilmiah-akademis ketimbang kualifikasi yuridis-normatif. Bagian mana dari wilayah darat yang bisa dikatakan telah dipengaruhi oleh laut dan apa ukuran-ukurannya bahwa wilayah darat tersebut memang telah dipengaruhi oleh laut?

Kerumitan seperti di atas dicoba diatasi dengan membuat pengertian yang lebih eksak. Umpamanya pengertian yang dibuat oleh Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan: Kep. 10/Men/2002 tentang Pedoman Umum Perencanaan Pengelolaan Pesisir Terpadu. Menurut keputusan ini wilayah pesisir (*coastal zone*) adalah wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang saling berinteraksi, di mana ke arah laut 12 mil dari garis pantai untuk provinsi dan sepertiga dari wilayah laut itu untuk kabupaten/kota, dan ke arah darat batas administrasi kabupaten/kota. Selain membuat rumusan pengertian wilayah pesisir, keputusan ini juga membuat rumusan pengertian kawasan pesisir. Keputusan ini mendefinisikan kawasan pesisir sebagai wilayah pesisir tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan kriteria tertentu, seperti karakteristik fisik, biologi, sosial, dan ekonomi, untuk dipertahankan keberadaannya. Rumusan pengertian ini serupa dengan pengertian kawasan hutan yang dirumuskan oleh UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Undang-Undang ini mendefinisikan kawasan hutan sebagai wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Bila menyimak uraian di atas, topik kewenangan lebih tepat

dipasangkan dengan pengertian 'kawasan pesisir,' ketimbang pengertian 'wilayah pesisir.' Ada dua alasan untuk membenarkan preposisi ini. Pertama, dengan pengertian wilayah pesisir seperti yang dicontohkan di atas maka kewenangan terhadap wilayah pesisir juga sekaligus akan meliputi kewenangan terhadap wilayah darat dan wilayah laut. Dengan begitu, kewenangan terhadap wilayah pesisir akan berhimpitan dengan kewenangan terhadap wilayah darat (kehutanan, pertanahan) dan laut. Implikasinya, menjadi tidak mudah atau bahkan mustahil untuk menunjuk wilayah yang menjadi obyek kewenangan pesisir, darat, dan laut. Kedua, idealnya, kewenangan memiliki obyek yang jelas. Dalam konteks penataan ruang, yang dimaksud dengan obyek adalah kawasan yang jelas beserta sumber daya yang terdapat di dalamnya. Keberlakuan sebuah kewenangan mensyaratkan kejelasan atau kepastian kawasan yang akan menjadi ruang yurisdiksi. Dari perspektif hukum positif (*legal positivism*), kejelasan obyek kewenangan juga berfungsi untuk memastikan batasan wilayah berlakunya kewenangan tersebut.

Berdasarkan rumusan pengertian 'wilayah pesisir' dan 'kawasan pesisir' seperti yang dicontohkan di atas, kawasan pesisir bisa diartikan sebagai sebagian atau semua wilayah pesisir yang ditunjuk dan atau ditetapkan sebagai kawasan pesisir. Boleh jadi, semua wilayah pesisir di satu wilayah administratif dinyatakan sebagai kawasan pesisir. Namun, bisa juga hanya sebagian dari wilayah pesisir yang dinyatakan sebagai kawasan pesisir. Kewenangan pemerintah untuk menyelenggarakan pengurusan pemerintahan atau layanan publik berlangsung di kawasan pesisir, bukan di wilayah pesisir. Sekali lagi, kesimpulan ini didasarkan atas pemahaman bahwa kewenangan adalah hak dalam sektor hukum publik. Sebagai hak, kewenangan harus memiliki kejelasan jenis, subyek dan obyek.[3] Istilah kawasan menunjuk pada wilayah pesisir yang sudah jelas batas-batasnya beserta sumber daya yang terkandung di dalamnya. Batasan-batasan tersebut diperoleh dengan proses penetapan dan penunjukan oleh badan negara atau pemerintah. Lagipula, penunjukan dan penetapan kawasan pesisir berfungsi untuk membuat distingsi atau pembedaan antara keberlakuan kewenangan dengan darat dan laut. Atau paling tidak akan membantu memadukan kewenangan di 3 wilayah tersebut.

Karena perbincangan dan pengertian mengenai wilayah pesisir baru dikembangkan dalam beberapa tahun belakangan dan sampai saat ini belum ada penunjukan dan penetapan kawasan pesisir, maka setiap kali membicarakan mengenai kewenangan pemerintah atas wilayah pesisir selalu diasosiasikan dengan kewenangan pemerintah atas laut.

Ulasan mengenai pengaturan normatif mengenai kewenangan wilayah pesisir selalu meminjam pengaturan normatif mengenai laut. Ini dilakukan karena secara normatif, sampai saat ini wilayah pesisir masih dianggap sebagai bagian dari laut. Berbagai tulisan yang membahas mengenai kewenangan wilayah pesisir menggunakan peraturan perundangan yang mengatur mengenai laut sebagai acuan. Misalnya penggunaan Pasal 10 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dan digantikan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004. Kedua Undang-Undang ini dengan tegas menggunakan istilah laut untuk mengatur mengenai kewenangan daerah. Namun, keduanya juga digunakan oleh sejumlah ulasan sebagai acuan normatif untuk membicarakan kewenangan wilayah pesisir. Tulisan ini berangkat dari asumsi semacam itu. Untuk keperluan memudahkan, saat membahas mengenai kewenangan, tulisan ini akan menggunakan istilah laut, untuk memaksudkan istilah wilayah pesisir.

Selaku rezim agraris, pemerintahan Orde Baru begitu menonjolkan, sekaligus mengandalkan darat (*continental oriented*). Darat dan sumber daya yang dikandungnya didayagunakan untuk menopang perekonomian negara. Simaklah pidato Presiden Soeharto saat berkunjung ke Pasar Klewer, Semarang. Katanya:

"Sungguh kita akan mampu membayar hutang itu. Dari satu sumber saja, dari kayu, kita melihat kekuatan kita. Sekarang kita mempunyai 120 juta hektar hutan. Tetapi karena kita harus mengamankan hutan-hutan kita itu supaya tidak menimbulkan bahaya, maka hanya sepertiga dari 120 juta hektar hutan itu yang bisa kita tebang. Berarti 40 juta hektar lebat yang bisa kita tebang. Hasilnya paling sedikit 70 juta m3 dalam setahun…Itu berarti, hasil penebangan hutan kita mencapai 1,4 miliar dollar AS. Jadi, untk membayar (hutang-pen), 300 juta dolar AS tiap tahun, bukan soal. Apalagi kalau diingat bahwa kita masih mempunyai sumber-sumber lain seperti timah, besi, maupun bauksit dan lain-lain."[4]

Dengan mengandaikan bahwa aktivitas pertambangan pun masih dominan berlangsung di wilayah darat, sumbangsih sektor darat kepada devisa negara begitu luar biasa. Hingga awal paruh kedua dekade 70-an, minyak bumi masih sebagai penyumbang terbesar devisa negara. Perlahan, posisi tersebut melemah akibat salah urus dalam tubuh Pertamina. Sejalan dengan itu, sektor nonmigas, yang dimotori oleh kayu, semakin unjuk gigi. Pada tahun 1989, nilai ekspor produk kayu meyumbang devisa sebesar US$3,5 miliar. Angka itu

mencapai lebih dari 15% dari total ekspor atau sekitar 25% dari nilai total ekspor nonmigas.[5]

Konsentrasi ke wilayah darat telah membuat laut menjadi terabaikan. Laut menjadi tak lebih dari halaman belakang, tempat sampah bisa dibuang atau ditumpuk. Akibat politik pengabaian ini, sumber daya dan jasa-jasa yang disediakan oleh laut kurang didayagunakan. Dari 6,2 juta ton potensi produksi ikan setiap tahun, realisasi pemanfaatan hanya mencapai maksimal 60%. Ini agak ironis mengingat sekitar 140 juta jiwa atau sekitar 60% penduduk Indonesia berdiam di wilayah daratan pesisir. Bukti lain bahwa laut diabaikan adalah sedikitnya instrumen peraturan perundangan dan kebijakan yang mengurus laut, dibandingkan dengan yang mengurus darat. Bila di darat, negara sudah mulai menata sistem tenurial melalui instrumen Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) pada tahun 1984 dan Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota, sejak awal dekade 90-an, maka tidak demikian dengan penataan ruang di luat. UU Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UU Tata Ruang) memang dengan tegas mengatakan bahwa penataan ruang wilayah Provinsi Daerah Tingkat I dan wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II, selain meliputi ruang daratan, juga mencakup ruang lautan dan ruang udara sampai batas tertentu (Pasal 9 Ayat 1). Namun, Undang-Undang ini sendiri yang mengatakan bahwa penataan ruang laut dan udara akan diatur dengan Undang-Undang tersendiri (Pasal 9 Ayat 2).

Sekalipun penataan ruang darat sejak awal dekade 80-an tidak juga menghasilkan sistem tenurial yang rapi dan adil, sistem tersebut paling tidak berhasil menghapuskan kesan bahwa di darat berlaku rezim *open access*. Wilayah darat telah dibagi ke dalam 3 jenis penguasaan yakni tanah/hutan negara (*public/state property*), tanah ulayat/hutan adat (*common property*) dan tanah perorangan/hutan rakyat (*private property*). Pembagian semacam itu belum bisa diterapkan di laut sehingga tak berlebihan bila sebagian kalangan menganggap bahwa di laut berlaku rezim open access.[6] Ihwal kemunculan rezim ini sebenarnya tidak mengagetkan apabila dikaitkan dengan ciri lain dari politik hukum perikanan dan laut. Pemerintahan Orde Baru bukan hanya mengabaikan laut, tapi juga mengurus sumber daya alam secara sentralistik. Jadi, pengabaian atas laut dan sentralisasi pengurusan sumber daya alam telah membuat laut menjadi wilayah yang seolah-olah tak bertuan.

Manajemen sentralistik tersebut terungkap jelas dalam berbagai peraturan perundangan yang diproduksi oleh pemerintah Orde Baru. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, sama sekali

tidak menyerahkan pengurusan laut kepada daerah. Daerah hanya diperbolehkan mengurus darat melalui jalur dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Tradisi serupa itu diteruskan oleh berbagai Undang-Undang sektoral mengenai pengairan, perairan, dan perikanan. UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (UU Pengairan), sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, sangat kental dengan watak terpusat. Undang-Undang ini melimpahkan hak menguasai oleh negara kepada pemerintah pusat, sekaligus menganugerahinya sejumlah kewenangan. Pemerintah pusat dapat melimpahkan sebagian kewenangan tersebut kepada instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah atau badan-badan hukum tertentu yang syarat dan tata caranya diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 4).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan sebagaimana telah diganti oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan agak lebih maju ketimbang UU Perairan dalam hal pengakuan terhadap desentralisasi. UU Perikanan Tahun 1985 telah memerintahkan agar pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusan perikanan kepada pemerintah daerah yang akan diatur lewat Peraturan Pemerintah tersendiri (Pasal 21). Sayang, kewenangan yang diserahkan tersebut hanya berupa kewenangan pemberian Izin Usaha Perikanan dan Surat Penangkapan Ikan kepada perusahaan perikanan yang melakukan penangkapan yang berdomisili di wilayah administrasinya, yang menggunakan kapal perikanan tidak bermotor, kapal perikanan bermotor luar, dan kapal perikanan bermotor dalam yang berukuran tidak lebih dari 30 GT atau yang mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 90 daya kuda.[7]

UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yang disebut-sebut sebagai salah salah instrumen legislasi yang memelopori pengakuan partisipasi masyarakat, tidak juga melakukan gebrakan dalam hal desentralisasi pengurusan laut. UU ini memang mengatakan bahwa gubernur dan bupati/walikota selaku kepala daerah berwenang menyelenggarakan penataan ruang wilayah (Pasal 27 dan 29). Penataan ruang tersebut bukan hanya darat, tetapi juga mencakup ruang laut dan udara (Pasal 9 ayat 1). Susahnya, gubernur dan bupati/walikota baru bisa menyelenggarakan penataan ruang laut bila telah diterbitkan Undang-Undang tersendiri yang mengatur mengenai tata ruang laut (Pasal 9 Ayat 2).

Celakanya, gaya manajemen yang terpusat dan ketidakjelasan sistem tenurial laut diikuti oleh pendekatan sektoral. Masing-masing sektor atau departemen mengatur pengelolaan dan pemanfaatan laut dengan

maksud, tujuan, dan target yang berbeda-beda. Masing-masing sektor atau departemen memiliki landasan hukum yang berbeda. Masing-masing sektor memiliki rencana sendiri. Sektor perikanan bertujuan meningkatkan produksi ikan. Sektor pariwisata bertujuan meningkatkan jumlah dan lama kunjungan wisata. Pengembang reklamasi bertujuan membangun kota pantai. Sektor kehutanan bertujuan mengkonservasi keanekaragaman hayati laut dan hutan *mangrove*[8]. Sedangkan sektor pertambangan bersemangat untuk menemukan wilayah penambangan gas dan minyak lepas pantai yang baru.

Gaya sektoralistik ini selanjutnya menumbuhkan konflik kewenangan pemanfaatan. Masing-masing sektor terlibat dalam pertarungan ego yang tidak memungkinkan mereka merumuskan pengelolaan pesisir dan laut secara terpadu. Akibatnya, wilayah laut sering juga dianggap sebagai wilayah yang paling berisiko dalam melakukan investasi (*high risk economy*). Kondisi semacam itu lahir karena di wilayah yang sama (pesisir dan laut) berlaku peraturan perundangan yang berbeda yang dipelihara oleh lembaga/departemen yang berbeda. Carut-marut pengurusan ini malah melahirkan ironi pengelolaan laut. Di satu sisi, potensi sumber daya hayati dan nirhayati masih berlimpah, namun di sisi lain berlangsung penurunan kemampuan dan daya dukung sumber daya laut. Selain itu, laut juga diancam oleh kerusakan yang disebabkan oleh pencemaran dan sedimentasi. Secara sosial-ekonomi, laut juga ditandai dengan meningkatnya angka kemiskinan penduduk. Salah satu penyebabnya adalah alpanya peraturan perundangan dan kebijakan yang mengakui dan melindungi hak masyarakat lokal atas sumber daya pesisir dan laut.

Seolah-olah tidak bisa melepaskan diri dari ciri politik hukum dan gaya manajemen pemerintah pusat, pemerintah daerah mewarisinya dalam mengelola dan memanfaatkan laut di daerah. Produk hukum daerah yang pembuatannya mengacu dan menginduk kepada peraturan perundangan pusat selanjutnya terjebak dalam ciri dan gaya yang dikembangkan oleh pemerintah pusat. Tidak aneh bila produk hukum daerah mengenai laut yang diundangkan semasa pemerintahan Orde Baru didominasi pengaturan mengenai pungutan (retribusi) dan struktur organisasi kedinasan. Pemerintah daerah hanya terfokus untuk melahirkan Perda retribusi sebagai pelaksanaan dari UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebagaimana telah diubah oleh UU Nomor 34 Tahun 2000, dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah. Hampir tidak ada produk hukum daerah mengenai laut yang

mengatur mengenai pengelolaan laut yang di dalamnya termasuk mengintrodusir paradigma pengelolaan dan kelembagaan yang baru. Sekali lagi, alasannya karena pemerintah daerah memang tidak memiliki kewenangan untuk melakukan hal semacam itu di wilayah laut.

Adalah UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mendirikan tonggak perubahan hukum terhadap kewenangan daerah untuk mengelola laut. Dengan tegas Undang-Undang ini menyatakan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengurus laut. Kewenangan daerah atas laut mencakup pengaturan administrasi, tata ruang dan penegakan hukum berkenaan dengan kegiatan eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut. Selain itu, daerah juga berwenang memberikan bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara (Pasal 10). Yurisdiksi berlaku kewenangan daerah atas laut dibagi atas 2, yakni wilayah laut provinsi dan wilayah laut kabupaten/kota. Kewenangan provinsi atas laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas atau ke arah perairan kepulauan (Pasal 3). Sedangkan wilayah laut kabupaten/kota adalah sepertiga dari batas laut daerah provinsi. Lengkapnya Pasal 3 dan Pasal 10 UU Nomor 22 Tahun 1999 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 3
Wilayah Daerah Provinsi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1), terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh dua belas mil laut yang diukur dan garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan.

Pasal 10

(1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Kewenangan Daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi:

a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;

b. pengaturan kepentingan administratif;

c. pengaturan tata ruang;

d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan

e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

(3) Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Provinsi.

(4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Dibandingkan dengan Undang-Undang yang digantikannya, yakni UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999 melakukan perubahan radikal dalam soal pengaturan desentralisasi pengelolaan laut. Bila UU Nomor 5 Tahun 1974 sama sekali tidak mengakui bahwa wilayah daerah juga termasuk laut dan dengan begitu mengakui kewenangan daerah atas laut, maka UU Nomor 22 Tahun 1999 justru mengakui kedua-duanya, yakni: [1] wilayah daerah juga meliputi laut; dan [2] daerah memiliki kewenangan atas wilayah laut. Perubahan ini sekaligus menyimpulkan bahwa UU Nomor 5 Tahun 1974 sudah tidak lagi sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman (bagian Menimbang huruf d).

Pengakuan legislasi terhadap desentralisasi pengurusan wilayah laut diteruskan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom. PP ini mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi. Semua jenis kewenangan yang tidak disebutkan dalam PP ini menjadi kewenangan kabupaten/kota. Rupanya, dalam menentukan kewenangan kabupaten/kota, PP ini menggunakan teori residu. Dalam PP ini kewenangan provinsi dipilah ke dalam kewenangan lintas kabupaten/kota dan kewenangan bidang tertentu. Salah satu bidang tertentu yang dimaksud adalah laut. Menurut PP ini, provinsi berwenang atas laut dalam hal melakukan:

- Penataan dan pengelolaan perairan di wilayah laut Provinsi;
- Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut kewenangan Provinsi;
- Konservasi dan pengelolaan plasma nutfah spesifik lokasi serta suaka perikanan di wilayah laut kewenangan Provinsi;
- Pelayanan izin usaha pembudidayaan dan penangkapan ikan pada perairan laut di wilayah laut kewenangan Provinsi;
- Pengawasan pemanfaatan sumber daya ikan di wilayah laut kewenangan Provinsi.

Memang, dalam cakupan kewenangan bidang tertentu di atas, tidak termasuk kewenangan untuk melakukan perencanaan. Apakah dengan demikian kegiatan perencanaan masih merupakan kewenangan pemerintah pusat? Agaknya tidak demikian, karena pada bagian lain,

PP ini tidak menegaskan bahwa kewenangan perencanaan berada di tangan pemerintah pusat (Pasal 2 angka 2). Ataukah kegiatan penataan meliputi juga kegiatan perencanaan sehingga dengan begitu perencanaan berada di tangan provinsi?

Sekalipun awalnya dikhawatirkan akan dihilangkan, klausul desentralisasi pengurusan laut ternyata diteruskan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai pengganti dari UU Nomor 22 Tahun 1999. Perubahan redaksional memang dilakukan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004, namun sama sekali tidak mengubah substansi. Pengaturan kewenangan daerah mengelola laut memang tidak dimulai dengan pengakuan bahwa wilayah provinsi terdiri atas wilayah darat, udara, dan laut. UU Nomor 32 Tahun 2004 tidak memiliki klausul semacam itu. Dalam UU ini, pengaturan mengenai kewenangan daerah atas laut langsung mengasumsikan bahwa wilayah daerah mencakup juga wilayah laut. Oleh sebab itu, daerah-daerah yang memiliki wilayah laut dinyatakan memiliki kewenangan mengelola sumber daya di wilayah laut. Bukan hanya berwenang untuk mengelola, daerah juga berwenang untuk mendapatkan bagi hasil yang didapatkan dari aktivitas pengelolaan sumber daya alam di bawah dan/atau di dasar laut. Redaksi pengaturan yang lengkap mengenai hal itu berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

(1) Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.

(2) Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(3) Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;

b. pengaturan administratif;

c. Pengaturan tata ruang;

d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;

e. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan

f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

(4) Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.

(5) Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.

(6) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

(7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Seperti UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 juga menyerahkan pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan daerah atas laut kepada Peraturan Pemerintah (PP). Ikhtiar untuk membuat PP mengenai hal itu telah digagas cukup lama. Namun sampai UU Nomor 22 Tahun 1999 digantikan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 pada tahun 2004, pembahasan rancangan PP dimaksud (RPP tentang Kewenangan Daerah di Laut) tidak kunjung selesai.

Secara yuridis-normatif, ketentuan mengenai kewenangan daerah atas laut yang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, diteruskan oleh semua Undang-Undang yang mengatur mengenai hal itu. Tetapi, apakah kaidah normatif tersebut memang diindahkan oleh berbagai Undang-Undang yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pesisir dan laut? Tulisan ini akan menggunakan Undang-Undang Nomor 7 Tahuh 2004 tentang Sumber Daya Air (UU Air) dan UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (UU Perikanan) sebagai contoh untuk menjawab pertanyaan di atas.

Sekalipun kembali menegaskan hak menguasai negara atas sumber daya air, dalam soal detailitas atau keterincian pengaturan kewenangan daerah atas sumber daya air, UU Air lebih baik ketimbang Undang-Undang yang digantikannya, yakni UU Nomor 11 Tahun 1974. Bila UU Nomor 11 Tahun 1974 sarat dengan gaya terpusat, dengan hanya mengembangkan dekosentrasi dan tugas pembantuan dan menyerahkan pengaturan pelimpahan kewenangan kepada peraturan pemerintah, maka UU Nomor 7 Tahun 2004 bergaya dekonsentratif. Di bagian awal, UU Nomor 7 Tahun 2004 kembali menegaskan bahwa hak penguasaan atas sumber daya air bisa juga diselenggarakan oleh pemerintah daerah (Pasal 6 ayat 2). Pada bagian penjelasan dikatakan bahwa hak penguasaan tersebut berasal dari pemberian negara, yang diberikan baik kepada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Karena mengakui bahwa baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sama-sama memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan hak penguasaan atas sumber daya air, UU Nomor 7 Tahun 2004 selanjutnya merinci kewenangan dan tanggung jawab yang dimiliki oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan bahkan pemerintah desa.

Pemerintah pusat berwenang dan bertanggung jawab untuk, antara lain: [1] menetapkan kebijakan nasional sumber daya air; [2] menetapkan pola pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional; [3] menetapkan rencana pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara dan wilayah sungai strategis nasional; [4] menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air; [5] melakukan pemanfaatan sumber daya air termasuk di antaranya mengatur, menetapkan, dan memberi izin peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan; [6] membentuk Dewan Sumber Daya Air Nasional; [7] menyelesaikan sengketa antarprovinsi dalam pengelolaan sumber daya air; [8] menetapkan standar, norma, kriteria dan pedoman pengelolaan sumber daya air; dan [9] melaksanakan pengawasan dan pengendalian pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas provinsi.

Adapun wewenang dan tanggung jawab pemerintah provinsi antara lain meliputi: [1] menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya dengan berpijak pada kebijakan nasional pengelolaan sumber daya air; [2] menetapkan pola pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas kabupaten/kota; [3] menetapkan rencana pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas kabupaten/

kota; [4] melakukan pemanfaatan sumber daya air termasuk mengatur, menetapkan, dan memberikan izin peruntukan, penggunaan, dan pengusahaan; [5] membentuk Dewan Sumber Daya Air; [6] memfasilitasi penyelesaian sengketa antar-kabupaten/kota dalam pengelolaan sumber daya air; dan [7] melakukan pengawasan dan pengendalian pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai lintas kabupaten/kota.

Sedangkan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota antara lain meliputi: [1] menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya dengan berpijak pada kebijakan nasional dan provinsi mengenai pengelolaan sumber daya air; [2] melakukan pemanfaatan sumber daya air termasuk di antaranya adalah mengatur, menetapkan, dan memberikan izin peruntukan, penggunaan dan pengusahaan; [3] membentuk Dewan Sumber Daya Air atau nama lain di wilayahnya; [4] memenuhi kebutuhan pokok minimal atas air bagi masyarat di wilayahnya; dan [5] melaksanakan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan sumber daya air pada wilayah sungai di wilayahnya.

Pemerintah desa sendiri mempunyai sejumlah kewenangan dan tanggung jawab, di antaranya: [1] mengelola sumber daya air di wilayah desa yang belum dilaksanakan oleh masyarakat dan atau pemerintah di atasnya dengan mempertimbangkan asas kemanfaatan umum; [2] memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari warga desa atas air sesuai dengan ketersediaan air yang ada; dan [3] memperhatikan kepentingan desa lain dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya air di wilayahnya.

Karena sudah mengatur mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa, UU Nomor 7 Tahun 2004 tak lagi memerlukan PP untuk mengatur lebih lanjut pembagian kewenangan dan tanggung jawab tersebut. Pada bagian lain, UU Nomor 7 Tahun 2004 juga menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya air mencakup kepentingan lintas sektor dan lintas wilayah. Oleh sebab itu diperlukan keterpaduan. Keterpaduan tersebut salah satunya akan digantungkan pada kinerja Dewan Sumber Daya Air Nasional dan Daerah. Dengan tugas pokok menyusun kebijakan dan strategi pengelolaan sumber daya air, badan ini diharapkan mampu melakukan pemaduan antara sektor dan wilayah. Hubungan antara Dewan Air Nasional Pusat dan Dewan Air Daerah bersifat konsultatif dan koordinatif (Pasal 87 Ayat 4).

Berbeda dengan UU Nomor 7 Tahun 2004, UU Perikanan tidak melakukan perubahan berarti dalam mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Hampir sama dengan UU yang digantikannya (UU Nomor 9 Tahun 1985), UU Perikanan mengatakan bahwa penyerahan sebagian urusan perikanan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah dan penarikannya kembali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 65 Ayat 1). Metode mendelegasikan ke peraturan pemerintah ini mengulangi cara yang pernah ditempuh oleh UU Nomor 9 Tahun 1985 (Pasal 21 Ayat 1).

Demikianlah paparan dinamika legislasi nasional yang mengatur mengenai kewenangan daerah atas laut. Selain UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, sebenarnya Ketetapan MPR No. IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, juga telah mendirikan landasan yang kokoh bagi desentralisasi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Dengan terlebih dahulu menyimpulkan bahwa pengelolaan sumber daya agraria/alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan, konflik, serta menyebutkan bahwa selama ini perundang-undangan mengenai pengelolaan sumber daya agraria/alam tumpang tindih dan saling bertentangan, Tap ini merumuskan bahwa salah satu prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam adalah desentralisasi (Pasal 4 huruf k).

Bagaimana pengaruh dinamika legislasi tersebut ke daerah? Apakah daerah juga mengikuti langgam dinamika tersebut atau menciptakan dinamika sendiri? Apakah *ratio legis* yang dikandung oleh legislasi nasional juga dicontek oleh legislasi daerah atau justru melakukan kontekstualisasi atau bahkan perombakan demi memenuhi kebutuhan setempat? Apakah kebijakan daerah yang dibuat dalam rangka melaksanakan peraturan pemerintah pusat dan pelaksanaan otonomi daerah melahirkan harmonisasi peraturan atau malah sebaliknya? Ataukah pemerintah daerah membuat kebijakan daerah yang justru hendak mengoreksi ciri atau watak peraturan pemerintah pusat yang sektoral, tidak melindungi dan mengakui hak masyarakat lokal, dan alergi terhadap orientasi pelestarian lingkungan? Bagian berikut dari tulisan ini akan menguraikan sebagian jawaban dari pertanyaan-pertanyaan di atas. Namun, sebelum masuk ke bagian itu, terlebih dahulu disajikan paparan mengenai arti penting penerapan konsep pengelolaan pesisir terpadu di daerah.

3. Pentingnya Pengelolaan Pesisir Terpadu di Daerah

Wilayah pesisir pada dasarnya merupakan wilayah yang unik karena merupakan titik pertemuan antara ekosistem darat dan laut. Keunikan inilah yang selalu menempatkan pesisir pada keadaan yang dinamis, sarat akan perubahan-perubahan dengan siklus waktu yang sangat pendek. Namun demikian, dalam kondisi normal, dinamika tersebut berada dalam keadaan seimbang, kecuali bila ada kerusakan, maka dampak negatifnya akan memberikan pengaruh yang sangat besar dan kompleks. Paradigma lama menyebutkan bahwa laut merupakan tempat pembuangan terakhir telah menjadi sebab terganggunya keseimbangan lingkungan di wilayah pesisir. Tingginya tingkat pencemaran yang berasal dari aktivitas hulu seperti industri, rumah tangga, dan pertanian semakin menambah kompleksitas permasalahan lingkungan di wilayah pesisir.[9]

Reformasi hukum di Indonesia tentang penatakelolaan hukum pesisir di daerah telah berkembang cukup cepat sebagai pengimplementasian pemerintah yang demokratis. Hal ini menjadi penting karena tuntutan dan kebutuhan daerah sebagai penjabaran dari Otonomi Daerah.[10] Pelaksanaan desentralisasi pemerintahan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Repulik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, telah membuka peluang besar bagi upaya untuk mengurangi degradasi sumber daya alam dan pengelolaannya secara berkelanjutan untuk kepentingan negara dan masyarakat. Kedua Undang-Undang tersebut diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memberi kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan kabupaten kota untuk mengeksplorasi, memanfaatkan, dan mengelola kekayaan laut yang ada di daerahnya demi peningkatan pendapatan daerah, kesempatan lebih besar bagi masyarakat serta prospek keterbukaan dalam fungsi alokasi bagi hasil dan pemanfaatan yang bersumber dari sumber daya alam.[11]

Di sisi lain, kewenangan tersebut menjadi pendorong dan pemacu pencapaian pelaksanaan prinsip-prinsip pengelolaan wilayah pesisir terpadu. Hal ini dimungkinkan karena: (i) daerah akan memiliki kesempatan untuk menyusun sendiri kebijakan dan program pengelolaan ruang dan sumber daya pesisirnya sesuai dengan kepentingan lokal; (ii) kesempatan-kesempatan dalam program tersebut akan menjadi alat untuk *men-screening* program-program

atau proyek sektor baik yang dibiayai oleh APBD, APBN, maupun PBLN; dan (iii) pemerintah nasional akan memberikan kebijakan nasional, *guideline*, dan pedoman bagi pengelolaan wilayah pesisir.

Peran pemerintah dan masyarakat di daerah merupakan faktor penting dalam rangka merumuskan program pengelolaan yang tepat dan bijaksana serta berkelanjutan. Pemerintah adalah regulator yang berfungsi untuk menjalankan aturan-aturan yang berlaku dengan kepatuhan semua *stakeholders*. Dengan demikian, pemerintah harus menjalankan fungsinya secara transparan, demokratis, dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan program-program pembangunan pesisir yang secara langsung menyentuh dan memberdayakan lapisan masyarakat nelayan untuk meningkatkan kesejahteraan dan menjamin adanya pemerataan sehingga tidak ada pihak-pihak yang dirugikan. Oleh karena itu, sangat penting pengelolaan pesisir di daerah sebagai pemenuhan kebutuhan daerah yang sangat spesifik dan cocok untuk dikembangan sesuai kebutuhan masyarakat dan pemerintah daerah.

4. Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir di Daerah

Paparan kebijakan daerah[12] mengenai pesisir atau laut akan dibagi ke dalam dua babak. Pertama, babak yang berlangsung sebelum pemberlakuan otonomi daerah[13]; dan kedua, babak yang setelah pengundangan UU Nomor 22 Tahun 1999 sampai sekarang. Paparan ini akan menggunakan contoh sejumlah daerah untuk menjelaskan gambaran kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut pada kedua babakan tersebut.

4.1 Kebijakan Sebelum Otonomi Daerah

Secara umum ada 2 ciri yang dapat dilekatkan kepada kebijakan daerah yang mengatur mengenai pesisir dan laut, semasa pemerintahan Orde Baru. Ciri tersebut adalah: [1] kebijakan-kebijakan daerah tersebut dinilai sebagai kepanjangan tangan atau pewaris peraturan pemerintah pusat; dan [2] kebijakan daerah tersebut didominasi pengaturan mengenai retribusi daerah. Ciri yang pertama berdampak lebih serius karena akhirnya kebijakan daerah mewarisi secara utuh semua ciri peraturan pemerintah pusat dan sekaligus menjadi bagian yang membangun ciri politik hukum laut nasional. Seperti sudah disampaikan pada bagian terdahulu, politik hukum laut Indonesia semasa pemerintahan Orde Baru memiliki 3 ciri, yakni sentralistik, bertumpu pada rezim *community property* dan [3] anti pluralisme hukum atau tidak mengakui hak-hak masyarakat lokal atas sumber daya laut.

Sementara itu, rangkaian kegiatan inventarisasi dan *review* peraturan perundangan daerah mengenai kelautan dan perikanan di 15 provinsi dan 34 kabupaten/kota di Indonesia, dengan dukungan dari *Marine and Coastal Resource Management Project* (MCRMP), menemukan sejumlah ciri yang melekat pada kebijakan daerah, yakni:

- belum menampung aspirasi *stakeholder*;
- bersifat sektoral;
- belum memihak pada masyarakat lokal; dan
- terlalu mendahulukan orientasi pemanfaatan ketimbang perlindungan dan konservasi

Empat ciri pada sisi kaidah atau norma tersebut dilengkapi dengan ciri yang melekat pada sisi pelaksanaan dan penegakan hukum (*law implementation* dan *law enforcement*) yakni sarat dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN)[14]. Kebijakan daerah pada masa ini terlalu memberikan kemudahan kepada pelaku ekonomi kuat untuk melakukan aktivitas eksploitasi dengan mengabaikan kelestarian lingkungan dan kepentingan masyarakat lokal. Akibatnya, kebijakan daerah tersebut telah turut menumbuhkan dua kondisi serius yang berlangsung di kawasan pesisir dan laut, yaitu: pertama, kerusakan eko-geofisik yang luar biasa seperti kerusakan *mangrove* dan terumbu karang, pencemaran laut, abrasi/erosi pantai dan sedimentasi dan pendangkalan sungai; dan kedua, kemiskinan masyarakat lokal[15].

Kemiskinan masyarakat lokal diduga kuat disebabkan oleh tersisihnya mereka dari perebutan untuk memperoleh akses[16] dan hak untuk mengelola sumber daya pesisir dan laut. Selain itu, kemiskinan tersebut sedikit banyak juga disebabkan oleh pengenaan retribusi oleh pemerintah daerah. Kerusakan lingkungan dan kemiskinan tersebut terus berlangsung tanpa bisa dihentikan karena pemerintah daerah sendiri tidak memiliki skema untuk memulihkan lingkungan dan membantu ekonomi masyarakat lokal. Dana yang didapatkan dari retribusi tidak banyak yang digunakan kembali untuk memulihkan lingkungan dan mengembangkan program untuk membantu peningkatan ekonomi masyarakat lokal.

Untuk membuktikan lebih jauh konstatasi di atas, berikut akan digambarkan kebijakan daerah mengenai kelautan dan perikanan di daerah Sumatera Utara, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Utara. Gambaran kebijakan daerah dari ketiga daerah ini relatif bisa mewakili gambaran yang berlangsung di daerah-daerah lain.

4.1.1 Sumatera Utara

Provinsi Sumatera Utara memiliki 9 kabupaten/kota yang memiliki wilayah pesisir dan laut. Lima kabupaten/kota terletak di pantai timur dan 4 berada di pantai barat. Ada 9 buah kebijakan daerah yang dihasilkan oleh pemerintah provinsi Sumatera Utara (dahulu Pemerintah Daerah Tingkat I), sejak tahun 1978 hingga tahun 1985. Ketujuh kebijakan daerah tersebut adalah:

No. dan Tahun	**Tentang**
Perda Nomor 8 Tahun 1978	Penangkapan Ikan di Laut, Teluk, dan Kuala di Daerah Provinsi Sumatera Utara
SK Gubernur KDH Tingkat I Sumut No. 774/II/GSU	Pengaturan Pelaksanaan Pemberian Izin Penangkapan Ikan di Laut, Teluk, dan Kuala di Provinsi Tingkat I Sumatera Utara
SK Gubernur KDH Tingkat I Sumatera Utara No. 848/VI/GSU	
SK Gubernur KDH Tingkat I Sumatera Utara No. 361/VI/GSU	
Perda Nomor 2 Tahun 1980	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perikanan Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara
Perda Nomor 25 Tahun 1980	Pelelangan Hasil Ikan
Perda Nomor 22 Tahun 1980 sebagaimana telah diubah pertama oleh Perda Nomor 10 Tahun 1983	Pajak Daerah atas Alat Angkutan di Air
Perda Provinsi Daerah Tingkat I Sumut Nomor 5 Tahun 1999	Tempat Pendaratan Kapal
Perda Provinsi Daerah Tingkat I Sumut Nomor 6 Tahun 1999	Retribusi Pengujian Kapal Perikanan

Perda Nomor 8 Tahun 1978 dan Perda Nomor 25 Tahun 1980 dibuat untuk menggantikan peraturan yang dikeluarkan ketika Sumatera Utara masih menjadi Daerah Swatantra. Sementara Perda Nomor 2 Tahun 1980 dan Perda Nomor 22 Tahun 1980 jo Perda Nomor 10 Tahun 1983 adalah Perda baru. Sedangkan SK Gubernur dibuat untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan yang diatur dalam Perda. Sekalipun dikatakan bahwa kebijakan daerah mengenai izin penangkapan ikan dibuat untuk melindungi nelayan kecil, sasaran

utamanya lebih untuk keperluan menertibkan penangkapan ikan di laut, teluk dan kuala, serta untuk menggenjot pendapatan asli daerah dari retribusi pemberian izin.

Kemunculan kebijakan daerah sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan pemerintah pusat (delegatif) begitu kentara. Temuan ini didapatkan dengan melihat peraturan perundangan pusat yang dijadikan dasar hukum. Kebijakan daerah yang mengatur mengenai retribusi daerah dibuat untuk mengatur lebih lanjut PP Nomor 49 Tahun 1951 tentang Pelaksanaan Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Pusat dalam Lapangan Perikanan Darat kepada Provinsi Sumatera Utara dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah. Sedangkan kebijakan daerah mengenai susunan organisasi dan tata kerja dinas perikanan meneruskan SK Mendagri Nomor 363 Tahun 1977 tentang Pedoman Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah dan SK Menteri Pertanian No. 437/Mentan/1972 tentang Petunjuk Penyatuan Susunan Organisasi Dinas Perikanan Laut dan Perikanan Darat di Daerah-daerah.

Selain Provinsi Sumatera Utara, Kabupaten Langkat, Deli Serdang dan Asahan juga memiliki sejumlah kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut yang dibuat semasa pemerintahan Orde Baru atau sebelum Otonomi Daerah. Berikut kebijakan daerah 3 kabupaten tersebut:

Kabupaten	**No. dan Tahun**	**Tentang**
Langkat	Perda Nomor 17 Tahun 1998	Retribusi Tempat Pendaratan Kapal
Deli Serdang	1. Perda Nomor 7 Tahun 1999 2. Perda Nomor 8 Tahun 1999	Retribusi Tempat Pendaratan Kapal
Asahan	SK Bupati No. 367-REK/1999 sebagaimana telah diubah oleh SK Bupati No. 320 Tahun 2000	Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan dan Penertiban Pukat *Trawl* Terpadu di Perairan Laut Kabupaten Asahan

Perda Kabupaten Langkat dan Asahan yang sama-sama mengatur mengenai retribusi tempat pendaratan kapal secara terang-terangan mengatakan bahwa latar belakang pembuatannya adalah pengaturan lebih lanjut UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan PP Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah. Kedua peraturan pusat tersebut memang mengatakan bahwa penarikan retribusi tempat pendaratan kapal merupakan kewenangan kabupaten/kota (dahulu daerah tingkat II). Sedangkan SK Bupati Kabupaten Asahan dibuat untuk melanjutkan pengaturan UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, PP Nomor 6 Tahun 1998 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah, Keppres Nomor 39 Tahun 1980 tentang Penghapusan Jaringan *Trawl*, SK Menteri Pertanian No. 508/Kpts/UM/7/1980 tentang Langkah-langkah Pelaksanaan Penghapusan Jaring *Trawl* Tahap Pertama dan Perda Provinsi Daerah Tingkat I Sumut Nomor 8 Tahun 1973.

4.1.2 Kalimantan Timur[17]

Provinsi Kalimantan Timur terdiri atas 13 kabupaten/kota. Sepuluh kabupaten/kota di antaranya memiliki wilayah pesisir dan laut. Hanya terdapat 3 kebijakan daerah yang dihasilkan oleh pemerintah provinsi Kalimantan Timur semasa pemerintahan Orde Baru. Keduanya adalah: [1] Perda Provinsi Kalimantan Timur No. DPRGR-Prop./8/PD/69 tentang Perizinan Penangkapan Ikan Laut dalam Wilayah Perairan Provinsi Kalimantan Timur; dan [2] Keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 75 Tahun 1973 tentang Pelarangan Alat Tangkap Bagan di Provinsi Kalimantan Timur, sebagaimana telah dicabut oleh Surat Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Timur No. 523/1133/Proda.2.1/EK/2000.

Sedangkan Kota Balikpapan memproduksi hanya satu kebijakan daerah yakni SK Walikota Balikpapan Nomor 5000 Tahun 1980 tentang Larangan Penangkapan Ikan pada Radius 500m di Daerah *Rig*. Kabupaten Pasir sendiri memiliki 4 kebijakan yang berkaitan dengan pesisir dan laut, yakni: [1] Perda Nomor1 Tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian C; [2] Perda Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan; [3] Perda Nomor 16 Tahun 1999 tentang Retribusi Pendaratan Kapal; dan [4] Kep. Bupati Pasir Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pajak dan Nilai Bahan Galian Golongan C.

Tidak berbeda dengan kebijakan daerah lain di masanya, kebijakan Provinsi Kalimantan Timur, Kota Balikpapan, dan Kabupaten Pasir

banyak mengatur mengenai perizinan (penangkapan ikan dan pendaratan kapal) dan retribusi. Alasan pembuatan kebijakan daerah tersebut adalah karena peraturan perundangan yang lebih tinggi memberikan kewenangan dan memerintahkannya. Perda Kabupaten Pasir mengenai pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian C dan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan memang lahir dari kewenangan oleh UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Begitu juga kewenangan untuk memungut retribusi karena memberikan izin pendaratan kapal.

4.1.3 Sulawesi Utara[18]

Sejak tahun 1997 program pengelolaan wilayah pesisir telah dilakukan di Provinsi Sulawesi Utara, khususnya di Kabupaten Minahasa pada 4 desa proyek yaitu Desa Blongko di Kecamatan Tengah (sekarang Kecamatan Sinonsayang masuk wilayah Kabupaten Minahasa Selatan), Desa Bentenan, dan Desa Tumbak di Kecamatan Belang (sekarang Kecamatan Belang masuk wilayah Kabupaten Minahasa Selatan), serta Desa Talise Kecamatan Likupang (sekarang Kecamatan Likupang Barat masuk wilayah Kabupaten Minahasa Utara).

Program yang telah dilaksanakan melalui Proyek Pesisir (*Coastal Resources Management Project* – CRMP) adalah membantu *program* pengelolaan sumber daya pesisir berbasis masyarakat (*Community-Based Coastal Resources Management* atau CB-CRM). Salah satu Program CB-CRM adalah menetapkan Daerah Perlindungan Laut (DPL) Berbasis Masyarakat, yaitu penentuan luasan tertentu yang menjadi zona inti, zona penyanggah, yang kemudian ditetapkan dalam suatu peraturan lokal, atau peraturan desa, setelah melalui beberapa proses dan langkah-langkah yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui kelompok pengelola pesisir desa yang dipilih oleh masyarakat, setelah dilakukan pendampingan oleh konsultan hukum dari Proyek Pesisir.

Masalah kerusakan lingkungan yang terjadi di pesisir terutama pada desa-desa yang termarjinalisasi memerlukan pendekatan dan metode khusus, guna merajut kembali kepercayaan masyarakat terhadap potensi sumber daya yang berada di wilayah desa untuk dilestarikan demi kepentingan generasi mendatang tanpa menghilangkan nilai-nilai tradisional. Kerusakan lingkungan pesisir yang terjadi antara lain disebabkan karena ulah manusia dalam memenuhi kebutuhan hidup dengan cara melakukan tindakan seperti, (1) penangkapan ikan dengan cara merusak seperti menggunakan bom rakitan, racun, dan

lain-lain; (2) pengambilan karang dan pasir untuk pembangunan rumah; serta (3) penebangan hutan bakau untuk kayu bakar, dan lain-lain.

Setelah dilakukan sosialisasi bagi masyarakat di Desa Blongko Kabupaten Minahasa mengenai betapa pentingnya lingkungan pesisir untuk dilestarikan, maka diputuskan dan ditetapkan Desa Blongko sebagai desa percontohan pada tahun 1997, yang kemudian dikuti oleh 3 (tiga) desa lainnya. Langkah awal yang dilakukan di 4 (empat) desa tersebut adalah menetapkan Daerah Perlindungan Laut (DPL). Proses penetapan Daerah Perlindungan Laut merupakan titik awal pembuatan peraturan desa mengenai pengelolaan wilayah pesisir dan laut berbasis masyarakat di Indonesia. Penetapan DPL di desa-desa tersebut merupakan adaptasi pengalaman internasional, khususnya pengalaman di Filipina, ke dalam konteks pengembangan dan pengelolaan sumber daya pesisir dan kelautan di Indonesia. Keberhasilan pengelolaan daerah perlindungan laut berbasis masyarakat di Filipina, khususnya di Pulau Apo (Apo Island), merupakan model yang dicoba dan diadaptasikan di Sulawesi Utara melalui Proyek Pesisir.

Sebagai bagian dari hasil studi banding ke Pulau Apo dan kunjungan dari masyarakat Pulau Apo ke Blongko dan lokasi Proyek Pesisir lainnya di Sulawesi Utara maka masyarakat Desa Blongko berkeinginan untuk mengadaptasi model daerah perlindungan laut berbasis masyarakat seperti yang dilakukan di Pulau Apo. Model ini dapat diadaptasi di desa Blongko selain karena keinginan masyarakat juga karena sesuai dengan kebijakan, peraturan, dan pedoman Pemerintah Indonesia dalam rangka pengelolaan (melestarikan dan melindungi) lingkungan. Dalam Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup dikemukakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup. Dalam pengelolaan lingkungan ini setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam pengelolaan lingkungan dan berkewajiban untuk memelihara kelestarian dan fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi perusakan lingkungan hidup.

Dengan mengacu pada Undang-Undang tersebut serta peraturan terkait yang ada, masyarakat Desa Blongko menetapkan Daerah Perlindungan Laut yang merupakan satu wilayah pesisir dan laut, yang akan dikelola sendiri oleh masyarakat setempat. Penetapan dan

pengelolaan DPL ini dilakukan dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan kualitas terumbu karang, melindungi keanekaragaman hayati laut, melindungi tempat berkembang biaknya biota laut, dan menjamin dan meningkatkan produksi ikan di perairan laut Desa Blongko. Pengalaman internasional dari pengelolaan terumbu karang secara kolaboratif dan berbasis masyarakat merupakan dasar dan pendekatan yang digunakan dalam pengembangan daerah perlindungan laut di Desa Blongko. Secara garis besar penetapan di desa Blongko mengikuti proses sebagai berikut:

1. Pengenalan masyarakat dan sosialisasi proyek;
2. Pelatihan dan pendidikan masyarakat;
3. Pertemuan-pertemuan konsultasi masyarakat dan pembuatan aturan daerah perlindungan;
4. Keputusan Desa;
5. Pelaksanaan.

4.1.3.1 Pengenalan Masyarakat dan Sosialisasi Proyek

Penetapan daerah perlindungan laut dilakukan melalui suatu proses panjang yang dimulai dengan penempatan penyuluh lapangan secara tetap di desa (Oktober 1997) yang bertugas untuk membantu masyarakat mengidentifikasi isu atau permasalahan pengelolaan wilayah pesisir. Dalam pengenalan masyarakat dan sosialisasi ini, penyuluh lapangan bersama-sama masyarakat mengadakan pertemuan-pertemuan dan konsultasi masyarakat baik secara formal maupun informal untuk menyatukan ide dan pendapat, serta mengadakan *assessment* secara partisipatif (*participatory rural appraisal* – PRA) menyangkut sejarah, potensi, dan kondisi serta permasalahan-permasalahan pengelolaan sumber daya wilayah pesisir di desa.

4.1.3.2 Pelatihan dan Pendidikan Masyarakat

Proyek Pesisir (CRMP) memfasilitasi masyarakat dengan kegiatan-kegiatan pelatihan seperti pelatihan pengamatan terumbu karang (*manta tow training*), penyuluhan dan pendidikan umum menyangkut terumbu karang dan konsep daerah perlindungan laut, hukum lingkungan laut dan pesisir, habitat dan ekosistem wilayah pesisir, pelatihan pengorganisasian kelompok dan pengelolaan keuangan, termasuk studi banding ke Apo *Island* dan kunjungan kelompok masyarakat dari Apo ke Blongko. Setelah dilatih ternyata bahwa masyarakat desa dapat melakukan pengamatan yang cukup tepat terhadap kondisi terumbu karang yang ada di sekitar mereka

dan dapat melakukan pengelolaan sumber daya dan dana dengan baik. Pengalaman Proyek Pesisir di Desa Blongko menunjukkan bahwa jika diberi tanggung jawab dan kesempatan untuk mengelola sendiri sumber daya yang tersedia, maka masyarakat dalam proses belajar akan mampu secara mandiri menjadi pengelola yang baik. Lewat pelatihan dan pendidikan masyarakat ini penyuluh lapangan mengadakan identifikasi dan mengembangkan kelompok inti (*core group*) yang merupakan pemimpin dan pelopor bagi proses perencanaan dan pengelolaan selanjutnya.

4.1.3.3 Proses Penyusunan Keputusan Desa Blongko

Berbagai pertemuan konsultasi, musyawarah, dan rapat dilakukan baik secara formal maupun informal, di tempat pertemuan masyarakat, rumah-rumah penduduk, gereja, mesjid, halaman rumah, dan di tepi pantai untuk memberikan pemahaman, tukar pendapat, dan mendapatkan kesepakatan dan dukungan dari semua masyarakat dan *stakeholder*. Dari berbagai pelatihan, penyuluhan, pertemuan, musyawarah, dan konsultasi ini muncul keinginan dari masyarakat untuk membuat aturan mengenai daerah perlindungan laut dan membentuk tim pengelola daerah perlindungan laut. Dalam setiap kegiatan di atas, kelompok pemanfaat dan pihak terkait (*stakeholder*) dilibatkan secara partisipatif, sehingga penentuan lokasi dan persetujuan peraturan mendapat dukungan dari mayoritas *stakeholder* dan pemanfaat wilayah pesisir. Untuk pembuatan peraturan dilakukan musyawarah khusus di setiap dusun dan musyawarah dengan kelompok-kelompok pemanfaat seperti nelayan soma dampar, nelayan panah, nelayan yang menggunakan perahu lampu, nelayan pajeko, pengumpul hasil laut di daerah terumbu karang, dan pemanfaat hutan bakau. Dalam pertemuan-pertemuan yang dilakukan sering kali ditemukan ada kelompok pemanfaat yang tidak hadir atau tidak mau mengungkapkan pendapatnya dalam pertemuan. Dalam kasus seperti ini pertemuan-pertemuan informal perlu dilakukan untuk menggali pendapat mereka mengingat kelompok nelayan inilah yang akan mendapat dampak langsung dari adanya daerah perlindungan laut. Musyawarah-musyawarah dan pertemuan-pertemuan ini dilakukan untuk menggali dan mengumpulkan semua pendapat dari semua *stakeholder* di daerah perlindungan yang akan ditetapkan ini untuk dimasukkan dalam aturan yang akan dibuat. Perumusan aturan ini dilaksanakan oleh penyuluh lapangan dibantu oleh konsultan hukum yang ditunjuk oleh Proyek Pesisir. Setelah rumusan peraturan ini dibuat dilanjutkan dengan musyawarah bersama tokoh-tokoh masyarakat dan tokoh-

tokoh agama untuk mendapatkan dukungan mereka. Rumusan peraturan ini beserta lokasi daerah perlindungannya kemudian dibahas kembali dengan masyarakat untuk disosialisasikan kembali kepada masyarakat serta mendapatkan koreksi, tambahan masukan, dan persetujuan masyarakat.

4.1.3.4 Keputusan Desa

Setelah melalui tahap musyawarah, konsultasi dan pertemuan-pertemuan, serta sosialisasi, substansi (isi) aturan daerah perlindungan laut kemudian ditetapkan oleh Kepala Desa sebagai Keputusan Desa melalui satu musyawarah umum masyarakat desa. Keputusan Desa tersebut kemudian diusulkan untuk disahkan oleh Camat dan pemerintah di tingkat Kabupaten dan Provinsi sesuai dengan aturan yang berlaku. Garis besar dari keputusan desa ini berisi:

1. Pertimbangan dan aturan-aturan hukum yang ada yang menunjang daerah perlindungan laut serta tujuan penetapan daerah perlindungan laut.
2. Lokasi daerah perlindungan.
3. Tugas dan tanggung jawab kelompok pengelola.
4. Kewajiban dan kegiatan-kegiatan yang diperbolehkan dalam daerah perlindungan laut.
5. Kegiatan-kegiatan yang tidak diperbolehkan atau dilarang di daerah perlindungan laut.
6. Sanksi dan pengawasan.
7. Peta lokasi dilampirkan dalam keputusan desa tersebut.

4.1.3.5 Pelaksanaan Peraturan Desa

Pelaksanaan Pengelolaan Daerah Perlindungan Laut dimulai dengan penentuan tim pengelola daerah perlindungan yang sudah terbentuk untuk melaksanakan pengelolaan daerah perlindungan serta melaksanakan aturan yang sudah ditetapkan. Kegiatan yang dilaksanakan untuk menunjang daerah perlindungan laut ini antara lain pembuatan pusat informasi lingkungan laut, pemasangan tanda-tanda batas di darat dan tanda batas pelampung, papan informasi mengenai lokasi daerah perlindungan, rencana pengelolaan, pemantauan dan penegakan hukum oleh masyarakat. Penyebarluasan informasi ke desa atau daerah sekitar desa dan nelayan dari desa-desa yang jauh tentang daerah perlindungan dilakukan untuk mengurangi potensi pelanggaran aturan oleh nelayan dan masyarakat dari luar Desa Blongko.

Daerah perlindungan laut berbasis masyarakat di desa-desa pesisir ini diharapkan dapat menjadi satu program desentralisasi dan program pilihan (*voluntary program*) bagi desa, di mana masyarakat yang berpartisipasi dalam program ini dilatih dalam pengamatan terumbu karang secara partisipatif serta ditingkatkan kapasitas mereka untuk mengelola Daerah Perlindungan Laut mereka sendiri sehingga aturan dan kebijakan serta rencana pengelolaan sumber daya lingkungan dan pesisir dapat mereka lakukan sendiri demi menjamin kelestarian sumber daya yang ada di desa mereka.

Dengan adanya Daerah Perlindungan Laut terbentuk pula Kelompok Pengelola Pesisir di tingkat desa yang bertugas untuk mengawasi dan mengamankan setiap tindakan yang dilakukan oleh masyarakat yang bertentangan dengan Peraturan Desa. Lembaga ini pula memfasilitasi masyarakat untuk lebih mengenal fungsi dan peran daerah perlindungan laut untuk perikanan desa. Lembaga ini terdiri atas unsur pemerintah desa dan masyarakat, dan melaksanakan program pengelolaan sumber daya desa dengan bekerja sama dengan Badan Pengelola Pesisir di tingkat Kabupaten.

4.2 Kebijakan Pasca-Otonomi Daerah

Tak bisa dipungkiri bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999, berikut peraturan pelaksananya, telah menjadi salah satu sebab dari lahirnya ribuan kebijakan daerah sampai saat ini. UU tersebut, yang memelopori penyerahan sejumlah kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, mendorong pemerintah daerah untuk membuat berbagai kebijakan daerah dalam rangka menjalankan urusan yang sudah diserahkan tersebut. Sudah menjadi hukum alam bahwa semakin banyak urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah maka akan semakin banyak kebijakan daerah yang dilahirkan. Kedudukan kebijakan daerah dalam otonomi daerah adalah sebagai salah satu instrumen dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Sekalipun belum terbukti secara empirik, pengalihan kekuasaan membuat peraturan daerah dari pemerintah daerah kepada DPRD, juga telah turut menggerakkan percepatan pembuatan kebijakan daerah. Tentu saja, sebagai negara yang *continental oriented* atau berorientasi darat, maka kebijakan daerah yang berlaku untuk kawasan darat lebih banyak jumlahnya ketimbang kebijakan daerah yang diberlakukan untuk kawasan pesisir dan laut. Gejala tersebut akan mudah dilihat pada sejumlah daerah yang akan diceritakan pada bagian berikut ini.

4.2.1 Sumatera Utara

Hanya ada 2 Perda Provinsi Sumatera Utara yang dihasilkan sejak otonomi daerah, yakni: [1] Perda Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air; dan [2] Perda Nomor 4 Tahun 2002 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air. Sedangkan kebijakan daerah Kabupaten Langkat, Deli Serdang dan Asahan masing-masing sebagai berikut:

Kabupaten	**No. dan Tahun**	**Tentang**
Langkat	1. Perda Nomor 33 Tahun 2002	Izin Perikanan
	2. Perda Nomor 34 Tahun 2002	Izin Pembuatan dan Pengusahaan Tambak Udang
	3. Perda Nomor 35 Tahun 2002	Retribusi Pemeriksaan Mutasi Hasil Ikan
Deli Serdang	Perda Nomor 22 Tahun 2002	Retribusi Izin Usaha Perikanan
Asahan	SK Bupati No. 320-DIKAN/2000	Merubah SK Bupati No. 367/REK/1999 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan dan Penertiban Pukat *Trawl* Terpadu di Perairan Laut Kabupaten Asahan

Tidak berbeda dengan kebijakan sebelum otonomi daerah, semua kebijakan daerah yang dikeluarkan oleh ketiga daerah tersebut hanya mengatur mengenai perizinan dan retribusi. Dua Perda Provinsi Sumut dengan lugas mengatakan bahwa pembuatannya adalah untuk menyesuaikan dengan perubahan UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menjadi UU Nomor 34 Tahun 2000. Sedangkan 3 Perda Kabupaten Langkat memiliki pertimbangan atau alasan yang variatif. Alasan pembuatannya meliputi: [1] untuk meningkatkan produksi perikanan; [2] untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan [3] untuk pembinaan kelestarian sumber daya ikan dan lingkungan hidup. Atas dasar 3 alasan tersebut, pemerintah daerah memandang perlu untuk membina dan mengawasi kegiatan pemanfaatan ikan dan sumber daya laut lainnya. Alasan yang serupa juga dipakai oleh Perda Kabupaten Asahan Nomor 22 Tahun 2002 tentang Retribusi Usaha Perikanan.

4.2.2 Jambi

Sejak UU Nomor 22 Tahun 1999 diundangkan sampai dengan tahun 2002, Pemerintah Provinsi Jambi menerbitkan 6 kebijakan daerah. Keenam kebijakan tersebut adalah:

No. dan Tahun	Tentang
Perda Nomor 6 Tahun 2001	Pungutan Pengusahaan Perikanan (P2P)
Perda Nomor 7 Tahun 2001	Pemeriksaan Mutu Hasil Perikanan
Perda Nomor 11 Tahun 2001	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
Perda Nomor 6 Tahun 2002	Pajak Kendaraan di atas Air
Perda Nomor 7 Tahun 2002	Bea Balik Nama Kendaraan di atas Air
Keputusan Gubernur Nomor 163 Tahun 2001	Pembentukan Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Laut dan Pesisir Provinsi Jambi

Selain keenam kebijakan daerah tingkat provinsi di atas, Kabupaten Tanjung Jabung juga memiliki Perda Nomor 22 Tahun 2001 tentang Retribusi Grosir Pelelangan Hasil Perikanan dan Perda Nomor 48 Tahun 2001 tentang Retribusi Jasa Fasilitas Sungai di Perairan Dalam.

Hampir tidak ada perbedaan kebijakan daerah yang dihasilkan oleh Pemerintah Provinsi Jambi dengan Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung. Kebijakan-kebijakan daerah tersebut dibuat masih dalam rangka melaksanakan lebih lanjut dan menjalankan kewenangan yang diperintahkan dan diberikan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 34 Tahun 2000. Satu-satunya kebijakan yang bersifat inovatif adalah Keputusan Gubernur Nomor 163 Tahun 2001 yang membentuk sebuah tim koordinasi dalam rangka pengelolaan sumber daya laut dan pesisir. Agaknya keputusan ini merupakan sebuah kebijakan (*beschikking*) dalam rangka menjalankan kewenangan diskresi.

4.2.3 Kalimantan Barat

Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat juga telah menghasilkan sejumlah kebijakan daerah mengenai pengelolaan pesisir dan laut. Selain itu, di tingkat kabupaten, kebijakan daerah mengenai hal itu bisa juga dijumpai seperti pada Kabupaten Bengkayang dan Kabupaten Ketapang. Berikut nama-nama kebijakan daerah tersebut.

Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dan Pemerintah Kabupaten Bengkayang, seperti yang dilakukan oleh kebanyakan daerah lain, dibuat untuk melaksanakan lebih lanjut kewenangan atributif yang sudah disebutkan oleh UU Nomor 34 Tahun 2000 dan UU Nomor 22 Tahun 1999. Semuanya mengatur mengenai izin dan retribusi. Obyek yang dikenakan retribusi juga tidak berbeda dengan daerah lainnya karena memang betul-betul mengacu pada bagian yang diberikan oleh peraturan perundangan pusat.

Daerah	**No. dan Tahun**	**Tentang**
Provinsi Kalbar	Nomor 3 Tahun 2000	Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
	Nomor 4 Tahun 2000	Retribusi Hasil Produksi Usaha Daerah
	Perda Nomor 11 Tahun 2001	Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
Kabupaten Bengkayang	Nomor 13 Tahun 2000	Rencana Tata Ruang Laut, Pesisir, dan Pulau-pulau Kecil
	Nomor 14 Tahun 2002	Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Bengkayang
Kabupaten Ketapang	Nomor 2 Tahun 2002	Izin Usaha Perikanan
	Nomor 3 Tahun 2002	Retribusi Tempat Pelelangan Ikan

Berbeda dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dan Pemerintah Kabupaten Ketapang, Pemerintah Kabupaten Bengkayang menetapkan 2 peraturan daerah yang bersifat inovatif. Kedua Perda tersebut bukan merupakan bentuk dari pelaksanaan kewenangan delegatif melainkan kewenangan atributif. Materi pengaturan kedua perda tersebut tentulah bukan merupakan suruhan langsung dari peraturan perundangan pusat. Kedua perda tersebut merupakan hasil penerjemahan substansial dari penyerahan kewenangan (desentralisasi) kepada pemerintah daerah. Bahkan Perda Nomor 14 Tahun 2002, bukan saja merupakan contoh penerjemahan desentralisasi tapi juga otonomi daerah atau devolusi.

Materi pengaturan Perda Kabupaten Bengkayang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Bengkayang memang hampir tidak ada

bedanya dengan Perda Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa. Bukan hanya menggunakan judul yang sama tapi juga memiliki kerangka dan jumlah bab dan pasal yang sama. Bila melihat alasan-alasan pembuatan, prinisip, tujuan, dan materi pokok yang diatur, Perda ini memang sarat dengan pesan dan orientasi perlindungan lingkungan serta pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak-hak tradisional masyarakat lokal atas sumber daya pesisir dan laut[19]. Selain itu, Perda ini mengintrodusir konsep pengelolaan pesisir terpadu dengan memerintahkan pembentukan Tim Pengelola Pesisir Kabupaten. Tim ini bertugas melakukan koordinasi, monitoring, evaluasi, serta pembinaan dan penegakan peraturan (Pasal 1 angka 12 dan Pasal 11 Ayat 1 dan 2).

Begitu kentalnya nuansa perlindungan dan pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat lokal pada perda ini sampai-sampai sebuah kajian menyimpulkan bahwa Perda ini hanya mengatur perlindungan sumber daya laut dan pemberian ruang gerak yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengelola pesisir. Perda ini dikesankan hanya memberikan perlindungan terhadap sumber daya pesisir[20].

4.2.4 Kalimantan Timur

Tidak berbeda dengan kabupaten/kota lain, Kota Balikpapan menghasilkan sejumlah kebijakan daerah setelah otonomi daerah dijalankan. Kebijakan daerah tersebut adalah:

No. dan Tahun	Tentang
Kep.Walikota Balikpapan No. 188.45-52 Tahun 2000	Operasional Bagan di Wilayah Perairan Kota Balikpapan
Perda Nomor 21 Tahun 2000	Retribusi Tempat Pendaratan Kapal
Perda Nomor 27 Tahun 2000	Izin Operasional Tempat Pendaratan Kapal Ikan
Perda Nomor 28 Tahun 2000	Izin Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan
Perda Nomor 29 Tahun 2000	Izin Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C

Dengan melihat 5 kebijakan daerah di atas, boleh dikatakan bahwa Kota Balikpapan tidak memiliki inovasi atau terobosan. Obyek yang diatur masih berupa izin dan retribusi. Namun, bersama-sama dengan pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, Pemerintah Kabupaten Pasir, Penajam Paser Utara, dan Kutai Kertanegara, Pemerintah Kota Balikpapan, dengan dukungan serius dari Proyek Pesisir Kalimantan Timur, merancang dan mempraktikkan sebuah model pengelolaan teluk terpadu (*integrated bay management*) di Teluk Balikpapan. Perancangan konsep dan pelaksanaan program-program dilakukan dengan pola kemitraan dengan menggunakan perspektif ekosistem Daerah Aliran Sungai (DAS). Tujuan pengelolaan teluk terpadu di Teluk Balikpapan adalah untuk memaksimalkan manfaat yang diberikan oleh kawasan Teluk Balikpapan dan meminimalkan konflik dan dampak buruk dari kegiatan satu dan atau kegiatan lainnya[21]. Kerja kolaborasi berbagai pemangku kepentingan untuk menyusun konsep dan program pengelolaan Teluk Balikpapan, dimulai sejak tahun 1999 dan hingga kini masih terus berlangsung. Kerja kemitraan ini melibatkan kalangan DPRD, masyarakat, pemerintah daerah, akademisi, pengusaha, dan LSM di 1 kota (Balikpapan) dan 3 Kabupaten (Pasir, Penajam Paser Utara, Kutai Kertanegara). Serangkaian studi ekologi, sosial-ekonomi, dan kebijakan dilakukan di awal, guna memperoleh data-data yang akurat dan aktual. Untuk memastikan agar konsep ini diterima oleh kalangan masyarakat, dilakukan serangkaian pertemuan dengan masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir. Sedangkan untuk tujuan yang sama, kepada pemerintah daerah dan DPRD dilakukan serangkaian dialog dan kerja sama.

Kerja-kerja kemitraan ini akhirnya membuahkan sebuah Rencana Strategis Pengelolaan Teluk Balikpapan. Lebih dari itu, pihak pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, Pemerintah Kota Balikpapan, dan Pemerintah Kabupaten Pasir, Penajam Paser Utara dan Kutai Kertanegara, pada tanggal 30 Juli 2002, menandatangani sebuah Kesepakatan Bersama. Dalam kesepakatan tersebut, kelima pemerintah daerah tersebut bersepakat untuk mengadakan dan meningkatkan kerja sama dalam pengelolaan terpadu Teluk Balikpapan lewat berbagai langkah dan cara. Salah satu langkahnya adalah dengan menyepakati terbentuknya Lembaga Pengelolaan Terpadu Teluk Balikpapan. Pembentukan lembaga ini disiapkan oleh sebuah kelompok kerja yang anggotanya berasal dari wakil 5 pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya. Kesepakatan bersama tersebut berlaku untuk jangka waktu 5 tahun.

4.2.5 Kalimantan Tengah

Setelah sempat meninggalkan profesi sebagai nelayan karena tergiur dengan pekerjaan menebang kayu, penduduk Desa Sungai Cabang, Kecamatan Kumai, Kabupaten Kota Waringin Barat (Kalimantan Tengah), kembali menekuni pekerjaan sebagai nelayan. Desa ini memiliki potensi laut yang terbilang kaya seperti udang, ikan, penyu, sisik, dan biota laut lainnya. Teknik penangkapan ikan yang dikembangkan masih sangat sederhana dengan hanya mengandalkan pukat dengan ukuran kurang lebih 2 cm, jala dan beberapa jenis sungkur (Lorens: 2004). Ironisnya, tidak sedikit nelayan desa tetangga yang berlomba menangkap ikan di wilayah laut Desa Sungai Cabang. Tidak hanya itu, beberapa tahun belakangan sejumlah nelayan asing melakukan penangkapan ikan di wilayah tersebut. Karena penangkapan tersebut menggunakan alat tangkap modern seperti *trawl*, hasil tangkap nelayan Desa Sungai Cabang terus berkurang. Alhasil, pendapatan mereka juga turut menurun. Tidak hanya mengancam pendapatan ekonomi, ekosistem laut Desa Sungai Cabang juga turut terancam kerusakan.

Dengan maksud untuk menanggulangi dua masalah di atas, penurunan hasil tangkap dan kerusakan ekosistem laut, penduduk Desa Sungai Cabang, menggelar sejumlah pertemuan desa untuk merumuskan substansi peraturan desa. Pertemuan-pertemuan awal digunakan untuk mengenali dan memahami masalah bersama. Pertemuan awal ini dilangsungkan di tingkat Rukun Tetangga, yang berjumlah 3 buah. Hasil temuan masalah bersama di tingkat RT selanjutnya disampaikan kepada Badan Perwakilan Desa dan Kepala Desa dalam pertemuan satu hari yang dilakukan pada tanggal 18 April 2004. Sebuah Tim Perumus dibentuk dengan tugas merancang peraturan desa mengenai pengelolaan laut. Rancangan Peraturan Desa (Perdes) yang dihasilkan oleh Tim Perumus kemudian dikonsultasikan dengan Pemda Kota Waringin Barat, dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan. Konsultasi ini dilakukan untuk memastikan bahwa materi draft Perdes tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Hasil konsultasi ini disosialisasikan kepada penduduk Desa Sungai Cabang dengan cara memperbanyak dan menyebarluaskannya. Sasaran sosialisasi bukan hanya penduduk desa tetapi juga polisi.

Setelah rangkaian sosialisasi dirampungkan, tahapan selanjutnya adalah pengesahan Rancangan Perdes menjadi Perdes. Pasca-pengesahan ada 3 hal yang dilakukan yakni: [1] pembahasan mekanisme implementasi; [2] sosialisasi Perdes; dan

[3] pembentukan Badan Pelaksana. Badan ini akan memperjelas koordinasi dan pengambilan keputusan dan mengimplementasikan Perdes (Lorens: 2004).

4.2.6 Sulawesi Utara

Berbeda dengan pembahasan peraturan perundang-undangan tingkat daerah di daerah-daerah lain di atas, pembahasan peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan wilayah pesisir di Provinsi Sulawesi Utara dan Kabupaten Minahasa dilakukan secara lebih komprehensif karena di tempat inilah awal mula lahirnya Perda yang khusus mengatur mengenai pengelolaan wilayah pesisir terpadu. Berikut ulasan tentang kebijakan daerah yang dituangkan dalam Perda di Sulawesi Utara, Kabupaten Minahasa, dan Kota Bitung.

4.2.6.1 Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa

Latar Belakang Penyusunan Perda

Peraturan Daerah tentang pengelolaan sumber daya wilayah pesisir terpadu berbasis masyarakat di Kabupaten Minahasa disusun melalui proses penyusunan yang meliputi langkah-langkah yang tidak sebagaimana mestinya dalam penyusunan suatu peraturan daerah. Namun demikian, proses tersebut tentunya tidak bertentangan dengan mekanisme dan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Asas peraturan perundang-undangan antara lain adalah menghasilkan suatu peraturan perundangan-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian. Peraturan yang tercipta akan ditaati oleh masyarakat, sebab dilakukan melalui hal-hal sebagai berikut: (a) Melibatkan peran serta masyarakat secara partisipatif; (b) Membahas permasalahan secara bersama, untuk ditanggulangi bersama antar-*stakeholder*, dan kepentingan dinikmati oleh semua pihak (masyarakat, swasta, dan pemerintah); (c) Proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dilaksanakan secara bersama; (d) Melibatkan pihak LSM dan swasta dalam membahas substansi Rancangan Peraturan Daerah: (e) Memberdayakan masyarakat lokal dan institusi legislatif di tingkat desa untuk membuat kebijakan yang sifatnya pengelolaan dengan memberikan kewenangan kepada masyarakat dan pemerintah desa untuk menyusun kebijakannya sendiri; dan (f) Dapat ditaati dan dijadikan model untuk mengimplementasikan program pemberdayaan masyarakat.

Suatu studi yang dilakukan oleh Proyek Pesisir sebagai mitra pemerintah dalam menanggulangi masalah wilayah pesisir di

Kabupaten Minahasa menunjukkan kurangnya peraturan perundang-undangan yang menanggulangi masalah di wilayah pesisir. Observasi tersebut menjadi data sekunder untuk pembuatan rancangan peraturan daerah pesisir berbasis masyarakat di Kabupaten Minahasa, di samping proses pendampingan masyarakat yang telah dilakukan antara lain pembuatan peraturan desa tentang Daerah Perlindungan Laut (DPL). Proses pembutan Rancangan Peraturan Daerah ditempuh melalui mekanisme yang tidak sebagaimana biasanya dalam membuat dan merancang suatu peraturan daerah, namun mekanisme tersebut tidak menyimpang dari kaidah pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Dari proses dan mekanisme penyusunan yang dipilih, diharapkan akan dicapai hasil yang benar-benar efektif dalam menanggulangi masalah secara bersama-sama.

Suatu mekanisme pertemuan yang dilakukan pada awalnya tidak melibatkan pihak Pemerintah Daerah (pihak eksekutif) dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Hal ini menentukan kemampuan lembaga legislatif sebagai penginisiatif melaksanakan kewenangannya, mengimplementasikan kehendak masyarakat, atau menjelmakan semua aspirasi rakyat yang lebih mementingkan kepentingan masyarakat daripada kepentingan perorangan atau golongan tertentu. Proses pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa tersebut tetap memperhatikan kaidah-kaidah penyusunan suatu produk hukum di tingkat daerah.

Menggagas Sebuah Model

Peraturan Daerah yang sudah disahkan dan diberlakukan bagi semua komponen di Kabupaten Minahasa di Provinsi Sulawesi Utara merupakan suatu model implementasi keinginan masyarakat dalam menanggulangi permasalahan di wilayah pesisir dan laut. Proses penyusunan Perda tersebut di Kabupaten Minahasa sejak awal hingga akhir melibatkan peran masyarakat desa, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan dibantu oleh pihak akademisi sebagai konsultan. Rancangan Peraturan Daerah kemudian diserahkan kepada lembaga legislatif daerah, yaitu DPRD, dan diajukan menjadi Peraturan Daerah dengan hak inisiatif. Hasil diskusi bersama dengan Panitia Khusus yang dibentuk untuk penyusunan Peraturan Daerah menjadi bagian dalam penyempurnaan substansi. Rancangan Peraturan Daerah yang sudah disempurnakan kemudian ditetapkan oleh Bupati dan disahkan untuk diberlakukan dan sudah dilaksanakan.

Proses penyusunan Peraturan Daerah di tingkat Provinsi mengakomodasikan keinginan masyarakat di kabupaten dan kota yang terlebih dahulu telah menyusun dan memberlakukan peraturan daerah khusus pengelolaan pesisir. Proses penyusunan dilakukan melalui kerja sama antar-lembaga pemerintah, perguruan tinggi, perwakilan lembaga swadaya masyarakat. Kerja sama antar-*stakeholders* tersebut menghasilkan draft naskah akademik, konsultasi publik, dan substansi rancangan peraturan daerah. Peraturan Daerah yang berlaku memberikan hak penuh kepada masyarakat untuk mengelola sumber daya wilayah pesisir di tingkat desa melalui Badan Perwakilan Desa dan Pemerintah Desa demi kesejahteraan semua masyarakat.

Di Kabupaten Minahasa, berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002, telah dibentuk Badan Pengelola Pesisir Tingkat Kabupaten, (SK Bupati Nomor 195 Tahun 2003), sebagai penjabaran dari Pasal 9 (Perda Nomor 2 Tahun 2002). Sedangkan di tingkat provinsi telah dibentuk pula Badan Pengelola Pesisir dan Laut terpadu sesuai Perda Nomor 38 Tahun 2003 Pasal 21, 22, dan 23, sehingga badan yang terbentuk merupakan implementasi dari keinginan pihak masyarakat, swasta, dan pemerintah, yang akan secara bersama-sama melakukan kegiatan dalam satu wadah yang terencana dan berkesinambungan, sesuai dengan prinsip dan tujuan untuk menumbuhkembangkan peran masyarakat dan pemerintah dalam pengelolaan wilayah pesisir di Kabupaten Minahasa khususnya, dan Provinsi Sulawesi Utara umumnya.

Proses Penyusunan Perda

Bagian ini akan menjelaskan pemantauan terhadap proses penyusunan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa, yang banyak melibatkan berbagai pihak terutama masyarakat.

Proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut mengikuti tahapan penyusunan, sebagai berikut: (1) Persiapan; (2) Identifikasi Isu atau Permasalahan; (3) Proses Penyusunan; dan (4) Penetapan Implementasi. Berikut penguraian keempat tahapan tersebut.

(1) **Persiapan**

Tahap persiapan meliputi pertemuan formal dan informal dengan pihak-pihak yang berkepentingan, terutama mereka yang peduli dengan kegiatan atau program pengelolaan pesisir yang berbasis masyarakat, untuk *sharing* atau berbagi pengalaman terutama mengenai masalah-masalah dalam pendampingan

masyarakat dan untuk menentukan solusi dari permasalahan secara bersama-sama. Pentingnya kegiatan ini dilakukan pada awal proses identifikasi isu adalah untuk mendapat dukungan yang kuat dalam pembuatan Peraturan Daerah, karena Peraturan Daerah yang nantinya akan dihasilkan akan dilaksanakan baik oleh masyarakat, pemerintah, swasta, maupun lembaga yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat.

Pada tahap ini juga perlu dilakukan penentuan siapa yang akan terlibat di dalam program ini, yaitu Tim Teknis dan Tim Inisiator, serta penentuan bagaimana proses yang akan dilaluinya. Untuk Tim Teknis dibutuhkan orang yang telah memiliki pengalaman atau pernah terlibat dalam pengelolaan pesisir berbasis masyarakat dan konsultan hukum yang juga memiliki pengalaman yang sama serta memahami aturan perundang-undangan yang berlaku tentang pembuatan suatu Peraturan Daerah. Selanjutnya penentuan Tim Inisiator dilakukan dengan mempertimbangkan: (a) instansi/lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuat suatu produk hukum seperti Peraturan Daerah (Perda) yang sesuai dengan mekanisme dan format perundang-undangan; dan (b) individu-individu yang memiliki kemauan, motivasi, dan kepedulian berkaitan dengan tugas dan fungsinya. Berdasarkan kriteria tersebut dipilih jalur inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Melalui beberapa kali pertemuan yang diadakan, yaitu pertama dengan seorang anggota Dewan, maka akhirnya diperoleh 10 (sepuluh) orang anggota Dewan sebagai syarat minimal untuk pengajuan inisiatif Peraturan Daerah. Sesuai dengan syarat pengajuan Peraturan Daerah secara inisiatif oleh anggota Dewan, yaitu bahwa paling kurang harus ada 10 orang anggota Dewan sebagai inisiator yang berpengalaman, maka 10 orang anggota Dewan tersebut diidentifikasi untuk mewakili setiap kornisi dan fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Minahasa. Kesepakatan dibuat dengan inisiator bahwa draft atau Rancangan Peraturan Daerah akan disiapkan oleh Tim Teknis dan penyusunannya, termasuk setiap perubahannya hingga draft Rancangan Peraturan Daerah, akan dipantau terus oleh Tim Inisiator untuk kemudian diserahkan kepada Pimpinan Dewan. Setelah itu, Rancangan Peraturan Daerah akan diproses secara internal oleh Dewan dengan dibantu oleh Konsultan Hukum (Tim Teknis).

(2) **Identifikasi Permasalahan**
Tahap identifikasi isu atau permasalahan ini melibatkan berbagai pihak yang berhubungan dengan pengelolaan pesisir antara lain; masyarakat pesisir, swasta, dan LSM yang bergerak di pesisir, Perguruan Tinggi, Penegak Hukum, dan organisasi non-pemerintah lainnya. Indikator pada tahap identifikasi isu ini adalah berapa jumlah desa yang ikut dalam kegiatan temu desa dan konsultasi publik serta, berapa banyak isu. Identifikasi isu dilakukan melalui [1] temu desa dan [2] konsultasi publik.

(3) **Proses Penyusunan**
Langkah awal yang dilakukan sebelum penyusunan Peraturan Daerah adalah melakukan kajian data yang diperoleh di 4 (empat) desa lokasi Proyek Pesisir dan aspek hukumnya. Kajian ini merupakan bagian penting dalam penyusunan landasan yuridis Rancangan Peraturan Daerah yaitu dalam bentuk dokumen *Background Paper* dan draft atau rancangan awal Peraturan Daerah yang lebih terfokus pada Daerah Perlindungan Laut. Setelah melewati beberapa kali diskusi dan lokakarya/ *workshop* dengan pihak terkait seperti: masyarakat, dunia usaha, perguruan tinggi, LSM, Bappenas serta Departemen Kelautan dan Perikanan, dan Proyek Pesisir Jakarta maupun Inisiator pada DPRD, maka terjadi perubahan pada substansi Draft Peraturan Daerah yang intinya mengenai DPL menjadi Draft Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pesisir. Hal ini dinilai lebih fleksibel dan dapat mengakomodasi semua kepentingan. Maka dilakukan perubahan mendasar pada draft Rancangan Peraturan Daerah, yang meliputi judul maupun substansi untuk mengakomodasi keingingan *stakeholders* untuk membuat Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat (PSDWPT-BM). Perubahan judul ini diputuskan berdasarkan persetujuan para inisiator. Dalam perkembangannya, inisiator menilai penting untuk membahas lebih spesifik dalam bentuk diskusi fokus beberapa isu atau permasalahan dalam Peraturan Daerah ini, yaitu: hak tradisional masyarakat, penegakan hukum lingkungan, kelembagaan, jaminan lingkungan, tata ruang pesisir, dan pendidikan lingkungan hidup. Diskusi fokus ini dimaksudkan untuk mendapatkan masukan, tanggapan, atau pun usulan dari para pihak yang berkompeten dengan isu tersebut agar tidak terjadi tumpang tindih dengan kebijakan yang telah ada sebelumnya

di bidangnya masing-masing. Selain diskusi dan *workshop* untuk memperkenalkan Peraturan Daerah sekaligus mendapatkan tanggapan atau masukan dari publik, dilakukan *Talk Show* (dialog interaktif) dalam acara televisi lokal. Hal ini penting untuk dilakukan guna menilai tanggapan publik terhadap Peraturan Daerah yang prosesnya termasuk baru di Indonesia.

Setelah beberapa kali pertemuan oleh inisiator pada DPRD yang didampingi oleh Tim Teknis, akhirnya diputuskan bahwa draft/rancangan Peraturan Daerah sudah siap untuk diserahkan kepada Pimpinan Dewan untuk diproses secara internal oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui Panitia Khusus. Setelah Draft Peraturan Daerah diterima Dewan, maka semua anggota dan pimpinan DPRD Minahasa menilai rancangan Peraturan Daerah ini merupakan aspirasi dari masyarakat dan sifatnya *bottom-up* sehingga diterima sebagai rancangan Peraturan Daerah inisiatif oleh semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Minahasa. Selanjutnya Panitia Khusus yang telah terbentuk memrosesnya hingga dirasakan cukup lengkap setelah didiskusikan dengan berbagai komponen antara lain: Eksekutif, LSM, Swasta, kunjungan lapangan di dua kecamatan pesisir, ke salah satu lokasi Proyek Pesisir Desa Blongko dan pertemuan dengan Tim Kecil Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Pesisir. Dalam proses ini semua usulan didiskusikan secara internal oleh Pansus untuk disepakati apakah akan direvisi atau tidak.

(4) **Penetapan dan Implementasi**

Tahap lainnya setelah Peraturan Daerah disusun adalah penetapan. Tahap ini cukup penting dilakukan dengan mengundang semua perwakilan pihak yang terkait antara lain: masyarakat, LSM, dunia usaha, media cetak maupun elektronik, dan Pemerintah Daerah, walaupun biasanya untuk penetapan Peraturan Daerah di Kabupaten Minahasa DPRD hanya mengundang eksekutif saja. Hal ini dimaksudkan juga agar semua pihak mengetaui bahwa Peraturan Daerah telah disahkan dan merasa bertanggungjawab untuk mengimplementasikannya.

Tahap yang paling penting untuk mengetahui efektif tidaknya suatu peraturan adalah Tahap Implementasi di mana peran Pemerintah Daerah sangat penting di awal pelaksanaan. Namun, tahap ini masih dalam proses sehingga belum dapat dievaluasi dan dimonitor selengkapnya. Beberapa hal penting yang harus dilakukan pada tahap ini yaitu; Sosialisasi Peraturan Daerah,

pembentukan lembaga koordinasi di Kabupaten yang disebut Badan Pengelola Pesisir Kabupaten (BPPK), dan pembuatan Petunjuk Teknis (Juknis)/Petunjuk Pelaksanaan (Juklak). Sosialisasi telah dilaksanakan di semua kecamatan yang memiliki desa pesisir, antara lain dengan cara membuat buku Peraturan Daerah dan melakukan dialog interaktif di siaran televisi lokal. Umumnya hasil sosialisasi mendapatkan tanggapan positif dari publik. Namun demikian, masih ada LSM yang masih kurang puas, sementara pembentukan BPPK dan pembuatan Juknis/Juklak masih dalam proses. Tantangan selanjutnya untuk mengimplementasikan Peraturan Daerah adalah bagaimana mendorong pemerintah dan pihak terkait lainnya untuk mengupayakan pelaksanaan Peraturan Daerah walaupun Peraturan Daerah tersebut dihasilkan lewat inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Beberapa pertimbangan penting agar Peraturan Daerah dapat diimplementasikan antara lain: pendanaan, kemampuan finansial dan teknis Pemerintah Daerah, peran masing-masing dinas dan pihak yang terkait.

Sebagaimana dikatakan dalam Bab IV, Perda Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 mengenai Institusi dan Koordinasi, telah ditetapkan dengan SK Bupati Minahasa tentang Badan Pengelola Pesisir Kabupaten (BPPK) Minahasa. Pasal 9 Ayat (2) mengatakan bahwa keanggotaan Badan Pengelola Pesisir Kabupaten terdiri atas minimal 9 (sembilan) orang dan maksimal 17 (tujuh belas) orang yang masing-masing berasal dari Dinas dan Instansi terkait, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, perwakilan Pemerintah Desa pesisir, dan perwakilan tokoh masyarakat di wilayah pesisir. Sehubungan dengan Pasal tersebut di atas, Bupati Minahasa menetapkan Keputusan Nomor 195 Tahun 2003 tentang Pembentukan Badan Pengelola Pesisir Kabupaten Minahasa periode 2003–2005 di mana keanggotaannya diambil dari unsur Pemerintah daerah 7 orang, Perguruan Tinggi 2 orang, LSM 1 orang, perwakilan pemerintah desa 1 orang, pengacara 1 orang, pengusaha 2 orang, dan perwakilan masyarakat 3 orang.

Badan yang dibentuk tersebut dalam operasionalnya terkesan bersifat dewan/majelis atau forum, yang tidak duduk di sekretariat Badan Pengelola Pesisir Kabupaten untuk melakukan tugas-tugas kesekretariatan secara penuh waktu, tetapi hanya bersifat dewan atau forum pemikir dan pengambil kebijakan di mana dalam pengambilan keputusan dilakukan pada kondisi tertentu harus dilakukan dalam bentuk pengambilan suara

terbanyak atau memenuhi *quorum*. Tata cara ini secara jelas tidak diatur dalam Perda, namun Badan membuat Standar Prosedur Operasional (SPO) yang menunjuk Sekretariat Eksekutif yang mengatur/melayani sistem tugas, hak dan kewajiban badan, serta tugas-tugas administrasi yaitu kegiatan rutinitas sekretariat, fasilitasi rapat-rapat BPPK, pembuatan laporan dan pertanggung-jawaban. Inti pengaturan dalam SPO meliputi:

- Tugas dan tanggung jawab sekretriat;
- Hubungan Sekretariat BPPK dan Forum BPPK;
- Pusat Informasi Pesisir (PIP).

Pada pelaksanaannya, koordinasi terpadu lintas sektoral dalam pengelolaan sumber daya wilayah pesisir masih membutuhkan panduan teknis pelaksanan (Juklak/Juknis) di mana di dalamnya terdapat, antara lain: (a) Forum, yang merupakan alat/instrumen yang dibutuhkan untuk merekam data, fakta dan masalah kondisi, kegiatan dan model pengelolaan yang sudah dan sedang dilakukan, serta potensi yang ada; (b) Panduan format untuk mengakomodasi usulan kegiatan oleh masyarakat di wilayah pesisir; (c) Panduan pelaporan masalah kegiatan PSWP; dan (d) Panduan mekanisme hubungan koordinasi baik vertikal maupun horisontal (lintas sektoral).

(5) **Substansi dan Arti Penting Perda Minahasa**

Keistimewaaan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa antara lain adalah sebagai berkitut:

- Perda ini merupakan Perda pertama dalam kategorinya yang secara spesifik mengatur tentang pengelolaan sumber daya pesisir daerah;
- Penyusunan Perda bermula dari hak inisiatif DPRD sebagai representasi dari rakyat di wilayah Kabupaten Minahasa (aspiratif dan bersifat *bottom up*);
- Proses penyusunannya melalui proses partisipatif yang melibatkan berbagai kalangan mulai dari masyarakat bawah (nelayan, penduduk desa), lembaga-lembaga pemerintah, LSM, universitas, dunia usaha/swasta, dan sebagainya;
- Perda memihak kepada rakyat, sementara banyak peraturan dibuat dalam rangka sekadar sebagai upaya untuk menghasilkan pendapatan asli daerah (PAD) – Perda Pengelolaan Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat ini justru mementingkan masalah kelangsungan dan kelestarian sumber

daya untuk dapat digunakan bagi kesejahteraan rakyat dengan cara yang bijaksana.

Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 berisi 18 bab dan 40 pasal. Beberapa substansi dari Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat ini antara lain adalah sebagai berikut:

a. Menetapkan lembaga untuk koordinasi pengelolaan pesisir terpadu yaitu Badan Pengelola Pesisir Kabupaten;
b. Menetapkan Dinas Perikanan dan Kelautan sebagai pelaksana utama Pengelolaan Pesisir Terpadu;
c. Menetapkan prinsip-prinsip pengelolaan terpadu, meliputi: pengembangan kapasitas, integrasi, partisipasi, keberlanjutan;
d. Menetapkan prioritas program dan penciptaan pedoman: rencana pengelolaan, peraturan desa, PLH Pesisir, DPL-BM, tata ruang desa, hak tradisional/hak masyarakat adat, perjanjian dan jaminan lingkungan;
e. Pendanaan dan lembaga bagi pengelolaan;
f. Pengawasan dan evaluasi;
g. Penyelesaian sengketa; dan
h. Ketentuan sanksi.

Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 (Lembaran Daerah Kabupaten Minahasa Nomor 5 Tahun 2002) tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat telah ditetapkan sebagai dasar hukum penetapan kebijakan, acuan perencanaan dan pedoman umum pengelolaan sumber daya pesisir dan laut di wilayah Kabupaten Minahasa. Peraturan Daerah pertama di Indonesia yang mengatur pengelolaan sumber daya wilayah pesisir kabupaten tersebut bermula dari adanya kegiatan pembuatan Daerah Perlindungan Laut (DPL) dan Daerah Perlindungan *Mangrove* (DPM) yang dibangun secara partisipatif dengan dukungan dana dan kerja sama *Coastal Resources Center* (CRC), Universitas Rhode Island dengan BAPENAS RI melalui *Coastal Resources Management Projec*t (CRMP) di 4 desa pesisir (Blongko, Bentenan, Tumbak, dan Talise) di Kabupaten Minahasa.

Kawasan konservasi laut dan sumber daya pesisir lokal desa yang dibangun melalui proses pemberdayaan yang intensif termasuk penguatan sumber daya hukum masyarakat lokal yang berhasil menetapkan peraturan desa tentang DPL dan DPM ternyata

efektif dalam meningkatkan sumber daya perikanan, meningkatkan sumber daya ekonomi, serta meningkatkan sumber daya hukum dan penguatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kegiatan pengelolaan sumber daya wilayah pesisir.

Pemahaman akan pembelajaran dari proses pemberdayaan masyarakat pesisir dan manfaat DPL/DPM di keempat desa/lokasi percontohan CRMP mendorong sejumlah anggota DPRD Kabupaten Minahasa untuk menggunakan hak inisiatif mengusulkan peraturan daerah tentang pengelolaan sumber daya wilayah pesisir berbasis masyarakat demi terwujudnya pengelolaan sumber daya wilayah pesisir terpadu yang adil, demokratis, desentralistik, dan berkelanjutan. Peraturan Daerah yang dirumuskan melalui proses partisipatif dengan melibatkan para pihak termasuk masyarakat pesisir dan ditetapkan melalui mekanisme legislatif yang matang tersebut adalah wujud reformasi di bidang hukum yang memperkuat posisi tawar dan peran masyarakat pesisir, mengakui kearifan tradisional, memberdayakan masyarakat, mempromosikan keseimbangan dan keberlanjutan, serta mengadopsi prinsip keterpaduan dan transparansi. Mempertimbangkan manfaat sumber daya wilayah pesisir yang perlu mendapat prioritas pengelolaan, Perda Nomor 2 Tahun 2002 Kabupaten Minahasa memiliki tujuan umum untuk meningkatkan koordinasi kebijakan dan praktik pengelolaan, serta menjamin dan melidungi kondisi lingkungan termasuk mendorong inisiatif masyarakat pesisir melalui pemberdayaan dan pengakuan hak.

4.2.6.2 Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara

Permasalahan. Hakikat permasalahan wilayah pesisir adalah kesulitan-kesulitan dalam pengelolaan pesisir dan laut di Provinsi Sulawesi Utara, khususnya berkenaan dengan aspek lingkungan hidup dan sumber daya alam. Dari diskusi dengan para *stakeholders* diketahui bahwa ruang lingkup permasalahan menyangkut hal-hal sebagai berikut.

(1) Obyek; kondisi wilayah pesisir dan laut itu sendiri, yaitu:
   a. Kerusakan fisik habitat ekosistem wilayah pesisir;
   b. Pencemaran di wilayah pesisir dan laut;
   c. Penurunan kualitas air;
   d. Penurunan populasi ikan yang tergantung pada daerah pesisir (*wetland*, rawa, bakau, karang, lamun,

dan sebagainya);

e. Perusakan habitat penting;
f. Degradasi aset budaya dan keindahan;
g. Pembangunan garis pantai yang tidak sesuai;
h. Banjir dan badai laut.

(2) Subyek; instansi pengelola, yaitu:

a. Kurangnya koordinasi dan kerja sama antarinstansi pemerintah;
b. Konflik antarinstansi;
c. Kurangnya perhatian untuk pembangunan pulau-pulau kecil;
d. Tarik-menarik kepentingan antara Pemerintah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Pusat.

(3) Subyek; kapasitas dan perilaku pejabat, yaitu:

a. Kurangnya kapasitas untuk melaksanakan pengelolaan terpadu;
b. Kurangnya pengetahuan bagaimana pengaruh ekosistem terhadap kegiatan manusia;
c. Konflik (tumpang tindih peraturan antarinstansi);
d. Kurangnya pelaksanaan dan penegakan aturan;
e. Kurangnya partisipasi dan keterlibatan berbagai sektor;
f. Kurangnya pengakuan terhadap pengelolaan tradisional dan *indigenous knowledge* (kearifan lokal).

(4) Subyek; perilaku dan kondisi masyarakat, yaitu:

a. Konflik penggunaan ruang di wilayah pesisir;
b. Meningkatnya konflik sosial;
c. Kurangnya dukungan masyarakat terhadap upaya-upaya pengelolaan pesisir;
d. Pertumbuhan penduduk;
e. Kemiskinan;
f. Hilangnya akses;
g. Kesehatan dan sanitasi masyarakat.

(5) Subyek; pengusaha, yaitu kurangnya partisipasi dan keterlibatan untuk melindungi lingkungan hidup wilayah pesisir.

(6) Sarana/prasarana hukum, yaitu:

a. Peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan berbenturan;
b. Belum adanya Undang-Undang dan peraturan daerah Provinsi yang secara khusus mengatur pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Sehubungan dengan permasalahan yang dihadapi, maka diperlukan suatu Peraturan Daerah Provinsi sebagai upaya meminimalkan perusakan dan pencemaran lingkungan serta mengoptimalkan daya dukung lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam sesuai dengan asas pembangunan berkelanjutan. Permasalahan dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam berkenaan dengan pesisir dan laut di Provinsi Sulawesi Utara melibatkan sejumlah faktor, yaitu menyangkut kondisi fisik pesisir dan laut, perilaku dan kemampuan para *stakeholders* utama (pemerintah, masyarakat, dan pengusaha), dan sarana/prasarana untuk pengelolaan.

Melalui sebuah Perda, Provinsi Sulawesi Utara telah membentuk suatu sistem yang dapat dinamakan Sistem Pengelolaan Pesisir dan Laut Terpadu Berbasis Masyarakat. Secara garis besar, sistem ini berlandaskan pada dua model atau gagasan pokok pengelolaan, yaitu: (1) Pengelolaan Berbasis Masyarakat (*community-based management*); dan (2) Pengelolaan Terpadu (*integrated management*). Sejumlah prinsip yang dipandang penting sehubungan dengan model berbasis masyarakat telah ditegaskan dalam Perda ini, yaitu: (1) sukarela, bukan persyaratan/keharusan, (2) insentif, bukan sanksi, (3) penguatan, bukan birokrasi, (4) proses, bukan substansi, dan (5) penunjuk arah, bukan jalan spesifik.

Sasaran yang ingin dicapai oleh sistem pengelolaan wilayah pesisir terpadu berbasis masyarakat, khususnya dari aspek perlindungan lingkungan hidup, adalah pemanfaatan sumber daya alam pesisir dan laut secara berkelanjutan (*sustainable*). Untuk mewujudkan sasaran tersebut, dibutuhkan program-program yang merupakan prioritas untuk memenuhi kebutuhan. Salah satu program prioritas adalah pengelolaan pesisir yang muncul dari kehendak masyarakat lokal dengan menentukan sendiri Daerah Perlindungan Laut dan Daerah Perlindungan Bakau di lokasi yang ditentukan sendiri oleh masyarakat desa. Program ini kemudian dikukuhkan dalam Peraturan Desa, seperti Peraturan Desa Blongko, Talise, Bentenan, Tumbak, dan desa-desa lain di pesisir Kecamatan Likupang Barat dan Likupang Timur.

Perencanaan program pengelolaan pesisir dan laut dapat berasal dari prakarsa pemerintah (Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa/Kelurahan), masyarakat lokal atau perorangan (Perda Nomor 38 Tahun 2003, Pasal 25 sampai dengan Pasal 34). Dokumen perencanaan dapat meliputi rencana strategis, rencana pemintakan (zonasi), rencana pengelolaan, dan rencana aksi. Badan Pengelola Pesisir dan Laut tingkat Provinsi mengkoordinasi perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan wilayah pesisir dan laut.

Pilar Program

Materi dan jiwa aturan (*the spirit of law*) dari Perda Pesisir dan Laut di Sulawesi Utara terdiri atas tiga pilar utama bagi penyusunan program. Tiga pilar ini merupakan karakteristik Perda sehingga berbeda dengan peraturan-peraturan pengelolaan lingkungan hidup yang ada sekarang ini. Ketiga pilar tersebut, yaitu:

(1) Desentralisasi Pengelolaan kepada Masyarakat Lokal

Perda menjabarkan dalam ketentuan-ketentuannya pengakuan terhadap hak-hak lingkungan dan hak-hak ekonomi tertentu dari masyarakat lokal atas sumber daya lingkungannya. Sebagai salah satu contoh praktisnya adalah bahwa masyarakat lokal memiliki hak untuk mengetahui dan memberi persetujuan atas setiap usulan usaha atau kegiatan yang akan dilakukan pihak lain di wilayah pesisir Desa/Kelurahan sebelum pemberian izin oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 12 huruf e Perda). Konsekuensinya, setiap orang dan/atau badan hukum yang hendak melakukan usaha di wilayah pesisir wajib mendapat persetujuan terlebih dahulu dari masyarakat lokal pesisir (Pasal 36 Ayat (1) huruf a Perda).

Sekarang ini, desentralisasi pengelolaan sumber daya juga sudah diakui dan ditegaskan sebagai salah satu prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001. Prinsip ini dirumuskan dengan kata-kata "melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumber daya agraria dan sumber daya alam" (Pasal 5 huruf l TAP MPR No. IX/MPR/2001).

Pilar desentralisasi pengelolaan sumber daya alam ini merupakan dasar model *community-based* yang berasal dari laporan *the World Commission on Environment and Development: Our Common Future,* yang juga dikenal sebagai the Brundtland

Report 1987. Dengan jelas dan rinci dikemukakan konsep (*integrated*) dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), model dan konsep-konsep memerlukan waktu yang cukup lama untuk diterima oleh pemerintah di berbagai negara karena dipandang dapat merugikan pembangunan ekonomi. Atas desakan berbagai pihak termasuk lembaga nonpemerintah/LSM, akhirnya konsep dan model diterima setelah diuji penerapannya.

(2) Jalur Politik yang Efektif bagi Masyarakat Lokal

Pembentukan jalur politik yang efektif bagi masyarakat lokal dijabarkan dalam ketentuan untuk membentuk badan koordinasi pengelolaan pesisir dan laut di tingkat provinsi dan masing-masing Kabupaten/Kota. Badan koordinasi ini menjadi salah satu jalur bicara dan perjuangan masyarakat lokal sebab mereka terwakili di situ. Pembentukan badan ini juga untuk mewujudkan asas keterpaduan (*integrated principle*) dalam pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan laut.

(3) Pendampingan Masyarakat Lokal

Dasar pikiran umum dari pilar pendampingan masyarakat lokal adalah keyakinan bahwa tanpa pemberdayaan masyarakat, pembangunan ekonomi akan berputar-putar dalam lingkaran. Apabila kepada masyarakat diberikan suatu fasilitas, maka dalam kurun waktu sepuluh tahun atau dua puluh tahun depan fasilitas tersebut dengan cepat akan berpindah tangan karena masyarakat tidak punya keberanian dan kemampuan manajemen. Mulai sekarang dan seterusnya masyarakat lokal perlu diberi kemampuan manajemen, khususnya manajemen (pengelolaan) sumber daya alam. Proses peningkatan kapasitas dan keberanian untuk mengelola sumber daya alam tersebut memerlukan waktu. Oleh karenanya, diperlukan suatu proses pendampingan untuk tenggang waktu tertentu. Pengakuan terhadap keberadaan kearifan lokal dalam manajemen sumber daya alam sebagai asas pengakuan terhadap kearifan tradisional dalam pengelolaan sumber daya alam (Pasal 4 huruf h Perda) merupakan asas yang perlu diperhatikan dalam proses perencanaan program dan pendampingan.

Rambu-rambu desentralisasi pengelolaan tidak akan menimbulkan pertentangan antarmasyarakat dan menyulitkan kebijakan pembangunan pemerintah. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam Peraturan Daerah di Sulawesi Utara yang bersifat sebagai rambu-rambu, adalah sebagai berikut:

(1) Pemahaman bahwa desentralisasi yang dimaksudkan dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001, juga Brundtland Report 1987 (yang menjadi titik tolak model *community-based*), bukanlah dari aspek kepemilikan tapi dari aspek pengelolaan (manajemen). Hak ini seperti halnya hak serupa yang dalam Hukum Adat dikenal sebagai kalakeran (Minahasa) dari suatu desa, atau ulayat (Minangkabau), dan lain sebagainya;

(2) Hak masyarakat berupa hak lingkungan tertentu dan hak ekonomi tertentu, bukanlah keseluruhan hak seperti seorang pemilik;

(3) Hak-hak itu perlu melalui proses pendaftaran (Pasal 15 dan 16 Perda);

(4) Ada hal-hal tertentu di mana kegiatan pembangunan perlu diprioritaskan, khususnya pembangunan fasilitas umum seperti pelabuhan dan jalan umum (Penjelasan Pasal 36 Ayat (1) Perda).

Investor dan Pemberdayaan Masyarakat

Investor merupakan salah satu komponen pokok paling mendasar dalam Perda. Di satu pihak investasi dibutuhkan untuk pembangunan ekonomi, namun di lain pihak banyak investasi (tidak semua) menimbulkan pencemaran/ kerusakan lingkungan hidup. Investasi di wilayah pesisir dan laut, termasuk juga di pesisir dan pulau-pulau kecil (P2K), wajib memperhatikan ketentuan dalam Bab XI (Perjanjian dan Jaminan Lingkungan), yang mencakup Pasal 36, 37, dan 38 Perda. Investor yang hendak melakukan investasi wajib untuk memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut: (a) mendapat persetujuan terlebih dahulu dari masyarakat lokal pesisir; (b) membuat rencana rehabilitasi lingkungan; (c) membuat rencana pemberdayaan masyarakat (Pasal 36 Ayat (1) Perda). Sedangkan investor yang sedang melakukan investasi berkewajiban untuk:
(a) memperhatikan dan melindungi lingkungan hidup;
(b) melaksanakan pemberdayaan masyarakat (Pasal 37).

Selanjutnya, menurut Pasal 38 Perda, pelaksanaan pemberdayaan masyarakat pesisir sebagaimana dimaksud Pasal 37 Peraturan Daerah ini dikoordinasikan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (ayat (1)). Pembiayaan yang timbul dari pelaksanaan rencana rehabilitasi lingkungan dan pemberdayaan masyarakat pesisir, sebagaimana dimaksud Pasal 37 Peraturan Daerah ini, dibebankan kepada orang dan/atau badan

hukum yang melakukan pengusahaan di wilayah pesisir tersebut (Ayat (2)).

Pemberdayaan masyarakat oleh investor berasal dari konsep tanggung jawab sosial pengusaha (*social responsibility of business*). Peraturan perundang-undangan di Indonesia baru sedikit yang secara langsung mewajibkan investor melaksanakan pemberdayaan masyarakat. Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 2002 tentang Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut, Pasal 16 Ayat (1), memuat ketentuan bahwa setiap orang dan/atau badan hukum yang melakukan pengusahaan pasir laut wajib menyusun rencana pemberdayaan masyarakat pesisir.

Paradigma Baru Hukum Pesisir di Sulawesi Utara. Paradigma baru pengelolaan sumber daya pesisir berbasis masyarakat di Sulawesi Utara mengalami perkembangan yang dapat dikatakan "luar biasa" sejak tahun 1997. Masyarakat di beberapa desa pesisir wilayah Kabupaten Minahasa (Blongko, Talise, Bentenan, dan Tumbak) mulai difasilitasi untuk menumbuhkan "rasa memiliki" atas sumber daya alam dan lingkungan hidup di desa mereka. Dari fasilitasi ini diharapkan akan muncul dan tumbuh dengan sendirinya perasaan untuk mau dan ingin mengatur, mengelola, dan menjaga lingkungan hidup mereka sendiri. Hal demikian ini mendahului keberadaan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menjadi titik awal era otonomi daerah yang baru, PP Nomor 25 Tahun 2000 sebagai aturan pelaksanaannya, dan juga TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang memiliki dasar pikiran yang sama.

Sebagai hasil fasilitasi tersebut, maka sejak tahun 1998 mulai ada keputusan-keputusan desa sebagai produk hukum dari masyarakat-masyarakat lokal itu sendiri yang termuat dalam bentuk Peraturan Desa atau Perdes, (Keputusan Desa tentang Daerah Perlindungan Laut Blongko No. 03/2004a/KD-DB/VIII/1998, Peraturan Desa Talise No. 01/2028/PD-DT/VIII/2000, Peraturan Desa Bentenan Nomor 3 Tahun 2002 dan Peraturan Desa Tumbak No. 1/2009/PD/TBK/2000), yang menyangkut pengelolaan sumber daya wilayah pesisir. Pemberlakuan Perdes di sejumlah desa tersebut kemudian disusul dengan ditetapkannya Perda Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa, dan Perda Provinsi Sulawesi Utara Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Terpadu Berbasis Masyarakat di Provinsi Sulawesi Utara. Keduanya merupakan Peraturan daerah yang merupakan usul inisiatif lembaga legislatif (DPRD).

4.2.6.3 Gagasan Kawasan Konservasi Laut (KKL) Kota Bitung

Badan Pengelolaan Pesisir dan Laut Terpadu (BPPLT) bekerja sama dengan Pemerintah Kota Bitung dan para pihak membuat sebuah kelompok kerja bernama Kelompok Kerja Terpadu Kawasan Konservasi Laut (KKP-KKL) yang terdiri atas: (1) sebuah tim kecil yang anggotanya dari pihak-pihak inti dan kantor-kantor pemerintahan yang memang terlibat langsung; dan (2) sebuah kelompok yang lebih besar yang terdiri atas penasihat untuk merencanakan dan menjalankan strategi untuk pengembangan pengelolaan Selat Lembeh yang berbasis masyarakat dan multi-pihak.

Proses Pembentukan KKL
Setelah pembentukan kelompok kerja, maka langkah-langkah selanjutnya yang diambil adalah melakukan berbagai kegiatan sebagai berikut:

- Lokakarya para ahli untuk pembentukan tim pengelola. Hasil lokakarya para ahli ini diharapkan akan membentuk suatu kelompok kecil yang dapat melakukan sosialisasi tentang tahapan-tahapan pembuatan Kawasan Pengelolaan;
- Konsultasi publik ke-1 untuk sosialisasi strategi bentukan Kawasan Pengelolaan. Konsultasi publik ke-1 ini diharapkan untuk mendapatkan masukan berupa informasi, sudut pandang, dan keinginan para pihak. Hasil dari konsultasi publik ini berupa bahan publikasi sederhana untuk umum, yang meliputi kampanye media (*media campaign*) seperti *talk show* di radio, *talk show* di televisi, pemberitaan di koran *Manado Post*, *media gathering,* dan pembuatan 1 film dokumenter;
- Mengumpulkan informasi tentang kondisi ekonomi, sosial, kondisi penggunaan dan pengguna Selat Lembeh saat ini, strategi pemerintahan dan rencana pengembangan, data bio-fisik dan sudut pandang para pihak yang kesemuanya itu akan dituangkan dalam sebuah Profil atau Naskah Akademik. Kumpulan informasi ini berupa data sekunder yang diperoleh dari informasi 'Atlas', JICA, MREP, LIPPI, Mitra Pesisir, WWF, TNC-ECA, dan hasil Penelitian Ekonomi;
- Konsultasi Publik ke-2 berupa sosialisasi Naskah Akademik untuk memberitakan informasi tentang status sumber daya alam, sosio-ekonomi, permasalahan hukum, dan aktivitas lainnya yang berada di Selat Lembeh. Bagi kelompok kerja, masukan informasi, sudut pandang, dan keinginan para pihak menjadi bahan untuk

pembentukan desain Kawasan Pengelolaan;

- Kelompok kerja kemudian menuangkan semua informasi dan aspirasi ke dalam Naskah Akademik.

Pengumpulan dan Analisis Data

BPPLT dan Kelompok Kerja Terpadu Kawasan Konservasi Laut (KKP-KKL) Selat Lembeh mengumpulkan semua hasil penelitian yang sudah dilakukan oleh LSM, UNSRAT, Pemerintah Daerah, dan mengumpulkan semua perundang-undangan terkait dari Pemda dan pihak lain. Tim ini juga menggunakan pedoman tentang cara penyusunan Perda dan penyusunan Kawasan Konservasi Laut serta pedoman lain. Di samping itu, BPPLT dan KKT–KKL Selat Lembeh membuat survei baru tentang ekowisata, biofisik, *livelihood*, dan nilai ekonomi sumber daya alam (SDA). Survei-survei tersebut dilaksanakan pada bulan Juni s/d Desember 2004 dengan pendanaan dari Program Mitra Bahari Departemen Kelautan dan Perikanan dan dana USAID melalui Program Mitra Pesisir.

- Secara khusus Pengelolaan Terpadu Kawasan Selat Lembeh dilakukan dengan pendekatan sebagai berikut:
- Pendekatan ekosistem, di mana pengembangan pantai dan laut mempertimbangkan karakteristik ekosistem yang ada di wilayah pesisir Selat Lembeh;
- Pendekatan perencanaan Pemerintahan Kota melalui Renstra Kota Bitung;
- Pendekatan komprehensif lebih ditekankan pada aspek biofisik, sosial ekonomi dan budaya (sosekbud), dan pariwisata;
- Pendekatan adaptif, menyesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi sebagaimana karakteristik ekosistem pesisir; dan
- Penedekatan partisipatif masyarakat.

Kosultasi Publik dan Naskah Akademik

Konsultasi publik dilakukan untuk mendapatkan masukan, koreksi, dari berbagai kepentingan atau pun stakeholders di Selat Lembeh termasuk untuk mensosialisikan Naskah Akademik. Konsultasi ini dilakukan dengan mengundang semua stakeholders di perairan Selat Lembeh dan sekitarnya dalam pertemuan-pertemuan.

Penulisan Naskah Akademik pengelolaan terpadu kawasan perairan Selat Lembeh mengacu pada beberapa cara/metode antara lain melalui penelusuran pustaka/literatur, kajian dokumen terkait seperti

Renstra, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan hasil-hasil penelitian yang mencakup aspek fisik-kimia oseanografi, biologi, ekonomi, dan sosial–budaya masyarakat dari kawasan Selat Lembeh. Selanjutnya dengan mempertimbangkan aspek-aspek pendekatan, maka dalam pembahasan selanjutnya akan direview kondisi fisik, biologi, kimia, termasuk ekosistem yang ada di kawasan Selat Lembeh serta rencana pemerintah termasuk kegiatan industri dan masyarakat.

Untuk penulisan Naskah Akademik ini, KKT membentuk suatu tim penulis yang berjumlah 3 orang. Penulisan Naskah Akademik dimulai dengan pembuatan draft isi dari setiap Bab Naskah Akademik dan dilanjutkan dengan penulisan setiap bab. Masing-masing anggota penulis mendapat tanggung jawab atas bab-bab tertentu. Penulis kemudian bertemu untuk saling tukar informasi termasuk me-*review* dan menyatukan semua bab untuk disosialisasikan. Tim penulis melakukan pertemuan setiap akhir sosialisasi Naskah Akademik untuk mengumpulkan semua koreksi, masukan, atau pun penambahan informasi demi penyempurnaan Naskah Akademik.

4.2.6.4 Daerah-daerah Lain

Selain sejumlah kebijakan daerah yang sedang berlaku, baik sebelum dan sesudah masa otonomi daerah, terdapat juga sejumlah rancangan kebijakan daerah yang mengatur mengenai pesisir dan laut. Semua daerah yang didukung oleh MCRMP menghasilkan rancangan peraturan daerah mengenai pengelolan pesisir dan laut. Proyek yang berada di bawah tajuk *Legislative Review* dan *Law Enforcement* tersebut memiliki tahapan kegiatan yang baku. Kegiatan tersebut diawali dengan inventarisasi dan *review* peraturan perundangan yang mengatur mengenai kelautan dan perikanan. Kegiatan *review* tersebut sekaligus dijadikan sebagai pengabsah kebutuhan perlunya membuat sebuah peraturan daerah tersendiri mengenai pengelolaan pesisir dan laut. Kegiatan berikutnya setelah inventarisasi dan *review* perundangan adalah penyusunan naskah akademis.
Setelah itu dilanjutkan dengan lokakarya yang di beberapa tempat disebut sebagai konsultasi publik. Akhir dari rangkaian kegiatan ini adalah penyusunan Rancangan Perda. Semua penyelenggaraan kegiatan, termasuk pembuatan Naskah Akademis dan Rancangan Perda dikontrakkan kepada lembaga tertentu. Namun di beberapa daerah, penyelenggaraannya dilaksanakan sendiri oleh Bapeda setempat.

Berikut beberapa daerah yang sudah merampungkan rancangan peraturan daerahnya:

Daerah	Tentang
Provinsi Kalimatan Timur	Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Laut
Kabupaten Ketapang (Kalbar)	Pengelolaan, Pemanfaatan, Pengembangan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat
Kabupaten Padang Pariaman (Sumbar)	Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Kabupaten Padang Pariaman

5. Analisis

Karena tulisan ini mengambil fokus untuk memeriksa derajat keharmonisan antara kebijakan daerah dengan peraturan pemerintah pusat dan antar-kebijakan daerah, maka bagian berikut dari tulisan ini akan menganalisis apakah ada hubungan harmonis antara berbagai peraturan perundangan tersebut. Bila tidak ada, bagaimana muatan dan bentuk ketidakharmonisan tersebut. Bila pun ada, bagaimana pula muatan dan bentuknya. Secara khusus, analisis ini akan melihat implikasi apabila kebijakan daerah harmonis dengan peraturan perundangan dan kebijakan pemerintah pusat.

Selain melihat derajat keharmonisan antara peraturan perundangan mengenai pengelolaan pesisir dan laut, juga akan dicermati tiga hal lain, yaitu: [1] apakah ada perubahan kebijakan daerah antara sebelum dan sesudah otonomi daerah; [2] sejauh mana kebijakan daerah mengenai pengelolaan pesisir dan laut mengadopsi konsep pengelolaan pesisir
terpadu; dan [3] bagaimana sandungan yang dihadapi dalam rangka mengimplementasikan kebijakan daerah yang inovatif.

Untuk melihat hal yang pertama, yakni derajat keharmonisan, akan dipergunakan kerangka pikir yang dikembangkan pada Bagian Pendahuluan buku ini. Hanya, kerangka pikir yang akan dipakai lebih mengandalkan prinsip dan norma hukum sebagai alat ukur untuk melihat derajat keharmonisan. Analisis ini tidak akan sampai menggunakan data-data faktual untuk memeriksa apakah hubungan

antara kebijakan daerah dengan peraturan pemerintah pusat harmonis atau tidak[27]. Ini dilakukan selain karena selama ini metode-metode untuk memeriksa derajat keharmonisan dikembangkan terlebih dahulu oleh aliran *legal positivism*[28], juga karena alasan keterbatasan data-data lapangan. Analisis ini juga tidak akan masuk ke dalam uraian yang detail seperti hubungan antar-pasal atau ayat dari peraturan perundangan yang akan dicontohkan.

5.1 Derajat Hubungan Harmonis

Ada cara mudah untuk memastikan apakah kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut seperti yang sudah disebut-sebut pada bagian terdahulu bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum, peraturan perundangan yang lebih tinggi, atau peraturan perundangan lainnya. Dengan rumusan kalimat yang berbeda hendak dipastikan apakah kebijakan daerah tersebut harmonis atau tidak dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi dan peraturan perundangan yang lain. Caranya adalah dengan menengok apakah berbagai kebijakan daerah di atas telah dibatalkan atau tidak oleh pemerintah pusat. Bila tak satu pun kebijakan darah tersebut dibatalkan oleh pemerintah pusat, maka bisa dipastikan bahwa hubungannya dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi dan peraturan perundangan lainnya adalah harmonis. UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diganti oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 serta PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Otonomi Daerah memang memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat dan gubernur untuk membatalkan kebijakan daerah (Perda, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD), apabila bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundangan lainnya[29]. Lalu, mengapa kebijakan-kebijakan daerah di atas tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi?

Ternyata ada dua sebab. Pertama, karena kebijakan daerah tersebut dibuat dalam rangka mengatur lebih lanjut ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Kedua, kebijakan daerah tersebut dilahirkan dalam rangka menjalankan kewenangan yang diserahkan kepada daerah. Pengaturan lebih lanjut mengenai izin penangkapan ikan, retribusi tempat pendaratan kapal, pembentukan susunan organisasi dan tata kerja dinas, pungutan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, serta pajak bahan galian C, memang diperintahkan untuk diatur lebih lanjut lewat kebijakan daerah. Harmoni kebijakan daerah dengan peraturan yang lebih tinggi muncul karena kebijakan daerah semata-mata mendudukkan dirinya sebagai pelanjut atau perujuk yang setia terhadap peraturan yang lebih tinggi.

Memang, di satu sisi kedudukan yang demikian mendatangkan harmoni, namun di sisi lain justru melahirkan dampak buruk. Sikap kebijakan daerah untuk merujuk bulat-bulat pada peraturan yang lebih tinggi telah menyebabkan kebijakan daerah terjangkiti ciri-ciri yang diidap oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi/pusat. Ciri peraturan perundangan pusat menjadi gampang dijumpai pada kebijakan daerah. Sosok atau ciri yang masih terlihat kentara adalah: [1] egoisme sektoral; [2] orientasi pemanfaatan; [3] instrumentasi kebijakan daerah sebagai pencari rente (rent seeker); dan [4] pengingkaran hak-hak masyarakat lokal.

Pengurusan wilayah pesisir dan laut masih ditangani oleh dinas atau unit kerja yang berbeda dan bahkan terpisah. Urusan perizinan penangkapan ikan diserahkan kepada Dinas Perikanan atau Pertanian. Sedangkan urusan perizinan pemanfaatan bahan galian C dan pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan diserahkan kepada masing-masing dinas pertambangan dan pekerjaan umum. Hampir tidak ada mekanisme terlembagakan yang mengharuskan berbagai dinas tersebut melakukan koordinasi. Karena diatur melalui sistem pemerintahan sentralistik, dinas atau bagian tidak lebih dari kepanjangan tangan pemerintah pusat. Akibatnya, sektoralisme yang tumbuh subur di tingkat pusat ditularkan kepada pemerintah daerah. Hampir mustahil bagi pemerintah pusat untuk merancang sendiri kelembagaan pengurusan kawasan pesisir yang berbeda dengan rancangan yang dikembangkan oleh pemerintah pusat.

Proses pembuatan kebijakan daerah tersebut juga tidak dilakukan dengan mengembangkan komunikasi koordinatif antara berbagai dinas atau bagian. Kebijakan daerah tersebut dibuat dengan menjadikan komunikasi antara dinas atau bagian hanya sebatas formalitas. Rancangan kebijakan daerah hampir seluruhnya datang dari dinas teknis. Seharusnya draft tersebut dibahas secara koordinatif dengan dinas terkait dan diminta untuk diharmoniskan dengan kebijakan daerah yang lain kepada bagian hukum. Dua tahapan yang terakhir ini sering hanya dijadikan pelengkap saja bahkan ada yang sama sekali dilewati, dengan cara mengajukan langsung ke gubernur atau bupati/walikota.

Orientasi pemanfaatan pada kebijakan-kebijakan daerah di atas terlihat begitu vulgar. Ada dua alasan yang membenarkan kesimpulan di atas, yakni: [1] secara kuantitatif dominasi kebijakan daerah yang mengatur pemanfaatan sumber daya pesisir dan laut begitu nyata. Kebijakan daerah yang mengatur izin dan retribusi adalah kategori Perda yang mengatur mengenai pemanfaatan karena izin diterbitkan dalam rangka

kegiatan pemanfaatan; dan [2] sekalipun dalam kebijakan daerah tersebut tercantum klausul mengenai perlindungan dan konservasi namun kalah menonjol dibandingkan dengan orientasi pengerukan. Apalagi tidak ada satu pun kebijakan daerah yang khusus mengenai perlindungan dan konservasi atau paling tidak yang memberikan tekanan kepada kedua hal tersebut.

Orientasi pemanfaatan ini mengimbas pada dua ciri yang lain, yakni instrumentasi kebijakan daerah sebagai perburuan rente demi penggalian pendapatan asli daerah (PAD) dan penyangkalan dan pengabaian hak-hak masyarakat lokal. Sekalipun beberapa di antara kebijakan daerah tersebut pada Konsideran Menimbang memaksudkan pembuatan kebijakan daerah untuk memajukan kesejahteraan masyarakat, maksud untuk meningkatkan PAD terlihat lebih diperhatikan. Kebijakan daerah dipakai untuk mengabsahkan berbagai retribusi[30]. Dari 46 buah kebijakan daerah yang dicontohkan dalam tulisan ini, 31 buah di antaranya mengatur mengenai retribusi, pajak, dan perizinan.

Kealpaan lain yang dilakukan oleh kebijakan daerah di atas adalah tidak mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat lokal. Satu-satunya nuansa perlindungan yang agak tertangkap adalah tindakan kebijakan daerah untuk melindungi nelayan kecil dari ancaman nelayan-nelayan besar, dengan cara mengatur alat dan wilayah tangkap perikanan. Namun, perlindungan tersebut bukan berangkat dari pemikiran betapa perlunya pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan masyarakat lokal dan hak-hak atas sumber daya pesisir dan laut. Kebijakan daerah di atas tidak mengakui bahwa masyarakat lokal berdaulat atas wilayah yang didiaminya sejak turun-temurun. Sebaliknya, kebijakan daerah tersebut menganggap bahwa masyarakat lokal tersebut ada karena hukum negara mengakui dan memberinya. Termasuk pemberian hak-hak mereka atas pemanfaatan sumber daya pesisir dan laut (*rights created by state*).

Jadi, memang ada harga yang harus ditanggung oleh kebijakan daerah akibat berusaha membangun hubungan harmonis dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Kebijakan daerah memang berhasil menjalin hubungan 'baik' dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, tetapi pada saat yang sama menciptakan hubungan yang tidak harmonis dengan masyarakat yang terkenai dampak kebijakan tersebut. Dominasi kebijakan daerah mengenai perizinan, pajak, dan retribusi tentu saja membawa beban ekonomi bagi masyarakat. Penyangkalan kebijakan daerah tersebut terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat lokal sudah pasti melahirkan dampak-dampak sosial dan ekologi.

Deretan dampak itulah yang menyebabkan hubungan kebijakan daerah tersebut menjadi tidak harmonis dengan masyarakat lokal. Corak kebijakan daerah yang meneruskan egoisme sektoral dari peraturan perundangan yang lebih tinggi juga melahirkan disharmoni lain karena memicu munculnya berbagai konflik pemanfaatan. Dalam kondisi ini, bukan hanya masyarakat lokal yang terkenai dampak tapi juga kalangan pengusaha yang kesulitan mendapatkan situasi kondusif untuk berusaha.

5.2 Terobosan dan Inovasi di Masa Otonomi Daerah

Gambaran di atas tidak hanya monopoli kebijakan daerah di masa sebelum otonomi daerah. Dominannya alasan pembuatan kebijakan daerah untuk melaksanakan ketentuan lebih lanjut dari UU Nomor 34 Tahun 2000 dan UU Perikanan membuat kebijakan daerah di masa otonomi daerah tidak berbeda jauh dengan masa sebelum otonomi daerah. Obyek yang diatur tidak jauh-jauh dari soal perizinan, pajak, dan retribusi. Perizinan mencakup izin usaha perikanan, izin pembuatan dan pengusahaan tambak udang, izin operasional tempat pendaratan kapal ikan, izin pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, serta izin pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C. Pajak mencakup pajak kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas Air. Sedangkan retribusi mencakup retribusi pemeriksaan mutasi hasil ikan, retribusi izin usaha perikanan, retribusi penjualan produksi usaha daerah, retribusi grosir pelelangan hasil perikanan, retribusi jasa fasilitas sungai di perairan dalam, retribusi tempat pelelangan ikan dan retribusi tempat pendaratan kapal.

Rupanya, sekalipun kebijakan otonomi daerah telah menyerahkan kewenangan pengelolaan laut kepada daerah, tidak banyak daerah yang menggunakannya. Buktinya, seperti disebutkan di atas, hampir sebagian besar kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut pasca-otonomi daerah dalam rangka melaksanakan UU Nomor 34 Tahun 2000 dan UU Perikanan bukan untuk mewujudkan kewenangan yang diserahkan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999. Hanya sedikit daerah yang mencoba melaksanakan UU Nomor 22 Tahun 1999. Apalagi bila pelaksanaan tersebut dibumbui dengan pengenalan pemaknaan baru yang inovatif. Dari sedikit kebijakan daerah yang bermuatan dan bergaya demikian, yang bisa disebutkan adalah:

- Keputusan Gubernur Jambi Nomor 163 Tahun 2001 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Laut dan Pesisir Provinsi Jambi;
- Peraturan Daerah Kabupaten Bengkayang Nomor 13 Tahun 2000 tentang Rencana Tata Ruang Laut, Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;

- Perda Kabupaten Bengkayang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Bengkayang;
- Perda Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa;
- Perda Provinsi Sulawesi Utara Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Terpadu Berbasis Masyarakat di Provinsi Sulawesi Utara; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut.

Ada dua alasan mengapa keenam kebijakan daerah tersebut dikualifikasi sebagai kebijakan daerah yang inovatif, sekaligus dinilai melakukan terobosan. Pertama, dari sisi muatan pengaturan, ketiga kebijakan daerah tersebut memperkenalkan hal-hal yang selama ini dijauhi oleh kebijakan daerah. Misalnya konsep pengelolaan terpadu, pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat lokal, serta penekanan atau penyeimbangan antara kegiatan pemanfaatan dengan perlindungan atau konservasi. Pencantuman konsep dan muatan-muatan yang demikian memang dilakukan untuk mengoreksi kesalahan yang selama ini diidap oleh peraturan perundangan pusat/nasional. Muatan-muatan demikian justru dihadirkan untuk menghilangkan kebijakan daerah dari ciri sektoral, tidak mengakui hak masyarakat lokal, dan terlalu berorientasi pemanfaatan. Lebih dari itu, muatan yang demikian juga ditujukan untuk menghilangkan 3 dampak negatif yang dihasilkan oleh peraturan perundangan masa lalu, yakni kerusakan ekobiofisik, konflik, dan pemiskinan masyarakat lokal.

Bahkan para pihak yang terlibat dalam penyusunan Perda Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 menganggap Perda tersebut unik. Mengapa? Pertama, karena penyusunan Perda tersebut dilakukan dengan menyerap aspirasi para pihak yang berkepentingan dengan begitu luas. Kedua, karena dari segi substansi Perda tersebut dianggap memihak kepada rakyat. Berbeda dengan kebanyakan Perda pada umumnya, Perda tersebut bukan dibuat dalam rangka menghasilkan PAD, melainkan untuk tujuan kesejahteraan masyarakat dan kelestarian ekosistem pesisir.

Boleh jadi, bila dilakukan pengecekan, enam kebijakan daerah di atas ternyata tidak terlalu bersesuaian atau malah bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sebutlah Perda Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 dan Perda Kabupaten Bengkayang Nomor 14 Tahun 2002 yang dengan berani mengakui prinsip *free and*

prior informed consent kepada masyarakat setempat. Hal lain, Perda ini bukan hanya mendorong desentralisasi tetapi juga devolusi dengan diakui dan diaturnya kewenangan desa atas kawasan pesisir. Pengakuan masyarakat setempat bergaya demikian tidak bisa ditemukan pada peraturan perundangan pusat seperti UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan UU Nomor 7 Tahun 2003 tentang Sumber Daya Air. Gaya dan muatan serupa itu hanya bisa dalam rancangan peraturan perundangan pusat seperti RUU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir yang sampai saat ini masih dalam tahapan pembahasan. Bila begitu, keenam kebijakan daerah tersebut sudah pasti tidak begitu harmonis dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sebaliknya, keenamnya malah harmonis dengan kebutuhan masyarakat karena lebih mengutamakan tujuan (*focus on purpose*) ketimbang mengutamakan teks (*focus on text*).

Informasi yang didapatkan dari salah seorang pelaksana inti MCRMP membenarkan analisis di atas. Pertimbangan atau alasan utama fasilitasi perancangan Perda di 53 daerah provinsi dan kabupaten/kota oleh proyek ini bukan karena peraturan perundangan yang lebih tinggi memerintahkan pembuatan Perda dan Raperda tersebut. Alasan utamanya adalah kebutuhan nyata di lapangan. Carut-marut pengelolaan pesisir dan laut dan keinginan untuk menghadirkan pengelolaan pesisir dan laut yang bisa mengoptimalkan manfaat, menciptakan kesejahteraan ekonomi masyarakat, dan menjaga kelestarian lingkungan, telah menjadi alasan paling dasar dari Perda dan Raperda tersebut. Itu sebabnya, sekalipun landasan yuridisnya sangat minim (utamanya mengandalkan UU Nomor 22 Tahun 1999), ke-58 Pemerintah Daerah tersebut meyakini keabsahan pembuatan Perda dan Raperda tersebut[31].

Kedua, pembuatan kebijakan daerah tersebut dilakukan melalui proses yang tidak konvensional. Selama ini proses pembuatan rancangan kebijakan daerah sangat tertutup. Hanya menjadi *domain* dinas dan DPRD dengan sedikit menyertakan unsur perguruan tinggi. Pembuatan Perda Kabupaten Bengkayang tidak menabukan keterlibatan unsur masyarakat sipil yang lain (masyarakat, LSM). Proses serupa ini juga dipakai dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah di Provinsi Kaltim, Kabupaten Ketapang, dan Padang Pariaman[32]. Penyusunan Perda Kabupaten Minahasa sedari awal sudah disadari tidak mengikuti kelaziman normatif. Namun, penyusunan yang tidak mengikuti seratus persen tata cara pembentukan peraturan perundangan tersebut bukan dengan maksud melanggar peraturan perundangan, tetapi semata-mata untuk mendorong proses

demokratisasi dalam policy making process dan menghasilkan materi Perda yang memihak kepentingan mayoritas dan lingkungan.

Selain keenam Perda yang disebutkan di atas, masih ada inovasi kebijakan daerah dalam bentuk peraturan desa (Perdes), seperti yang berlangsung di 4 desa (Bolongko, Bentenan, Tumbak, Talise) di Kabupaten Minahasa dan Desa Sungai Cabang di Kabupaten Kota Waringin Barat. Catatan penting bagi 4 Perdes di Kabupaten Minahasa, sekalipun keempatnya dibuat sebelum era otonomi daerah, tidak menganulir atribut-atribut atau ciri umum yang melekat pada kebijakan pesisir dan laut sebelum otonomi daerah. Memang bisa saja ia disebut sebagai cikal-bakal kebijakan-kebijakan inovatif yang berlahiran pasca-dicanangkannya kebijakan otonomi daerah. Lagipula, substansi dan tujuan 4 Perdes tersebut tidak terlalu mengusik kepentingan elite daerah dan pemerintah pusat karena lebih mengatur mengenai perlindungan.

5.3 Muatan Konsep Pengelolaan Terpadu

Nampaknya ada garis lurus antara muatan dan proses pembuatan kebijakan daerah dengan penggunaan konsep pengelolaan terpadu. Dengan mengacu pada contoh-contoh kebijakan daerah yang disebutkan di atas, bisa ditarik sebuah preposisi awal bahwa kebijakan daerah yang dibuat secara partisipatif dan muatannya mendukung keberadaan dan hak-hak masyarakat lokal serta menyeimbangkan antara kegiatan pemanfaatan dengan perlindungan dan konservasi akan memuat atau menggunakan konsep pengelolaan terpadu. Sebaliknya, kebijakan daerah yang melulu berkonsentrasi mengatur pemanfaatan, perizinan, dan pungutan tidak menggunakan konsep pengelolaan terpadu. Preposisi ini tentu masih sangat awal dan asumtif. Masih dibutuhkan bukti-bukti lain untuk menguatkan dan membenarkan validitasnya.

Wujud nyata konsep pengelolaan terpadu bisa disaksikan salah satunya lewat lembaga yang dikhususkan bertugas untuk melakukan koordinasi antar-sektor/dinas. Di Kabupaten Bengkayang namanya Tim Pengelola Pesisir Kabupaten. Untuk kasus pengelolaan terpadu Teluk Balikpapan, badan itu dinamai Lembaga Pengelolaan Terpadu Teluk Balikpapan. Sementara di Kabupaten Minahasa bernama Badan Pengelola Pesisir Kabupaten (BPPK). Lembaga serupa juga sedang dimuat dalam sejumlah Rancangan Peraturan Daerah. Seperti Badan Pengelola dan Pengendalian Kelautan dan Perikanan (BPPKP) untuk Kalimantan Timur, Badan Pengelola Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Laut untuk Kalimantan Barat, serta Badan Pengelola Wilayah Pesisir untuk Ketapang, Bengkayang, dan Padang.

5.4 Sandungan pada Implementasi

Sekalipun tidak tampak jelas dalam uraian-uraian sebelumnya, besar kemungkinan bahwa kebijakan daerah yang melakukan terobosan atau inovatif, seperti Perda Kabupaten Bengkayang Nomor 14 Tahun 2002, menghadapi kendala pada tahapan implementasi. Ini disebabkan oleh kurangnya dukungan dari struktur tata laksana pemerintahan. Rupanya, pembuatan kebijakan daerah yang inovatif (*substance*) tidak diikuti oleh penyesuaian atau perombakan struktur. Struktur (sektoral) yang ada tetap dipertahankan. Kalaupun ada perubahan, hanya dengan pembentukan sebuah lembaga atau badan baru yang berfungsi koordinatif. Masalah akan dihadapi oleh kebijakan inovatif tersebut ketika struktur yang lama melakukan resistensi atau setengah hati menjalankan kebijakan tersebut. Apalagi bila struktur lama tersebut juga tidak begitu menyambut baik kelahiran badan atau lembaga koordinatif yang baru. Secara normatif, kehadiran lembaga atau badan baru tersebut memang diterima karena ada anggaran khusus untuk kegiatan operasional dan juga memiliki staf sendiri. Namun, pengakuan itu tidak diikuti dengan perubahan pada orientasi dan pola berpikir. Manajemen bergaya sektoral masih diteruskan. Masing-masing dinas merasa bukan bagian dari dinas-dinas lain dan merasa tidak perlu untuk berkoordinasi dengan dinas lain untuk menjalankan program dan kegiatan. Dengan demikian, norma-norma bagus yang diperkenalkan dalam substansi kebijakan daerah, termasuk norma mengenai pengelolaan terpadu, bisa berhenti sebatas menjadi dokumen hukum yang mati karena tidak didukung dan dilaksanakan oleh petugas-petugas struktur.

Perda Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 memiliki hambatan implementasi sendiri. Kendala tersebut bisa dibagi ke dalam dua bagian, yakni:

(1) Internal

Berbagai permasalahan yang menjadi hambatan dan kendala dalam internal BPPK untuk mengimplementasikan Perda tersebut adalah:

- Bentuk dan mekanisme kewenangan menjadi saling ketergantungan antara Sekretariat BPPK serta Forum BPPK.
- Pada BPPK (forum) kewenangan sebagaimana dikemukakan di atas bahwa keanggotaan badan terdiri atas 40 % (empat puluh persen) dari instansi dan perwakilan pemerintah, dan 60% (enam puluh persen) berasal dari perguruan tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan perwakilan masyarakat

(Penjelasan Pasal 9 Ayat (2)).

- Tuntutan keaktifan dalam agenda kegiatan tidak bisa dicapai karena sebagian anggota BPPK (terutama dari unsur *lawyer*, Pemerintah, Perguruan Tinggi) mempunyai tugas rangkap yang tidak kalah penting dan tidak kalah uang.
- Mekanisme rekrutmen masih sangat lemah karena belum memperhatikan latar belakang pendidikan, wawasan, dan pengalaman kemampuan berorganisasi.
- Hal yang sangat utama berpengaruh terhadap semangat dan keaktifan keanggotaan adalah *salary*.
- Selain itu kebutuhan panduan Juklak/Juknis yang masih dalam taraf perampungan karena perlu kajian dan pertimbangan yang komprehensif sehingga tidak akan terjadi tindakan di mana BPPK mengambil alih tugas-tugas eksekutor dari Pemerintah. Fasilitas Badan/Sekretariat dan pembiayaan yang minim juga menjadi kendala dalam operasional rutin sekretariat, program kegiatan, dan *salary* anggota BPPK.

(2) Eksternal

Kewenangan dan penerapan kebijakan dari dinas/instansi terkait belum terkoordinasi dengan BPPK karena model Manajemen Sistem Informasi antara BPPK dengan dinas/instansi terkait (Juklak/Juknis) belum rampung. Kepedulian pemerintah dalam menunjang dan memfasilitasi langkah-langkah untuk melengkapi fasilitas, alat serta manajemen belum terlihat, sehingga perkembangan kemajuan tugas BPPK seperti berjalan di tempat.

Ketidakpedulian pemerintah terlihat pada Tahun Anggaran 2004, pemerintah tidak melihat program kegiatan BPPK sebagai sesuatu yang sangat penting untuk dilakukan. Oleh karena itu, pemerintah belum mengalokasikan pembiayaan lewat APBD. Perda Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa adalah Perda Kabupaten yang pertama di Indonesia, dan Perda Provinsi Sulawesi Utara Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Laut Terpadu Berbasis Masyarakat di Sulawesi Utara adalah Perda Provinsi yang pertama di Indonesia.

Penyusunan Perda berbasis masyarakat ini diawali dengan kegiatan konkret pengelolaan sumber daya wilayah pesisir di desa dengan pembuatan DPL/DPM yang kemudian tata cara pengelolaan

dituangkan ke dalam Perdes, dan itu terjadi di beberapa desa di Kabupaten Minahasa, sehingga pemerintahan (DPRD) Kabupaten Minahasa merasa perlu untuk membuatkan "payung" untuk melindungi dan memberi penguatan terhadap Perdes tersebut ke dalam Perda Nomor 2 Tahun 2002, yang diikuti oleh DPRD Provinsi membuat dan menetapkan Perda Nomor 38 Tahun 2003. Menjadi hambatan/kendala dalam implementasi Perda adalah kajian/pertimbangan kapasitas keanggotaan, rangkap jabatan, dukungan fasilitas, dan alokasi angaran dalam APBD untuk operasional BPPK dan Sekretariat BPPK.[33]

Selain itu, pemekaran Kabupaten Minahasa menjadi 3 Kabupaten dan 1 Kota Otonom, sejumlah isu nasional/lokal, dan realitas sosial ekonomi masyarakat pesisir dan praktik pengelolaan sumber daya wilayah pesisir yang cenderung masih berorientasi pemenuhan kebutuhan ekonomi, termasuk kepedulian pemerintah dan sifat ego sektoral yang masih kental, merupakan kendala dan masalah yang mempengaruhi implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2002 Kabupaten Minahasa.

6. Rekomendasi

Ada harapan besar yang disandarkan pada desentralisasi dan otonomi daerah dalam rangka perombakan rezim pengelolaan sumber daya pesisir dan laut. Kritik terhadap rezim pengelolaan masa lalu dan sinisme terhadap pemerintah pusat mendorong banyak pihak berharap pada desentralisasi dan otonomi daerah. Harapan ini bukan semata-mata karena sikap antipati pada manajemen sentralisitik, tapi karena banyak pihak yang meyakini bahwa desentralisasi akan semakin memperdalam demokrasi karena menjadikan proses pengambilan keputusan bertambah dekat dengan rakyat dan menghasilkan semakin banyak kebijakan publik yang berakar (Antlov, 2003). Bukan hanya demokrasi yang akan didorong oleh desentralisasi dan otonomi tetapi juga *auto-aktiviteit*. Daerah-daerah atau bahkan komunitas masyarakat pesisir bisa bertindak sendiri untuk mengurus hal-hal yang dianggap penting.

Cara berpikir dan harapan seperti di atas kemudian memberikan kedudukan yang penting kepada kebijakan daerah. Kehadiran kebijakan daerah sangat diharapkan dapat mengoreksi dan memperbaiki rezim sistem pengelolaan pesisir dan laut di masa lampau. Kebijakan daerah ditargetkan bisa menghentikan proses perusakan lingkungan dan sekaligus memulihkannya. Kebijakan daerah juga diminta untuk menghentikan proses penyingkiran dan

pemiskinan masyarakat lokal, sekaligus memfasilitasi pengembalian hak-hak mereka yang telah diambil secara paksa. Harapan lain yang tak kalah penting adalah agar kebijakan daerah (yang baru) menggantikan peraturan perundangan dan kebijakan yang selama ini melanggengkan manajemen sektoral.

Tentu saja akan banyak sandungan yang bakal dilalui oleh kebijakan daerah untuk melaksanakan misi seperti di atas. Rekomendasi-rekomendasi berikut ini bertujuan untuk mengantisipasi atau menghilangkan sandungan-sandungan yang dikawatirkan tersebut.

Pertama, perlu ada perbaikan pada definisi dan metode harmonisasi peraturan perundangan-undangan. Metode interpretasi yang bertumpu pada teks peraturan (*rechtsmatigheid*) tidak boleh dipakai secara membabi buta. Pada kasus-kasus tertentu, metode yang satu ini justru tidak boleh untuk dipakai karena memang tidak relevan. Pemakaian metode ini pada situasi yang tidak tepat justru akan mengancam kelangsungan kelestarian lingkungan dan hak-hak dasar masyarakat lokal. Umpamanya pada kasus Perda Kabupaten Bengkayang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Bengkayang. Seperti sudah disebutkan pada bagian terdahulu, Perda ini mengakui hak persetujuan tanpa paksa (*free and prior informed consent)* oleh masyarakat setempat (Pasal 24 Ayat 3). Kalau menggunakan metode harmonisasi dengan pendekatan teks, Perda ini jelas-jelas bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi karena sampai saat ini belum ada satu pun peraturan perundangan yang lebih tinggi yang membolehkan pemberian hak tersebut. Sebaliknya, bagi masyarakat pesisir Kabupaten Bengkayang, pemberian hak tersebut justru dianggap sebagai tindakan adil karena mereka memang memerlukannya untuk menjaga dan mempertahankan keberadaan dan hak-hak dasar mereka.

Kasus yang paling aktual saat ini adalah pembatalan Perda Kabupaten Wonosobo Nomor 22 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat. Melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2005, tertanggal 3 Maret 2005, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda Kabupaten Wonosobo tersebut. Alasan pembatalannya karena Perda tersebut dinilai bertentangandengan ketentuan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom. Keputusan Mendagri tersebut memang berhasil mengembalikan harmoni

peraturan perundangan tapi sebaliknya menebarkan ancaman kerusakan lingkungan, penghilangan hak-hak petani atas hidup, tanah dan pekerjaan, serta berpotensi menyulut konflik antara Perhutani dengan petani.

Oleh sebab itu, metode harmonisasi dan interpretasi yang bertumpu pada tujuan (*doelmatigheid*) perlu untuk dimajukan untuk menghindari peraturan menjadi berjarak dengan kenyataan sosial. Metode ini menghendaki agar peraturan perundangan didorong untuk berkarakter responsif, bukan otonom atau bahkan represif. Metode ini juga menghendaki penglihatan yang jernih yang bisa membedakan peraturan perundangan dan kebijakan. Adalah tidak tepat memaksakan peraturan kebijakan (*beleid regel*) dan kebijakan (*beschikking*)) agar harmonis dengan peraturan perundangan. Karena kebijakan memang dibuat untuk menyimpangi (diskresi) peraturan perundangan demi untuk menjawab tuntutan sosial.

Kedua, pemerintah daerah hendaknya tidak membuat kebijakan daerah mengenai pengelolaan pesisir dan laut semata-mata karena melaksanakan perintah peraturan perundangan yang lebih tinggi. Pembuatan kebijakan daerah dengan alasan semacam itu bukan saja membentuk citra pemerintah daerah sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat tetapi juga akan mendelegitimasi kekuasaan pemerintah daerah. Semakin berat beban masyarakat karena pungutan daerah, semakin menipis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah. Apalagi bila penggunaan pungutan tersebut tidak transparan. Agar kebijakan daerah dapat diterima (akseptabel) di mata masyarakat daerah, kebijakan daerah yang dibuat seharusnya dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah seharusnya inovatif untuk membuat kebijakan baru sepanjang menjadi kewenangan dan bermanfaat bagi masyarakat daerah. Otonomi daerah semestinya tidak dinilai dari jumlah kebijakan daerah yang bisa dihasilkan tetapi kualitas kebijakan daerah itu sendiri yang ditakar dari kemampuannya menyajikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

Ketiga, pembuatan kebijakan daerah yang substansinya berciri inovatif semestinya diikuti oleh perombakan atau perubahan pada struktur hukum yang lama. Menitipkan kebijakan inovatif tersebut kepada lembaga atau badan koordinatif yang 'disisipkan' hanya akan melahirkan sandungan pada tahapan implementasi. Substansi kebijakan inovatif tersebut akan ditelantarkan oleh struktur birokrasi

atau struktur hukum yang lama. Kalaupun karena memilih tahapan gradual, harapan diletakkan pada lembaga atau badan koordinatif tersebut, maka penganggaran untuk operasional, program dan tenaga pelaksana, harus diadakan dengan serius dan segera. Di banyak tempat, salah satu penyebab utama lesunya lembaga atau badan semacam itu karena tidak memiliki anggaran yang memadai. Sebaliknya, operasi struktur yang lama masih terus ditopang oleh pendanaan yang cukup.

Bila ketiga rekomendasi di atas dijalankan, maka akan ada jaminan bahwa kebijakan daerah akan sanggup memainkan perannya sebagai instrumen hukum yang akan merombak tatanan yang lama menuju tatanan yang baru. Tatanan baru ini menjanjikan jaminan bagi perlindungan terhadap lingkungan pesisir dan laut serta pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat lokal. Begitu juga janji kepada pemadaman konflik pemanfaatan antarsektor pembangunan. Terakhir, tatanan ini juga tidak akan menghasilkan kebijakan daerah yang berkarakter menyangkal peraturan perundangan yang lebih tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Bappeda Kota Bitung. 2005. "Draft Naskah Akademis KKL Bota Bitung."

Crawford, B.R. dan J.J. Tulungen. 1998b. Marine Sanctuary as a Community Based *Coastal Resources Management Mode for North Sulawesi and Indonesia. Working Paper*. Coastal Resources Management Project - Indonesia. Coastal Resources Center, University of Rhode Island and the US Agency for International Development. Jakarta.

Crawford, B.R.dan J.J. Tulungen. 1999a. *Scaling-up Initial Models of Community-Based Marine Sanctuaries into a Community Based Coastal Management Program as a Means of Promoting Marine Conservation in Indonesia. Working Paper.* Coastal Resources Management Project - Indonesia. Coastal Resources Center, University of Rhode Island and the US Agency for International Development. Jakarta.

Crawford, BR. dan J.J. Tulungen. 1999b. *Concept for a Decentralized Provincial and/or Kabupaten Coastal Management Program in North Sulawesi. Working Paper.* Coastal Resources Management Project - Indonesia. Coastal Resources Center, University of Rhode Island and US Agency for International Development. Jakarta.

Departemen Kelautan dan Perikanan, P3K, Naskah Akademik Pengelolaan Wilayah Pesisir, 2001 hal. iv-v.

Departemen Kelautan dan Perikanan, P3K, Volume II No.4 Edisi Khusus September 2004: Mitra Bahari.

Deti Mulyati, CN dan Supardan Modeong. 2002. *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*. Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri.

ELSAP. *Prosiding Lokakarya Regional Pulau Sulawesi*, Makasar, 12-14 Maret 2001.

Forum Keadilan, Edisi 17 Desember 2004.

Harianto, I, dkk, *Ekonomi Indonesia Pasca-Soeharto: Reformasi Tanpa Perubahan.* Pustaka Latin, 1998.

HR, Ridwan. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.

Karwur, Denny dan M.E. Ering. 2002. Makalah Konferensi Nasional III Pengelolaan Sumber daya Pesisir dan Lautan Indonenesia Denpasar Bali, 21- 24 Mei 2002.

Kasmidi, M. 2000. "Proses Daerah Perlindungan Laut Berbasis Masyarakat: Pengalaman pengelolaan Sumberdaya Pesisir di Sulawesi Utara, Contoh Kasus Daerah Perlindungan Laut Blongko." Pp. 50-57. Prosiding Konferensi Nasional II

Laporan Akhir Studi Peraturan Daerah Sektor Kelautan dan Perikanan. Lembaga Pengabdian Pada Masyarakat Universitas Sumatera Utara, 2002.

Laporan Akhir Studi Kajian Perda Sektor Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Barat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, 2002.

Lorens. 2004. Penyusunan Perdes Pengelolaan Laut Memperkuat Model Pengelolaan Laut yang Berkelanjutan Sebagai Upaya Peningkatan Kesejahteraan

DAFTAR PUSTAKA

Masyarakat Pesisir.

Maramis, Frans dan Denny Karwur. 2003. Pengelolaan Sumber Daya Alam Pulau-pulau Kecil Dalam Rangka Penerapan Perda Provinsi Sulut No.38 Tahun 2003.

Petrus Polii, Noni Tangkilisan, dan Maarthen Y. Tangpanguma. 2004 Makalah Konas IV Pesisir dan Lautan Pembelajaran Implementasi Peraturan Daerah PSDWP-BM di Kabupaten Minahasa.

Ramli, R dan M. Ahmad. 1993. *Rente Ekonomi Pengusahaan Hutan Indonesia*. Jakarta: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, 1993.

Saad, S. 2000. Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan Eksistensi dan Prospek Pengaturannya di Indonesia. Yogyakarta, disertasi doktoral pada Pasca Sarjana UGM.

Simarmata, R dan S. Masiun, 2002. *Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat*. HuMA.

---------, 'Problem Hukum Pengelolaan Teluk Balikpapan', Draft Technical Report Proyek Pesisir, Coastal Resource Center, University of Rhode Island, Jakarta, Indonesia, 2001.

Tulungen, J.J., C. Rotinsulu, M. Kasmidi, N. Tangkilisan, M. Dimpudus, M. Sumampouw, D. Karwur, D. Karouw, M. Palenewen, E. Watung, H. Tioho. 2003. "Pemantauan dan Evaluasi Program Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir di Proyek Pesisir Sulawesi Utara" Makalah Lokakarya Hasil Pendokumentasian Kegiatan Proyek Pesisir 1997–2003, Pusat Kajian Sumber Daya Pesisir dan Lautan - Institut Pertanian Bogor Proyek Pesisir - Coastal Resources Management Project (CRMP) Coastal Resources Center - University of Rhode Island. pp 28

Tulungen, JJ., T.G. Bayer, B.R. Crawford, M. Dimpudus, M. Kasmidi, C. Rotinsulu, A. Sukmara dan N.Tangkilisan. 2002. "Panduan Pembentukan dan Pengelolaan Daerah Perlindungan Laut Berbasis-Masyarakat." CRC Technical Report 2236. Depatmen Kelautan dan Perikanan Indonesia dan Coastal Resources Center University of Rhode Island, Coastal Resources Center, Narragansett Rhode Island, USA. pp.77.

USAID-Indonesia Coastal Resource Mangement Project. 2004. "Seri Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu Contoh Rencana Strategi Pengelolaan Terpadu Teluk Balikpapan."

LAMPIRAN

Kronologis Penyusunan Kebijakan Daerah mengenai Pesisir di Kabupaten Minahasa

Awal inisiatif kegiatan pembuatan peraturan	Waktu Proses Perdes	Pengesahan Peraturan	Keterangan	
Peraturan Desa di Blongko	Nov'97	7 bulan (Feb-Agust'98)	26 Agust'98	Perdes tentang DPL
Peraturan Desa di Talise	Sep'98	6 bulan (Mar-Agust'00)	25 Agust'00	Perdes tentang DPL
Peraturan Desa di Tumbak	Nov'97	9 bulan (Mar -Nov '00)	15 Nov'00	Perdes tentang DPL
Peraturan Desa di Bentenan	Nov'97	10 bulan (Mar-Okt'02)	28 Okt'02	Perdes tentang PKPL
Peraturan Daerah Kab. Minahasa	23 Feb'01 (pada saat presentasi PP dihadapan DPRD Kab. Minahasa)	Jul'01-Jun'02	26 Jun'02	Perda tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kab.Minahasa
Peraturan Daerah Provinsi	4 Des'01 (pada saat presentasi program di DPRD Prov. Sulut)	Jun'02-Mei'03	26 Mei'03	Perda tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Terpadu Berbasis Masyarakat di Prov. Sulut
Peraturan Desa di desa-desa scaling up: 1. Kalinaun 2. Maliambao 3. Termmal 4. Tanah putih 5. Sarawet 6. Gangga I 7. Sonsilo 8. Mubune 9. Pulisan 10. Airbanua 11. Maen 12. Lihunu 13. Libas 14. Serei 15. Tarabitan	Semua desa inisiatifnya pada Maret'01 (setelah dilakukan sosialisasi tentang DPL/DPM di Kecamatan Likupang Timur dan Barat oleh *Extension Officer Junior*)	 Juni-Okt'02 Nov-Maret'02 Okt'02-Feb'03 Nov'02-Jan'03 Sept'02-Mar'03 Nov'01-Feb'03 Sept. – Des'02 Agust-Nov'02 Agust.-Des'02 Agust-Des'02 Sept'02-Feb'03 Agust'02-Jan'03 Agust'02-Jan'03 Sept-Des '02 Juni–Okt'02	 28 Okt'02 22 Maret'03 29 Maret'03 20 Jan'03 14 Maret'03 14 Feb'03 20 Jan'03 20 Nov'02 12 Des'02 3 Des'02 14 Feb'03 30 Jan'03 28 Jan'03 15 Jan'03 15 Jan'03	Perdes ttg DPL sudah ditetapkan tapi peresmiannya belum dilaksanakan : Perdes ttg DPL. Perdes ttg DPL Perdes ttg DPL Perdes ttg DPM Perdes ttg DPL Perdes ttg DPM Perdes ttg DPL Perdes ttg DPL Perdes ttg DPL Perdes ttg DPL Perdes ttg DPL Perdes ttg KPL Perdes ttg DPL Perdes ttg DPL Perdes ttg DPL

CATATAN AKHIR

[1] Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat Di Kabupaten Minahasa.

[2] Peraturan Daerah Kabupaten Bengkayang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Bengkayang.

[3] Ulasan lebih jauh mengenai konsep 'kewenangan' bisa dilihat pada Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, 2002, hal. 67-80.

[4] Dikutip dari Ignatius Harianto, dkk, *Ekonomi Indonesia Pasca Soeharto: Reformasi Tanpa Perubahan*, Pustaka Latin, 1998, hal. 1.

[5] Angka tersebut didapatkan dari Rizal Ramli dan Mubariq Ahmad, *Rente Ekonomi Pengusahaan Hutan Indonesia,* Jakarta, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, 1993, hal. 18.

[6] Tulisan ini menggunakan istilah rezim open access untuk menggantikan istilah rezim *common property* seperti yang dimaksudkan oleh beberapa kajian dan pemikir. Sebuah riset doktoral yang ditulis oleh Sudirman Saad pada tahun 2000 menyimpulkan bahwa politik hukum perikanan Indonesia dicirikan oleh 3 hal, yakni: [1] sentralistik; [2] bertumpu pada rezim *common property*; dan [3] mengabaikan hukum atau anti pluralisme hukum. Penulis tesis ini menerjemahkan istilah common property sebagai 'milik bersama' atau 'akses terbuka.' Agaknya, dalam hal ini Sudirman Saad mengulangi kerangka pikir yang dikemukakan oleh Garrett Hardin pada tahun 1968, saat pertama kali konsep *tragedy of the common* dilontarkan. Dari terjemahan yang dibuat dan koreksi atas kekeliruan yang dilakukan oleh Hardin, tulisan ini menganggap bahwa rezim *common property* yang dimaksudkan oleh Saad tidak lain adalah rezim *open access*. Uraian mengenai 3 ciri politik hukum perikanan bisa dilihat pada Sudirman Saad, 'Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan Eksistensi dan Prospek Pengaturannya di Indonesia, Yogyakarta, disertasi doktoral pada Pascasarjana UGM, 2000, hal. 128-129.

[7] Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan, sebagaimana telah diubah sebagian oleh Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 1993.

[8] Ilustrasi ini dikutip dari Irwandi Idris, 'Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Laut,' Prosiding Lokakarya Regional Pulau Sulawesi, ELSAP, Makasar, 12-14 Maret 2001.

[9] Tinjauan dan Proses Penyusunan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. PKSPL-IPB, Proyek Pesisir-2003. hal.2.

[10] Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 Ayat 5, UU Nomor 34 Tahun 2004).

[11] Pasal 11 Ayat (3) UU Nomor 33 Tahun 2004.

[12] Tulisan ini menggunakan istilah 'kebijakan daerah' untuk maksud yang sama dengan istilah 'produk hukum daerah.' Penggunaan istilah kebijakan daerah lebih karena dinilai lebih populer daripada istilah 'produk hukum daerah.' Kendatipun sebenarnya kedua istilah tersebut memiliki cakupan yang berbeda. Kebijakan daerah meliputi peraturan daerah, keputusan kepala daerah, Keputusan DPRD, dan Keputusan Pimpinan DPRD (Pasal 1 angka 6 PP Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah). Sedangkan produk hukum daerah hanya yang ditetapkan oleh Kepala Daerah yakni peraturan daerah, keputusan Kepala Daerah, dan instruksi Gubernur/ Bupati/Walikota (Pasal 2 Kepmendagri Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah). Sementara Tap MPR No. III/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

CATATAN AKHIR

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menggunakan istilah 'peraturan daerah' untuk memaksudkan peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa/peraturan yang setingkat. Dengan uraian di atas yang akan dijelaskan dalam tulisan ini adalah cakupan produk hukum daerah, bukan cakupan kebijakan daerah.

[13] Secara yuridis formal, pemberlakukan otonomi daerah selepas pemerintahan Orde Baru dimulai sejak pengundangan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam tulisan ini istilah 'otonomi daerah' dipakai untuk maksud yang sama dengan istilah 'desentralisasi.' Kedua istilah tersebut sebenarnya memiliki perbedaan. Desentralisasi lebih diartikan sebagai *a transfer of management from the central to local government*. Sedangkan istilah otonomi diartikan sebagai *a transfer of political power from state to society*. Lihat Teguh Yuwono dalam Rikardo Simarmata dan Stepanus Masiun, 'Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat, HuMA, 2002.

[14] Lihat 'Laporan Akhir Studi Peraturan Daerah Sektor Kelautan dan Perikanan,' Lembaga Pengabdian pada Masyarakat Universitas Sumatera Utara, 2002, hal. 2-3.

[15] Kemiskinan ini berlangsung justru pada saat 24% pendapatan ekonomi Indonesia berasal dari industri berbasis pesisir dan laut seperti perikanan, pariwisata, dan transportasi.

[16] Secara konseptual 'akses' dibedakan dengan 'hak'. Kalau 'hak' memiliki konsekuensi hukum, maka tidak demikian dengan 'akses'. Kata akses lebih menggambarkan keadaan. Seseorang dikatakan memiliki akses bila ia bisa melakukan kegiatan pemanfaatan terhadap sesuatu sumber daya tanpa harus memiliki hak hukum (*legal rights*) terhadap sumber daya tersebut. Penjelasan selanjutnya lihat Land Tenure Center,'Tenure Brief,' July, 1998, hal. 3.

[17] Bahan untuk bagian ini diambil dari Rikardo Simarmata, 'Problem Hukum Pengelolaan Teluk Balikpapan,' Draft Technical Report Proyek Pesisir, Coastal Resource Center, University of Rhode Island, Jakarta, Indonesia, 2001.

[18] Tulisan ini mengikuti logika positivistik yang dikembangkan oleh UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengkualifikasi peraturan desa/peraturan yang setingkat sebagai peraturan daerah (Pasal 7 Ayat 2 huruf c). Oleh sebab itu, menjadikan peraturan desa sebagai obyek bahasan bab ini bukan merupakan kekeliruan.

[19] Salah satu bentuk pengakuan Perda ini terhadap hak-hak masyarakat lokal adalah pengakuan hak masyarakat untuk mengetahui dan memberi persetujuan atas setiap usaha atau kegiatan yang akan dilakukan oleh pihak lain sebelum pemberian izin oleh Pemerintah Daerah (Pasal 24 ayat 3). Ini adalah contoh penormaan asas *free and prior informed consent* yang sering diterjemahkan sebagai persetujuan tanpa paksa.

[20] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, "Laporan Akhir Studi Kajian Perda Sektor Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Barat", 2002, hal. 26.

[21] USAID-Indonesia Coastal Resource Mangement Project, "Seri Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu Contoh Rencana Strategi Pengelolaan Terpadu Teluk Balikpapan," 2004.

[22] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam Deti Mulyati dan Supardan Modeong (2000) hal. 11.

[23] Tulungen, J.J., dkk. "Pemantauan dan Evaluasi dalam Program Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir di Proyek Pesisir Sulawesi Utara." Makalah pada Lokakarya Hasil Pendokumentasian Kegiatan Proyek Pesisir 1997-2003, hal 14-17.

[24] Denny Karwur dan M.E. Ering (2002) Makalah Konferensi Nasional III Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan Indonenesia Denpasar Bali, 21- 24 Mei 2002. hal.5

[25] Frans Maramis dan Denny Karwur. Pengelolaan Sumber Daya Alam Pulau-pulau Kecil dalam Rangka Penerapan Perda Provinsi Sulut Nomor 38 Tahun 2003, hal. 3.

CATATAN AKHIR

[26] *Ibid*., Frans Maramis dan D. Karwur. 2003.

[27] Dengan demikian, tulisan ini memilih untuk menggunakan metode harmonisasi yang hanya memeriksa satu peraturan perundangan dengan perundangan yang lain (metode yuridis-normatif). Tulisan ini tidak akan memeriksa apakah kebijakan daerah mengenai pesisir dan laut harmonis dengan kebutuhan atau situasi empiris atau sosiologis.

[28] Sebagaimana diulas dalam Bagian Pendahuluan buku ini, terdapat berbagai metode untuk melakukan harmonisasi atau penyelarasan peraturan perundang-undangan. Tidak bisa dipungkiri bahwa semua metode harmonisasi (interpretasi, rekonstruksi, *judicial review*) masih merupakan milik ajaran positivisme hukum. Selain mengembangkan metode, aliran ini juga mengembangkan asas dan doktrin untuk keperluan melakukan harmonisasi. Secara historis, metode, asas, dan doktrin tersebut merupakan instrumen yang sengaja diciptakan untuk membuktikan dalil yang mengatakan bahwa hukum mempunyai sistem logika yang tertutup (*closed-logical system*) untuk membuatnya mampu menyelesaikan masalahnya sendiri tanpa bantuan ilmu pengetahuan yang lain. Dalil ini dikembangkan dengan sangat baik oleh Hans Kelsen dengan maksud untuk menjaga kemurnian hukum dari pengaruh anasir-anasir nonhukum. Bersamaan dengan berkembangnya pendekatan kritis dalam *yurisprudensie* dan kemunculan kajian sosial tentang hukum (*socio-legal studies*) serta perkembangan kajian filsafat, metode, asas, dan doktrin dalam melakukan harmonisasi, tidak lagi didominasi oleh aliran legal *positivism*. Misalnya, pengaruh hermeunetika hukum dalam metode penemuan hukum.

[29] Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, batas waktu untuk mengeluarkan keputusan pembatalan oleh Presiden hanya 60 hari sejak diterimanya Perda tersebut (Pasal 145 Ayat 3).

[30] Perihal instrumentasi kebijakan daerah untuk membenarkan pungutan (pajak, retribusi, sumbangan pihak ketiga) tampak amat menyolok semasa otonomi daerah diberlakukan. Instrumentasi kebijakan daerah untuk tujuan ini sebelum otonomi daerah tidak sebanding dengan samasa otonomi daerah. Saat ini, gejala ini bahkan telah menjadi salah satu penyebab utama lahirnya disharmonisasi antara perundangan pusat dengan daerah. Pada tahun 2001, Departemen Dalam Negeri memeriksa sebanyak 1.053 Perda dan menemukan 105 buah Perda yang dianggap bermasalah. Sementara Departemen Keuangan menemukan 68 buah dan *International Monetary Fund* (IMF) 100 buah. Lihat dalam Rikardo Simarmata, 'Dari Perda Bermasalah ke Perda Menyengsarakan', Forum Keadilan, 15 Desember 2004.

[31] Pada awalnya, untuk mengamankan landasan hukum, pengelola MCRMP memproyeksikan penetapan Raperda-raperda tersebut akan didahului oleh pengundangan RUU tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir. Sayangnya, proyeksi tersebut meleset karena hingga kini pengundangan tersebut tak kunjung dilakukan.

[32] Penilaian tidak dengan tendensi menyimpulkan bahwa penyertaan publik dalam penyusunan kebijakan daerah yang disebutkan sungguh-sungguh mempraktekkan partisipasi publik yang jenuin (substansial). Boleh jadi, partisipasi atau konsultasi publik yang dilakukan dalam kebijakan daerah yang dicontohkan hanya bergaya seolah-olah. Merebaknya konsep partisipasi dan konsultasi publik beberapa tahun belakangan dalam proses penyusunan kebijakan (*policy making process*), disertai pula dengan menjamurnya praktik penunggangan dan pengaburan terhadapnya. Telah berkembang pemahaman yang keliru bahwa pembuatan sebuah kebijakan sudah dapat dikatakan partisipatif hanya dengan mengundang (perwakilan) unsur pemangku kepentingan dengan tidak memperdulikan siapa yang mewakili dan dengan cara bagaimana ia dipilih untuk mewakili. Juga, apakah si wakil mensosialisasikan atau mendiskusikan hal-hal yang dibahas dan diputuskan dalam konsultasi publik kepada kelompok yang diwakilinya.

[33] Petrus Polii, Noni Tangkilisan, Marthen Y.Tampanguma. Makalah Konperensi Nasional IV Pengelolaan Pesisir dan Lautan Indonesia, Balikpapan 14-17 September 2004.

Bagian Kelima

V

Tinjauan Hukum Adat tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir

Bagian kelima akan menelaah hukum adat di Indonesia. Bagian ini menjabarkan pentingnya keberadaan hukum adat dalam sistem hukum Indonesia. Bagian ini akan mengulas pengingkaran keberadaan hukum adat yang telah dimulai jauh pada saat kolonialisme dimulai. Bagian ini juga akan menjabarkan bagaimana keterkaitan hukum adat dengan sumber daya alam. Bagian ini akan menjelaskan sumber daya alam dalam perspektif adat yang menjadikan adanya budaya secara turun-temurun dan dipertahankan keberadaanya. Selain itu, memberikan gambaran akan beberapa hukum adat dan keberadaannya, terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir.

12

Tinjauan dan Contoh Hukum Adat di dalam Pengelolaan Pesisir dan Laut di Daerah

Ronald Z. Titahelu

1. Pendahuluan
2. Pentingnya Hukum Adat dalam Sistem Hukum di Indonesia
3. Persyaratan Adanya Hukum Adat
4. Karakteristik Masyarakat Adat
5. Hubungan Masyarakat Adat dengan Sumber Alam di Sekitarnya
6. Hukum Adat dan Peraturan Perundangan
7. Pentingnya Hukum Adat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir
8. Kontinuum Pluralisme Hukum dan Beberapa Contoh
   - 8.1 Contoh Hukum Negara Mengatur Hukum Adat
   - 8.2 Contoh Hukum Negara Mengabaikan Hukum Adat
   - 8.3 Contoh Hukum Negara Menghargai Hukum Adat
   - 8.4 Contoh Kehadiran Hukum Negara di samping Hukum Adat adalah Suatu Realitas Sosial
   - 8.5 Contoh Kehadiran Hukum Adat di samping Hukum Negara dalam Kerangka: *Cultural Self-Identification*
9. Pengaturan Bersifat Umum yang Berakibat Ganda (Positif maupun Negatif)
10. Upaya Menuju Harmonisasi
11. Kesimpulan

Daftar Pustaka
Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Pemikiran-pemikiran Roscoe Pound[1] dan banyak penulis lainnya, beberapa di antaranya seperti dikutip di bawah ini, dapat dijadikan sebagai dasar yang penting bagi pembahasan mengenai hukum adat di dalam sistem hukum nasional Indonesia pada saat ini:

a. Masyarakat di pedesaan umumnya menggunakan hukum adat atau pun hukum kebiasaan mereka sebagai peraturan-peraturan terpenting yang mengatur perilaku dalam melakukan hubungan satu sama lain, baik terhadap pribadi, keluarga, kelompok, lingkungan alam, dan dunia luar lingkungan mereka sendiri. Kehidupan mereka bersama dengan hukum adat atau pun hukum kebiasaannya "...pada umumnya berlangsung tanpa terlalu banyak memperoleh campur tangan dari lembaga-lembaga negara."[2]

b. Hukum adat maupun hukum kebiasaan tidak saja merupakan suatu realita sosial, suatu keterutamaan *de facto*, tetapi juga perlu dilihat sebagai "...keterutamaan karena memiliki ketertiban sendiri, kerangka dasar sendiri maupun nilai-nilai dasar sendiri."[3] Keterutamaan-keterutamaan tersebut di atas dapat disebut sebagai keterutamaan esensial.

Craig Proulx justru menyebutkan bahwa adanya pluralisme hukum menunjukkan adanya *justice partnership* atau kemitraan keadilan di dalam mana terdapat keragaman pengetahuan, tradisi, dan nilai-nilai masyarakat asli[4]. Sekalipun rujukan Craig Proulx tentang *justice partnership* mengarah pada berbagai keputusan pengadilan, satu hal yang terpenting adalah adanya pengakuan terhadap pengetahuan, keragaman tradisi, dan nilai-nilai masyarakat asli yang ada di dalam masyarakat.

Sementara itu kehadiran hukum adat maupun hukum kebiasaan di tengah-tengah hukum negara, jika dilihat dari konsep pluralisme hukum atau disebut juga kompleksitas hukum, merujuk pada eksistensi dan interaksi dari berbagai ketertiban hukum, baik dari

hukum negara maupun dari bukan hukum negara (*non-state law*),[5] di dalam kondisi sosio-politik yang sama.[6] Oleh karena itu, dilihat dari pendekatan pluralisme hukum maka pembicaraan hukum adat di dalam sistem hukum nasional antara lain ditujukan untuk menciptakan pemahaman atau pengertian yang lebih besar terhadap keragaman ketentuan normatif yang berasal dari hukum negara maupun bukan hukum negara, seperti hukum adat maupun hukum kebiasaan, yang mengatur tertib hukum di dalam masyarakat.[7] Bahkan di Nangroe Aceh Darussalam, hukum agama menjadi dasar utama bagi hukum adat, bahkan terhadap hukum negara.[8]

Perspektif pluralisme hukum ini penting karena di dalamnya terdapat sumbangan berupa analisis mengenai peranan hukum dalam masyarakat, dan mengedepankan analisis mengenai hubungan antara hukum dan perilaku.[9] Oleh karena itu, hukum adat maupun hukum kebiasaan menjadi penting. Mempelajari hukum adat maupun hukum kebiasaan, tidak semata-mata mempelajari ketentuan-ketentuan normatif yang ada di dalamnya, tetapi juga mempelajari perilaku masyarakat maupun kondisi-kondisi yang mendorong terjadinya hukum adat atau hukum kebiasaan tertentu. Perubahan kondisi akan mempengaruhi perilaku masyarakat, baik secara individual maupun secara kelompok. Hukum di kalangan mereka pun akan dapat juga berubah.

2. Pentingnya Hukum Adat dalam Sistem Hukum Indonesia

Ulasan mengenai pentingnya hukum adat di dalam sistem hukum nasional dapat dimulai dengan pertanyaan Otje Salman "... apakah ada relevansi ilmiah bagi hukum adat ... dalam wacana ilmu hukum di Indonesia?"[10] Dengan merujuk pada Moh. Koesnoe, ia mengatakan bahwa: "...hukum adat sering diartikan sebagai hukum asli masyarakat Indonesia, berakar pada adat istiadat atau merupakan pancaran nilai-nilai dasar budaya masyarakat Indonesia, yang berarti pula mengikat dan menentukan segala pikiran dan perasaan hukum orang-orang dalam masyarakat Indonesia. ... eksistensi hukum adat pada masa sekarang jelas akan lebih banyak bergantung kepada hukum tertulis (*statutory law*) termasuk konstitusi dan lain-lain perundang-undangan."[11]

Satu hal yang dirasakan penting adalah mengetahui alasan atau sebab dari ketergantungan dari hukum adat maupun hukum kebiasaan terhadap hukum tertulis atau hukum negara. Menempatkan pentingnya hukum adat di dalam sistem hukum nasional, tampaknya perlu dilakukan melalui pendekatan sejarah. Melalui pendekatan

sejarah ini diharapkan dapat diperoleh kesimpulan mengenai kepentingan apa yang terkandung di balik tindakan penguasaan terhadap hukum adat dan bahkan tanah oleh negara.

Ada sedikit informasi yang dikemukakan Roscoe Pound yaitu bahwa terdapat praktik monopoli kekuasaan yang oleh ketertiban Undang-Undang merupakan suatu tuntutan dan telah dipegang sejak abad ke-16.[12] Sangat mungkin hal ini didasarkan pada sikap negara yang ingin menguasai kelompok-kelompok masyarakat lain yang juga memiliki ketentuan yang mengatur ketertiban di antara mereka maupun dengan pihak lain. Dengan demikian, dapat diperkirakan bahwa ketergantungan hukum adat kepada hukum tertulis disebabkan karena adanya praktik kekuasaan yang memprioritaskan hukumnya sendiri yakni hukum penguasa yang dikatakan sebagai hukum negara. Cara ini adalah salah satu cara atau praktik negara untuk memperoleh monopoli kekuasaan oleh negara. Berhubungan erat dengan praktik monopoli kekuasaan oleh negara adalah berhubungan dengan kepentingan negara, dalam hal ini pemerintah negara, khususnya terhadap sumber-sumber perekonomian, seperti sumber daya alam.

Melalui sedikit informasi yang diberikan Roscoe Pound itu, dapat dilakukan upaya untuk mencoba melihatnya di Indonesia. Secara singkat dapat dilihat melalui sejarah, yakni sejak kedatangan bangsa Belanda di Indonesia. G.J. Knaap,[13] menjelaskan bahwa kehadiran *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) (1602-1799) adalah sebagai badan yang bergerak di bidang perdagangan dan oleh karena itu harus memperoleh monopoli di Asia Selatan. Untuk hal ini, VOC harus menguasai atau sangat berpengaruh di wilayah yang luas di Indonesia. Perebutan tanah-tanah dari Portugis atau pun penguasaan tanah melalui perjanjian dengan raja-raja di Indonesia dilakukan sedemikian rupa untuk menyatakan dirinya berdaulat. VOC kemudian menyatakan dirinya sebagai pemilik yang mempunyai hak *eigendom* atas tanah-tanah yang berhasil dikuasainya. Walaupun VOC bukan badan kenegaraan, kepada VOC diberi wewenang tertentu sebagai dasar kekuasaan dan kekuatan yang harus dijalankan. Untuk itu VOC perlu memperoleh hak *eigendom* sebab sifat dan karakter yang ada di dalam hak eigendom antara lain dapat mengecualikan orang lain untuk menikmatinya. Hak inilah yang dijalankan VOC di atas tanah-tanah yang dikuasainya secara langsung dari tangan Portugis. Dalam perkembangan selanjutnya VOC menyatakan dirinya lebih berdaulat dari raja-raja di Indonesia, dengan tujuan untuk memperoleh rempah-rempah semaksimal mungkin.

Menurut Rustandi Ardiwilaga[14] maupun A.D.A. de Kat Angelino,[15] melalui perjanjian-perjanjian yang dilakukan, VOC membebankan kewajiban sedemikian rupa seperti menetapkan *stelsel contigenten*[16] dan *verplichte leverantien,*[17] sebagai wujud dari makna berdaulatnya VOC. Menetapkan pajak merupakan wewenang yang timbul karena adanya kedaulatan, dan hal ini sudah dipraktikkan sejak zaman Romawi. VOC mempunyai wewenang untuk itu, walaupun VOC bukan badan kenegaraan. VOC memperolehnya dari *Staten General* berdasarkan *Octrooi* tertanggal 20 Maret 1602.

Setelah kekuasaan VOC berakhir 31 Desember 1799 dan beralih kepada *Bataafse Republiek* pada 1 Januairi 1800 kemudian dalam tahun 1806 beralih lagi ke dalam tangan Raja Belanda, di Indonesia terus saja terjadi pengikisan pemilikan tanah dari tangan raja-raja di Indonesia maupun dari tangan rakyat. *Staatscommissie* menolak usul van Hogendorp (1799-1808) agar rakyat di Jawa memperoleh *eigendom* atas tanah-tanah sawah mereka. Justru orang-orang Eropa memperoleh hutan belukar yang tidak dimukimi orang, yang terletak di antara ladang-ladang usaha orang dan pemukiman, untuk dijadikan perkebunan. Tiadanya persetujuan dari *Staatscommissie* adalah satu cara untuk memutuskan hubungan hukum antara rakyat dengan tanahnya di satu pihak dan di lain pihak Belanda mengokohkan dan memperluas kedudukannya atas tanah-tanah di Indonesia.

Perkembangan ini berlanjut pada masa penjajahan Inggris (Thomas Stamford Raffles) (1811-1816) yang mengeluarkan pernyataan bahwa tanah-tanah, baik yang berada di daerah yang ditaklukkan maupun daerah yang dikuasai berdasarkan perjanjian, seluruhnya disebut sebagai tanah *Gubernemen*. Inggris juga tidak menganggap adanya milik raja-raja atas tanah. Rakyat yang menggunakan tanah di atas semua tanah *Gubernemen* harus membayar sewa tanah dengan uang atau dengan hasil pertanian.

Pada masa kekuasaan kembali lagi ke tangan Belanda, prinsip *domein* mulai ditetapkan di atas tanah-tanah dan akhirnya dalam tahun 1870 dimasukkan dalam *Agrarische Wetgeving* sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 51 *der Wet op Staatsinrichting van Nederlandsch-Indie*, tertanggal 2 September 1854, *Staatsblad* 1855 Nr. 2. Adanya *domein* ini adalah untuk mempertegas adanya hubungan penguasaan penuh dari negara atas tanah (*Staats ter beschikkingt van de Landsoverheid* atau *beschikkingsbevoegdheid*). *Domein* negara atas tanah, mengimplikasikan adanya *publiekrechtelijk bevoegdheid va*n *beschikking over zaken* dari pemerintah. Jadi, pengingkaran terhadap hak-hak masyarakat atas tanah maupun terhadap sumber daya alam lain di sekelilingnya

memiliki akar sejarah sejak masa Belanda dan berlangsung –disadari atau tidak– ke dalam tangan Pemerintah Indonesia dengan tidak banyak mengalami perbedaan. Ada satu hal lain yang mengedepan juga yaitu adanya kepentingan pihak penguasa Belanda terhadap tanah-tanah di Indonesia. Pengingkaran ini telah berjalan sejak dahulu. Saat ini, pengingkaran hak rakyat atas tanah, khususnya sumber daya alam, harus diakhiri. Hak-hak masyarakat adat atas tanah harus dipulihkan kembali di dalam struktur organisasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Walaupun kehadiran organisasi negara dengan kekuasaannya adalah penting, tidaklah perlu organisasi kekuasaan negara meniadakan kekuasaan organisasi masyarakat adat beserta berbagai peraturan yang ada di dalam hukum adat atau hukum kebiasaan mereka. Tuntutan memprioritaskan hukum negara sebagai dasar dari ketertiban satu-satunya, justru mengabaikan kondisi *de facto* dan keterutamaan esensial dari hukum adat yang memiliki ketertiban sendiri, kerangka dasar sendiri, maupun nilai-nilai dasar sendiri. Sebaliknya, negara pun melalui perangkat kekuasaannya dalam realitas tidak dapat menjangkau ketertiban jauh sampai ke dalam unit-unit tertentu dalam masyarakat. Justru masyarakat sendirilah yang banyak kali memiliki kekuatan-kekuatan yang dapat mengawasi ketertiban yang diperlukan.

Selanjutnya dari sisi konstitusi, walaupun dalam Pasal 18B UUD 1945 hasil amandemen kedua terdapat catatan: (1) sepanjang masih hidup (2) sesuai perkembangan masyarakat dan (3) sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun secara normatif konstitusional terdapat pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Ketentuan ini adalah suatu tonggak penting bagi keberlakuan hak-hak tradisional masyarakat yang umumnya melekat pada hukum adat. Dalam perkembangan saat ini, identitas budaya dan hak-hak tradisional bukan sekadar *de facto*. Dari sisi Hak Asasi Manusia, penghormatan negara terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dinyatakan sebagai suatu hak yang konstitusional, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28I Ayat (3) UUD 1945 setelah amandemen kedua. Karena itu, identitas budaya dan hak-hak tradisional telah merupakan sesuatu yang bersifat *de jure*. Makna dari pengakuan dan penghormatan akan terlihat di bagian *Kontinuum Pluralisme* Hukum dan Beberapa Contoh.

Hal penting yang perlu dikedepankan di sini adalah menyangkut persyaratan "sesuai Negara Kesatuan Republik Indonesia" sebagaimana disebut dalam Pasal 18B UUD 1945 serta penghormatan negara

terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional sebagaimana disebut dalam Pasal 28I Ayat (3) UUD 1945. Pasal-Pasal ini dapat dihubungkan dengan makna "menentukan nasib sendiri," dan "akses atas sumber daya alam," sebagai hak-hak yang dikaitkan dengan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)[18] yang bersifat kolektif sebagaimana dikemukakan Peter Baehr,[19] "*Rights that do qualify as collective rights are: the rights of self-determination, freedom from genocide, the rights of peoples to development and to access to natural resources*."

Hak untuk menentukan nasib sendiri dan akses atas sumber daya alam adalah hak-hak yang memperoleh perlindungan oleh Hukum HAM, dan disebut-sebut juga dalam Pasal 1 Ayat (1) *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* yang menyebutkan bahwa: "*All peoples have the right of self-determintaion. By virtue of that right they freely pursue their economic, social and cultural development*."

Persyaratan "sesuai Negara Kesatuan Republik Indonesia" dimaksudkan agar masyarakat adat tidak menggunakan hak menentukan nasib sendiri ini untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.[20]

3. Persyaratan Adanya Hukum Adat

Dengan merujuk pada van Dijk,[21] Otje Salman[22] mengemukakan bahwa hukum adat memiliki tiga corak yaitu:

1. Hukum adat mengandung sifat yang sangat tradisional;
2. Hukum adat dapat berubah;
3. Hukum adat memiliki kesanggupan untuk menyesuaikan diri.

Jika mencari ketentuan hukum adat dalam bentuk yang terumus dalam kalimat-kalimat perintah atau larangan dalam bentuk tertulis seperti yang dikenal dalam peraturan perundangan saat ini, maka sedikit sekali kemungkinan untuk menemuinya. Ketentuan-ketentuan adat banyak dijumpai dalam bentuk lisan yang diingat turun-temurun atau yang dapat dijumpai dalam upacara-upacara tertentu. Misalnya dalam hal *tutup sasi* di Maluku, maka ketentuan-ketentuan *sasi* disampaikan secara lisan, kemudian di tempat-tempat yang diletakkan sasi diberi tanda tertentu seperti lilitan daun kelapa muda (janur) sehingga masyarakat setempat dan sekitarnya mengetahui bahwa daerah atau wilayah tersebut berada dalam keadaan *sasi* dan peraturan *sasi* berlaku terhadap siapa saja, tanpa terkecuali.

Persyaratan ada tidaknya hukum adat di satu tempat, seperti yang dikedepankan di bawah ini, bukanlah suatu persyaratan mutlak. Namun, maksud dari persyaratan ini adalah untuk menunjukkan

bahwa kecenderungan kuat bagi ada tidaknya hukum adat dapat dilihat melalui syarat-syarat tersebut. Dapat dikatakan bahwa hukum adat cenderung memiliki persyaratan sebagai berikut:[23]

1. Adanya aturan-aturan normatif yang dirumuskan dalam bentuk peribahasa, yang merupakan asas-asas hukum (tidak tertulis), yang diingat oleh warga adat, dipergunakan sebagai pedoman perilaku maupun tindakan yang dilakukan oleh pemuka masyarakat maupun anggotanya;
2. Pelaksanaan aturan-aturan normatif, rumusan-rumusan, pedoman perilaku, asas-asas hukum tersebut berlangsung secara berulang (*iterative*);
3. Penyelesaian masalah yang terjadi dalam masyarakat berlangsung melalui musyawarah masyarakat adat;
4. Ada lembaga-lembaga adat dengan fungsi-fungsi khusus di bidang sosial, ekonomi, maupun pemerintahan di dalam masyarakat tersebut;
5. Ada upaya penegakan hukum sebagai akibat harus dijalankannya ketentuan-ketentuan dalam butir 1 di atas.

Aturan normatif yang menjadi syarat pertama di atas, bisa eksis karena telah ada sejak dahulu, atau bisa saja merupakan ketentuan baru yang muncul di dalam masyarakat tersebut sesuai dengan perkembangan yang ada. Sebagai misal adalah apa yang disebut di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002, atau pun dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 38 Tahun 2003, sebagai *fact law*, yaitu ketentuan yang bukan berasal dari leluhur, tetapi muncul dalam pergaulan di antara nelayan yang melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan alat tangkap bagan atau bagang sebagai alat tangkap yang tidak dikenal pada masa dahulu. Bahkan seperti di Kepulauan Riau, di berbagai tempat lain di pesisir di Indonesia, penggunaan karamba untuk memelihara ikan merupakan hasil dari kontak-kontak sosial dan budaya yang memberi jalan bagi masuknya teknologi seperti itu.[24] Sebelumnya di antara mereka tidak ada aturan khusus mengenai bagaimana cara menempatkan bagan atau bagang di perairan. Masing-masing nelayan hanya perlu memperhatikan bagaimana menempatkan bagan atau bagang masing-masing dengan memperhatikan gerak arus, sehingga tidak akan terjadi bahwa bagan atau bagang satu akan berkaitan dengan bagan atau bagang lain yang berdekatan. Ketika kebiasaan memberi perhatian terhadap kepentingan pihak lain ini menjadi suatu kebutuhan, maka tata cara "menempatkan bagan atau bagang" di laut menjadi ketentuan hukum yang berlaku di antara mereka. Sengketa di antara nelayan

tersebut diselesaikan lewat kepala desa masing-masing, atau muyawarah di antara nelayan sendiri.

4. Karakterisitk Masyarakat Adat

Seperti telah dikemukakan bahwa beberapa persyaratan sebagai disebutkan di atas hanya memperlihatkan kecenderungan yang menandai ada tidaknya hukum adat, sehingga persyaratan itu bukanlah suatu persyaratan mutlak. Hal ini disebabkan oleh karena bisa saja dijumpai beberapa perubahan dalam hukum adat masyarakat setempat, perubahan mana mengikuti perkembangan di dalam masyarakat itu sendiri.

Selain itu terdapat beberapa ciri yang sekiranya dapat membantu mengidentifikasi ada tidaknya masyarakat adat yaitu:[25]

a. Adanya sebuah masyarakat yang langsung menyebut dirinya sebagai masyarakat adat;
b. Adanya susunan khas dan turun-temurun dalam lingkup sosial maupun pemerintahan masyarakat itu;
c. Adanya wewenang-wewenang dalam hal penyelenggaraan pemerintahan (umumnya sangat berpengaruh), maupun dalam penyelenggaraan kehidupan di bidang sosial, politik, budaya maupun ekonomi masyarakat secara keseluruhan, di atas wilayah tertentu yang cukup luas, bukan sekadar suatu wilayah pemukiman dan sumber kehidupan seadanya.

Otje Salman mengedepankan corak masyarakat adat adalah (a) magis religius, (b) komunal, (c) konkret, dan (d) kontan.[26] Ter Haar dan K.Ng. Soebakti Poesponoto menyebutkan masyarakat persekutuan-hukum (*rechtsgemeenschappen*) atau untuk mudahnya disebut saja sebagai masyarakat adat[27] yaitu: "... gerombolan-gerombolan[28] yang teratur bersifat tetap dengan mempunyai kekuasaan sendiri, pula kekayaan sendiri berupa benda yang kelihatan dan tidak kelihatan mata." Masyarakat yang disebut sebagai suatu persekutuan hukum atau masyarakat adat adalah masyarakat yang memiliki unsur-unsur: (1) keteraturan, (2) tinggal dalam satu wilayah secara tetap; (3) memiliki kekuasaan sendiri, (4) memiliki kekayaan sendiri baik jasmaniah maupun rohaniah yang dipandang sebagai satu kesatuan masyarakat persekutuan hukum adat.

5. Hubungan Masyarakat Adat dengan Sumber Alam di Sekitarnya

Hubungan antara masyarakat dengan tanah (termasuk terhadap pesisir serta laut di sekitarnya) dapat dijelaskan berdasarkan hal berikut.

Tanah, termasuk air, pesisir maupun perairan laut adalah benda jasmaniah dan dipandang sebagai kekayaan (= unsur keempat) dari masyarakat yang berada dalam satu wilayah tertentu secara terus-menerus (= unsur kedua), yang pengaturannya dijalankan oleh masyarakat menurut aturan-aturan adat maupun kebiasaan (= unsur kesatu), dan dipertahankan oleh pemimpin atau pemuka adatnya (= unsur ketiga). Dikatakan sebagai suatu milik dari masyarakat berarti adanya hak dari masyarakat itu di atas satu wilayah tertentu yang cukup luas. Hak tersebut bukan merupakan hak yang disebut bersifat hukum privat atau pun bersifat hukum publik, tetapi merupakan sekumpulan hak dan kewajiban dari (a) perseorangan atau keluarga anggota masyarakat adat; (b) masyarakat adat secara bersama-sama, dan (c) orang lain bukan anggota masyarakat adat tetapi memperoleh izin memakai atau menggunakan tanah dengan memenuhi syarat-syarat tertentu sebelumnya, yakni membayar sesuatu (*recognitie*).

Zulyani Hidayah dan Jonny Purba membuat tipe masyarakat pesisir di Indonesia sebagai berikut:[29]

a. Masyarakat perairan;
b. Masyarakat nelayan;
c. Masyarakat pesisir tradisional.

Aspek yang diukur	**Masyarakat perairan**	**Masyarakat nelayan**	**Masyarakat pesisir tradisional**
Bentuk kesatuan sosial	Hidup dalam kelompok	Hidup dalam kelompok	Hidup dalam kelompok
Hubungan	Antaranggota: egaliter; Dengan dunia luar: cenderung terisolasi	Dengan dunia luar: ada kontak sosial lebih luas	(Tidak diinformasikan)
Sumber Daya Alam yang menjadi obyek ketergantungan	Lebih banyak pada sumber daya perairan (laut, sungai atau pantai)	Lebih banyak pada hasil laut dan potensi perairan dan pesisir	Sumber daya alam di wilayah daratan
Hubungan dengan tempat kediaman	Berpindah-pindah dalam satu teritori	Cenderung menetap di satu wilayah dan lebih banyak menghabiskan kehidupan sosial budayanya di daratan	Bermukim di tepi laut tetapi tidak banyak menggantungkan kehidupannya pada sumber daya laut
Sistem ekonomi	Subsisten	Tidak lagi subsisten tetapi masuk dalam perdagangan	(Tidak diinformasikan)
Kebudayaan	Cepat mengenal dan menggunakan teknologi baru	(Tidak diinformasikan)	(Tidak diinformasikan)

Meminjam uraian yang dikemukakan mereka, saya mencoba melihat karakter masing-masing kelompok masyarakat tersebut sebagai berikut.

Dari gambaran di atas, tampak bahwa bagi masyarakat yang menempati wilayah pesisir pun memiliki karakter yang berbeda yang didasarkan pada hubungannya dengan dunia luar, wilayah pemukiman, dan sistem ekonomi. Walaupun tidak ada informasi langsung terhadap kebudayaan, mereka yang dihubungkan dengan penggunaan teknologi baru, masih dapat diperkirakan bahwa pada masyarakat nelayan maupun pada masyarakat pesisir tradisional, dijumpai pula kontak-kontak dengan dunia luar dalam derajat tertentu, sehingga mereka dapat menerima teknik-teknik penangkapan ikan, atau pun teknik-teknik memperoleh hasil dari sumber daya alam lainnya.

Pengakuan terhadap wilayah atau teritori yang mereka kuasai walau tidak diinformasikan secara khusus, akan tetapi dari berbagai tulisan yang mendeskripsikan secara singkat mengenai pengelolaan atas sumber daya alam pesisir, diperoleh kesimpulan bahwa tiap-tiap lingkup masyarakat tersebut senantiasa melakukan kontrol atas wilayahnya.[30] Kontrol yang tinggi dan hubungan yang intens yang dilakukan oleh masyarakat adat atau masyarakat lokal tertentu terhadap wilayah yang dijadikannya sebagai sumber kehidupan, atau adanya okupasi yang tinggi dari masyarakat tertentu yang berdiam di sekitar pemukiman masyarakat adat, menandai adanya pemilikan atau ulayat, atau petuanan yang di atasnya terdapat hak-hak dari masyarakat tersebut.

Terhadap pulau-pulau atau wilayah terumbu karang, gundukan pasir yang berada jauh dari wilayah pemukiman, bisa saja menjadi wilayah yang berada di petuanan atau ulayat masyarakat setempat[31] — bisa juga tidak kedua-duanya — tidak bisa segera disimpulkan tanpa penelitian secara khusus.

Hukum adat dalam arti norma-norma maupun institusi-institusi adat diberlakukan di atas wilayah-wilayah yang menjadi kepentingan bagi kehidupan masyarakat adat, baik di daratan, lautan, atau kedua-duanya secara berimbang.

Adanya *recognitie*, dan juga adanya kontrol, menunjukkan bahwa masyarakat adat yang menempati pesisir laut, memiliki wilayah petuanan bisa di darat maupun ke arah perairan laut. Petuanan laut meliputi wilayah dari pesisir pantai sampai pada batas-batas tertentu di

laut yang dapat dicapai masyarakat adat pada waktu menangkap ikan atau mengambil hasil laut lainnya.[32] Ukuran dalam mil laut tidak merupakan ukuran dalam menentukan jauhnya jarak dari tepi pantai sampai batas tertentu. Jauhnya jarak dari tepi pantai sampai batas ke arah laut ditentukan oleh kemampuan masyarakat adat dengan peralatan sederhana dan tradisional mereka untuk secara periodik, terus-menerus, serta turun-temurun mencapai tempat-tempat tertentu di laut untuk mengambil hasil laut yang ada di dalamnya, dan wilayah tersebut dapat dipertahankan terhadap pihak lain agar pihak lain tidak mengambil hasil-hasil yang ada di dalamnya.[33]

Di sini perlu dikedepankan bahwa sifat turun-temurun lebih menunjukkan pada suatu kecenderungan dan bukan mutlak turun-temurun. Dalam keadaan lain dapat juga berarti iteratif atau berulang dan ketentuan yang berulang bisa saja terjadi sebagai hasil suatu perkembangan, dapat juga sejak leluhur.

Di beberapa tempat di Sulawesi Utara hukum yang ada di dalam masyarakat sudah mulai ditetapkan di dalam Peraturan Desa. Pelaksanaan dan penegakannya praktis dilaksanakan oleh perangkat desa.

6. Hukum Adat dan Peraturan Perundangan

Pokok bahasan ini pada hakikatnya mengedepankan dua hal yaitu:

(a) penyesuaian hukum adat dengan peraturan perundangan; dan
(b) harmonisasi hukum adat dengan peraturan perundangan.

Hendaknya dibedakan arti kata penyesuaian dari arti kata harmonisasi. Penyesuaian (*adjustment*) sedangkan harmonisasi yang berakar pada kata harmoni (*harmony*) memiliki arti yang berbeda. Penyesuaian berarti menjadikan sesuatu cocok atau beradaptasi dengan kondisi baru,[34] sedangkan harmoni berarti adanya perpaduan yang menyenangkan dari dua hal atau lebih yang berbeda sehingga perasaan, kepentingan dan pendapat dapat diterima dengan baik[35]. Terdapat kondisi *co-existency* antara hukum adat dan hukum kebiasaan terhadap hukum negara atau hukum perundang-undangan. Dua hal tersebut di atas sebenarnya merupakan konsekuensi yang berbeda akibat pandangan berbeda tentang hubungan hukum adat termasuk hukum kebiasaan di satu pihak, dan hukum tertulis (*statutory law*) yang terwujud alam peraturan perundangan di lain pihak sebagaimana dikemukakan di atas.

Jika berbicara tentang penyesuaian, persoalannya diletakkan pada posisi di mana hukum adat harus menyesuaikan dengan hukum

perundang-undangan, dan sebaliknya peraturan perundangan menempatkan hukum adat sebagai sesuatu yang disubordinasi, bahkan dapat juga hanya bersifat komplementer terhadap hukum perundang-undangan, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan, ataupun asas-asas yang dikandungnya memiliki kesamaan – tidak bertentangan.
Hal sedemikian dapat dipahami, karena kepentingan dan kekuasaan yang dimonopoli oleh negara, dan yang tertuang dalam peraturan perundangan, akan menyebabkan setiap keinginan dan kekuasaan lain dari bukan negara senantiasa diletakkan di bawah kepentingan dan kekuasaan negara. Oleh karena itu, apa pun metode yang dipergunakan senantiasa diarahkan pada hubungan-hubungan sedemikian. Meminjam pendapat John Borrows yang dikutip A. Cairns,[36] maka dapat saja penyesuaian hukum diartikan sebagai: adanya bahasa hukum baru yang merupakan sintesa dari berbagai ragam paham budaya yang berpotensi mentransformasikan asas-asas hukum adat atau pun hukum kebiasaan. Dalam arti yang lain penyesuaian hukum dapat diartikan dipaksakannya hukum negara sebagai sesuatu yang harus diberlakukan, sedangkan hukum adat dan hukum kebiasaan harus dikesampingkan.

Pembentukan peraturan perundangan sekalipun dikatakan tidak menutup diri untuk menerima masukan dari satu sumber hukum belaka, tetapi terbuka untuk berbagai nilai, asas, dan norma yang ada di dalam lingkup budaya masyarakat, politik maupun ekonomi, akan tetapi kemungkinan yang sangat besar tetap lebih mengedepan yakni pemegang kekuasaan negara senantiasa memiliki monopoli dan prioritas menjalankan kepentingan dan kekuasaannya. Penyesuaian seperti ini dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau sering disebut sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1960 memberi kesempatan adanya hak adat atas tanah selama masyarakat adat masih memberlakukannya. Akan tetapi, Penjelasan Umum UUPA pada butir II-3 justru menempatkan kekuasaan negara terhadap hukum adat. Masyarakat adat tidak boleh menghalangi kekuasaan negara jika negara menetapkan adanya hak-hak yang lain seperti hak guna usaha dalam hal memenuhi kepentingan yang lebih luas. Kekuasaan negara untuk "menggeserkan" hak-hak adat di atas tanah adat akan terjadi dalam kasus-kasus penetapan hak oleh negara untuk memenuhi kepentingan umum.

Pembicaraan kedua mengenai harmonisasi hukum adat dengan hukum perundang-undangan dapat berarti adanya perpaduan yang dapat

diterima atau menyenangkan antara hukum adat dan hukum kebiasaan di satu pihak dengan hukum negara atau peraturan perundangan di lain pihak, yang difungsikan untuk sesuatu hal tertentu. Harmonisasi hukum adat dan hukum kebiasaan terhadap hukum negara menyangkutkan perspektif pluralisme hukum. Harmonisasi hukum meliputi pengertian: (1) pengakuan terhadap berbagai tertib hukum dari masyarakat yang ada di dalam lingkup negara, dan (2) pengakuan terhadap konsep-konsep (*open ended*) yang senantiasa terbuka di dalam hukum. Validitas dari hukum-hukum masyarakat tersebut tidak selalu tergantung dari adanya pengakuan dari negara. Pluralisme hukum sedemikian tersebar dalam satu kontinuum yang variatif, mulai dari perspektif konformitas yang sesuai dengan hukum negara sampai pada perspektif yang tidak konform terhadap hukum negara. Dengan demikian, pemahaman atau pengertian yang lebih besar terhadap keragaman ketentuan normatif seperti dikemukakan di atas, akan dapat dipakai untuk membiarkan berlaku hukum adat dalam lingkup-lingkup masyarakat secara khusus yang masih menggunakannya.

7. Pentingnya Hukum Adat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir

Pembahasan mengenai hal ini bertolak dari realitas hubungan antara masyarakat adat dengan tanah atau pun sumber-sumber kehidupan yang diperolehnya dari alam di sekitarnya, yaitu perairan di laut maupun di tepi pantai, sungai, hutan, lahan-lahan tanah, air yang dikerjakan atau diusahakan sebagai kebun yang luas atau sempit, atau ditanami tanaman-tanaman keras seperti damar, rotan, kelapa dan lain-lain, dan dipergunakan untuk keperluannya sehari-hari. Selain itu, sebagian dari padanya dipergunakan juga sebagai lahan pemukiman, bahkan ada yang digunakan sebagai tempat-tempat di mana terjadi pertukaran barang, atau tempat-tempat untuk memenuhi kebutuhan lain dalam masyarakat, seperti untuk lapangan sepak bola, atau pun sebagai tempat beribadah, memuja, atau berbakti agar memperoleh ketenteraman batin. Sebagian uraian di bawah diambil dari disertasi penulis.[37]

Penguasaan riil atas wilayah oleh masyarakat adat sangat berkaitan dengan hubungan-hubungan atau relasi yang mereka lakukan untuk memenuhi kebutuhannya di atas wilayah tersebut dan umumnya adalah sesuatu yang bersifat turun-temurun (diwarisi secara turun-temurun) dari para leluhurnya (*ancestor*). Di dalam wilayah inilah apa yang disebut sebagai wewenang ulayat. Wewenang untuk bertindak dari masyarakat adat dimaksudkan untuk menjaga kekayaan

masyarakat adat itu sendiri. Wewenang-wewenang ini oleh van Vollenhoven disebut sebagai "*gezaguitoefening*" atau "*bewindvoering.*"[38]

Wewenang ulayat meliputi:[39]

1. Hak untuk secara bebas menggunakan tanah, termasuk hutan belukar, sebagai tempat pemukiman, pertanian, penggembalaan, perburuan; untuk pesisir pantai: bagian tepi laut sampai kedalaman tertentu, sungai maupun bagian tertentu dari danau, hak untuk menangkap atau memungut hasil-hasil yang ada di dalamnya, dengan pengaturan ke dalam dan ke luar;
2. Hak untuk menuntut pembayaran sejumlah uang (*recognitie*) bagi bukan warga masyarakat adat yang mempergunakan tanah (termasuk bagian pesisir dan laut yang dikuasai masyarakat adat);
3. Kewajiban untuk memikul tanggung jawab atas peristiwa kejahatan yang terjadi di wilayah ulayat, jika pelaku kejahatan itu tidak diketahui;
4. Kewajiban untuk menjaga kekayaan masyarakat adat (secara keseluruhan), khususnya atas tanah, dengan cara antara lain melarang atau mencegah terjadinya, atau meniadakan perbuatan-perbuatan yang bermaksud mengeluarkan kekayaan masyarakat adat.

Kebutuhan akan sumber-sumber kehidupan dari pesisir dan laut telah berkembang sedemikian rupa sehingga tidak saja untuk memenuhi kebutuhan subsisten tetapi juga untuk keperluan perdagangan berskala luas, dan berbagai kebutuhan lainnya. Negara-negara yang memiliki pantai dan juga banyak pulau kecil telah menjadikan pesisir dan laut sebagai sektor yang dipergunakan paling banyak dan luas. Laut dan pesisir bukan saja dipergunakan untuk perikanan, tetapi juga untuk wilayah industri, lingkungan, pemukiman, perhubungan, kehutanan bahkan pertambangan, dan lain-lain. Perkembangan teknologi, ekspansi pasar, serta kenasionalan usaha digabungkan dengan berkembangnya tekanan terhadap sumber-sumber daya pesisir dan laut menciptakan konflik di antara pengguna sumber daya yang pada gilirannya mengakibatkan ancaman terhadap keberlanjutan sumber-sumber daya pesisir dan laut.

Pada saat yang bersamaan muncul masalah-masalah keuangan, lingkungan, politik dan sosial yang berhubungan dengan penggunaan sumber-sumber daya di pesisir dan laut. Kombinasi dari tuntutan yang mendesak di satu pihak serta persaingan di antara pengguna atau

mereka yang berkepentingan di lain pihak menciptakan keterbatasan sumber-sumber daya di wilayah pesisir dan laut menjadi lebih besar. Dalam keterbatasan ini, sistem pengelolaan wilayah pesisir dan laut maupun kehidupan dari masyarakat nelayan di pesisir dan laut, yang banyak di antaranya hidup mengikuti hukum adat atau hukum kebiasaan mereka, sering kali juga menjadi korban oleh karena upaya untuk memperoleh keuntungan yang sangat tinggi dari pengguna bermodal besar menyebabkan adanya kekuatan pendukung dari sektor perekonomian maupun sektor kekuasaan.

Dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan laut, hukum adat dan hukum kebiasaan yang ada di dalam masyarakat yang bermukim di pesisir dan pulau-pulau kecil, merupakan salah satu akses yang diperlukan untuk menjamin ketersediaan sumber-sumber daya alam setempat, dan juga untuk melindungi sumber-sumber daya tersebut terhadap kemungkinan-kemungkinan yang dapat terjadi berupa degradasi, atau eksploitasi berlebihan. Negara sering kali tidak dapat melakukan pengawasan jauh sampai ke dalam lingkup di mana usaha-usaha berskala kecil, menengah, maupun besar beroperasi di wilayah pesisir dan laut atau pun pulau-pulau kecil yang jauh dari pusat-pusat pemerintahan. Sebaliknya, tempat-tempat usaha tersebut banyak berada di sekitar bahkan di tengah-tengah masyarakat yang bermukim di pesisir maupun pulau-pulau kecil. Institusi yang dikenal dalam hukum adat atau dalam hukum kebiasaan merupakan akses yang perlu diberi kekuatan oleh negara agar dapat menjamin pemeliharaan sumber daya pesisir dan laut terhadap degradasi dan sekaligus menjamin keberlanjutan sumber-sumber daya tersebut bagi masa depan dan termasuk bagi kehidupan mereka sendiri saat ini. Pendapat penulis mengenai peran masyarakat setempat pernah dikemukakan sebagai berikut: "… komunitas nelayan memiliki pengaruh besar terhadap kelestarian lingkungan dan juga kesejahteraan komunitas nelayan lain. Peran serta nyata dari komunitas nelayan biasanya penting untuk melestarikan sumber daya alam, terutama potensi wilayah pesisir dan laut, dan untuk kesejahteraan mereka sendiri."[40]

Beberapa hal yang menjadi alasan untuk pernyataan di atas adalah sebagai berikut:[41] (a) untuk meningkatkan prinsip kemitraan otonomi yang kuat di antara pihak-pihak; (b) untuk mengembangkan kapasitas dan kepeloporan komunitas nelayan; (c) untuk meningkatkan tanggapan kontrol sosial terhadap lembaga/instansi, dunia usaha, dan komunitas itu sendiri; (d) untuk memberi nasehat dan pendapat kepada pihak-pihak terkait; (e) informasi dan laporan datang dari pihak-pihak terkait; (f) untuk mengkoordinasikan kegiatan masyarakat

di beberapa kabupaten sehubungan dengan sumber daya pesisir dan laut.

Lebih lanjut perlu dikemukakan bahwa[42] pengakuan hukum oleh pemerintah berarti bahwa masyarakat di sejumlah desa, kota, dan tempat-tempat lain memiliki kesempatan untuk memanfaatkan, menjaga, melindungi, dan mengembangkan potensi sumber daya alam pesisir dan laut melalui mekanisme perlindungan, penjagaan, rehabilitasi, serta pemanfaatan wilayah dan sumber daya. Pengakuan hukum juga berarti bahwa pemerintah menghormati hubungan nyata antara masyarakat dan wilayah pesisir dan lautan. Hubungan nyata antara masyarakat dengan wilayah pesisir dan laut tertentu merupakan hukum adat dari masyarakat tersebut. Menunjukkan peran masyarakat, yang didukung oleh pemerintah dan pihak-pihak terkait, untuk meningkatkan kapasitasnya dalam upaya memperoleh kesejahteraan.

Pengakuan oleh pemerintah sampai pada tingkat tertentu merealisasikan kapasitas masyarakat untuk mempertahankan aturan hukum, penegakan hukum, dan keadilan hukum di tingkat lokal tanpa banyak campur tangan dari institusi formal, kecuali pada kasus-kasus tertentu yang memang memerlukan peran pemerintah.

Masyarakat memiliki kesempatan luas untuk menyesuaikan hukum adat mereka terhadap hukum formal atau terhadap kebutuhan dan kesempatan dari luar. Hukum adat atau tradisional tidak memiliki norma-norma yang kaku. Norma-norma hukum adat dapat diubah sesuai dengan konsensus masyarakatnya. Masyarakat memiliki potensi dan kemampuan untuk menciptakan norma baru dalam 'hukum adat' mereka. Hal demikian menunjukkan kehidupan hukum adat yang dinamis terhadap perkembangan yang ada. Masyarakat di desa memiliki kewenangan untuk mengembangkan rencana pengelolaan wilayah pesisir, dan lebih lanjut menyediakan standar dan kriteria untuk dimasukkan dalam rencana seperti itu. Secara umum, rencana pengelolaan harus konsisten dengan tujuan dan prinsip pengaturan daerah. Substansi rencana pengelolaan dapat meliputi konservasi sumber daya alam, pengembangan kapasitas masyarakat, serta pengukuhan hukum dan kebiasaan setempat.

Inilah juga yang menjadi alasan-alasan tentang pentingnya hukum adat. Peran Panglima Laot di Aceh, atau Kewang di Maluku, dengan berbagai institusi adat yang ada menunjukkan adanya efektivitas sampai pada tahap tertentu, yang perlu dikembangkan lebih jauh.

8. Kontinuum Pluralisme Hukum dan Beberapa Contoh

Perspektif pluralisme hukum berada pada kontinuum yang dimulai dari satu sisi yaitu hukum negara yang berdiri sendiri dan mengatur hukum adat, dan di sisi lain hukum adat yang berdiri sendiri atau pun menerima keberlakuan pengaturan oleh hukum negara, maka di antaranya dapat diletakkan berbagai bentuk pluralisme hukum, khususnya menyangkut pengelolaan pesisir dan laut yakni:

a. Hukum negara mengatur hukum masyarakat adat;
b. Hukum negara mengabaikan hukum adat;
c. Hukum negara menghargai hukum masyarakat adat karena dipandang memiliki kemampuan (*ability*) untuk mencapai (*to achieve*) sesuatu yang baik;
d. Kehadiran hukum adat di samping hukum negara adalah suatu realitas sosial, tanpa didasarkan pada pengaturan, penghargaan, atau pun pengakuan;
e. Kehadiran hukum adat di samping hukum negara dalam kerangka: *cultural self identification*.

8.1 Contoh Hukum Negara Mengatur Hukum Adat

Yang dimaksud dengan mengatur keberlakuan hukum adat adalah memberi pengesahan atas keberlakuan hukum adat. Jadi, negara dapat saja menyatakan menolak keberlakuan hukum adat. Dalam keadaan sedemikian, maka hukum negara senantiasa memuat ketentuan yang berisi persyaratan-persyaratan bagi hukum adat agar dapat dinyatakan sah keberlakuannya. Akibatnya adalah bahwa hukum adat akan dipandang sebagai hukum yang sah berlaku dalam masyarakat apabila syarat kehadirannya dipenuhi oleh hukum adat tersebut. Dalam keadaan sedemikian, derajat ketergantungan pada pengaturan oleh hukum negara menjadi sangat tinggi. John Griffith menyebutkan hal ini sebagai *weak legal pluralism*.

Sebagai contoh adalah hukum tentang pengelolaan sarang burung walet di Pulau Kalama, Kecamatan Manganitu Selatan, Kabupaten Sangihe. Dahulu pengelolaan dilakukan berdasarkan hukum adat masyarakat setempat. Belakangan muncul kehendak pemerintah kabupaten setempat (dahulu masih Kabupaten Kepulauan Sangihe dan Talaud) agar pengelolaan atas sarang burung walet dan hasilnya diatur oleh pemerintah daerah berdasarkan ketentuan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Eksistensi hukum adat yang mengatur pengelolaan sarang burung walet di pulau itu tidak lagi dakui oleh pemerintah daerah. Hukum adat masyarakat setempat diganti dengan hukum yang

dikeluarkan pemerintah daerah atas alasan bahwa sarang burung walet adalah kekayaan alam yang dikuasai oleh negara (baca pemerintah daerah) berdasar Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Masalah yang hampir sama adalah di wilayah pengelolaan terumbu karang yang biasa dilakukan oleh masyarakat adat di berbagai tempat, yang kemudian oleh pemerintah dijadikan wilayah taman nasional atau wilayah konservasi laut. Keberlakuan hukum adat masyarakat setempat atas wilayah terumbu karang di taman nasional maupun wilayah konservasi, diatur oleh hukum negara. Contoh untuk ini adalah di wilayah Taman Nasional Bunaken, Sulawesi Utara maupun di Konservasi Laut di Pulau Enu, Kepulauan Aru.

Di wilayah perairan laut Taman Nasional Nasional Bunaken, Manado, berlaku terutama hukum negara. Sekalipun demikian masyarakat setempat meminta diberlakukannya hukum lokal mereka, sehubungan dengan wilayah atau kawasan penangkapan ikan yang ada di dalam perairan Taman Nasional Bunaken tersebut. Akses masyarakat setempat atas sumber daya ikan yang ada di dalam wilayah perairan Taman Nasional Bunaken menjadi terganggu, bahkan dapat dilarang sama sekali.

Kabupaten Minahasa melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002, dan Provinsi Sulawesi Utara melalui Peraturan Daerah Nomor 38 Tahun 2003 memberi pengaturan terhadap keberlakuan hukum adat dalam hal pengelolaan pesisir dan laut dan di dalamnya terdapat unsur penghargaan atas hukum adat.

Satu contoh lain adalah Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat. Disebutkan bahwa Lembaga Adat adalah suatu organisasi kemasyarakatan adat yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak dan berwenang untuk mengatur dan mengurus serta menyelesaikan hal-hal yang berkaitan dengan adat Aceh. Untuk mengatur adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di bidang penangkapan ikan di laut, termasuk mengatur tempat/kawasan penangkapan ikan, dan penyelesaian sengketa, maka Panglima Laot diberi wewenang untuk melakukannya.

Dalam Pasal 2 Perda tersebut diatur bahwa Hukum Adat, Adat Istiadat, dan kebiasaan-kebiasaan yang masih berlaku, hidup dan berkembang dalam masyarakat Aceh, sepanjang tidak bertentangan dengan Syariat Islam harus dipertahankan. Dalam Pasal 4 Perda tersebut terdapat ketentuan bahwa lembaga-lembaga adat menjadi alat sosial kontrol

dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah Aceh. Termasuk dalam lembaga adat ini adalah Panglima Laot[43] tersebut.

8.2 Contoh Hukum Negara Mengabaikan Hukum Adat

I. Timisela[44] melaporkan kebingungan masyarakat nelayan yang adalah masyarakat adat dari beberapa negeri di pulau Nusa Laut, Pulau Ambon, dan Pulau Saparua, semuanya di Kabupaten Maluku Tengah, Provinsi Maluku terhadap penangkapan ikan yang mereka lakukan di dalam wilayah petuanan adat negeri masing-masing, yang cakupan wilayahnya berkisar antara 2 mil sampai 60 mil, bahkan lebih jauh lagi seperti yang dimiliki oleh Negeri Latuhalat (di Pulau Ambon) terhadap gugus Kepulauan Lucipara yang jauh. Mereka melakukan penangkapan ikan dengan cara tradisional (dengan menggunakan sejenis perahu yang disebut *arumbai*), dan sedikit menggunakan perahu bermotor dan peralatan sederhana (jaring, tasi, kain sifon, *nyimu*).[45] Sebelumnya mereka tidak diharuskan memperoleh izin untuk melakukan penangkapan ikan.

Ketika pengelolaan wilayah pesisir dan laut menampakkan kepentingan dari pihak pengusaha, maka penguasaan dan pengaturan atas wilayah perairan pesisir yang potensial menjadi kepentingan pengusaha akan didukung oleh pemerintah sehingga pandangan bahwa kepentingan dari masyarakat nelayan atau masyarakat desa yang ada di sepanjang pesisir maupun pulau-pulau kecil, akan dapat diatur atau diabaikan. Pemanfaatan sebagian kawasan perairan di sekitar Pulau Talise, Kabupaten Minahasa Utara, sebagai contoh adalah penentuan wilayah terumbu karang masyarakat Pulau Talise, Minahasa Utara, yang telah dijaga dan diusahakan turun-temurun, menjadi tergeser oleh perusahaan budidaya mutiara, yang memperoleh perizinan dari negara. Hal ini mengakibatkan masyarakat desa di Pulau Talise yang bermata pencaharian nelayan kehilangan akses atas wilayah tersebut. Beberapa tahun lalu nelayan yang datang di tempat tersebut untuk melakukan penangkapan ikan diusir oleh pihak perusahaan yang dibantu oleh pihak keamanan. Padahal, peluang untuk melakukan budidaya mutiara di tempat itu adalah karena kualitas lingkungan atau kawasan yang sangat baik yang merupakan hasil dari pemeliharaan dan penjagaan masyarakat nelayan Talise dan sekitarnya selama turun-temurun. Karena itu, wilayah itu merupakan satu-satunya kawasan yang sangat baik dan potensial bagi penangkapan ikan dimersal. Konflik berkepanjangan di antara kedua belah pihak ditimbulkan karena kepentingan masyarakat nelayan berseberangan dengan kepentingan pengusaha mutiara, dan juga tidak sejalan dengan kepentingan pemerintah untuk memperoleh keuntungan ekonomi dari usaha sektor swasta.

Masyarakat adat di gugus Kepulauan Kei, Maluku Tenggara, mengenal pembagian kawasan di laut maupun darat, yang digunakan untuk pemukiman (darat), lahan kehidupan, lahan cadangan atau pun wilayah perlindungan yang terletak baik di darat maupun di laut. Rahail menginformasikan bahwa Masyarakat Maur Ohoiwut di Kepulauan Kei[46] membagi kawasan pesisir dan laut di sekitar pulau mereka atas jenis-jenis kawasan seperti: *ruat met* (*waar*) *soir,*[47] *met,*[48] *hangar ratan atau hangar soin,*[49] *nahan ratan atau nahan soin,*[50] *faruan,*[51] *wawuil,*[52] *wahdaan,*[53] *leat dong,*[54] dan *walaar entetat,*[55] dan *tahit ne wear.*[56]

Praktik pengelolaan pesisir dan laut, sebagaimana juga lahan darat, diwarnai tiga hal penting yakni: (1) gotong royong, (2) penyerahan sebagian hasil bumi untuk keperluan ritual, dan (3) kepedulian terhadap kelestarian alam termasuk dalam menggunakan alat yang tidak merusak, maupun praktik-praktik lainnya seperti penyelesaian sengketa, penentuan tapal batas, cara menangkap ikan, dan mengambil hasil laut lainnya. Sampai saat ini praktik pengelolaan pesisir dan laut seperti itu masih berlaku, walaupun terhadap praktik sasi di Maluku sering kali dijumpai adanya tantangan.[57]

Kawasan-kawasan perairan laut yang ada di dalam hukum adat mereka menjadi kawasan yang dipersoalkan ketika pemerintah menentukan batas-batas kewenangan di laut bagi kabupaten dan kota sejauh 4 mil laut bagi kabupaten/kota dan 12 mil laut bagi provinsi. Kawasan yang dijangkau oleh masyarakat adat adalah lebih dari penentuan batas tersebut. Hal ini memberi arti dalam dua hal yaitu: (1) adanya pengabaian dari negara; (2) hukum adat sebagai suatu realitas sosial yang ada tidak diatur oleh negara, namun negara memandang hukum adat tersebut dapat digeser pada waktu tertentu.

8.3 Contoh Hukum Negara Menghargai Hukum Adat

Yang dimaksud dengan menghargai adalah memandang penting, berguna, atau menghormati hukum adat. Penghargaan terhadap hukum adat terjadi melalui pernyataan resmi pemerintah terhadap hukum adat masyarakat tertentu terhadap sesuatu, karena dipandang bahwa hukum adat tersebut memiliki kemampuan (*ability*) untuk mencapai (*to achieve*) sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat. Sebagai misal adalah hukum adat mengenai *sasi* laut di Maluku, atau hukum adat mengenai *mane'e* yang dipraktikkan di wilayah terumbu karang di Pulau Kakorotan, Kabupaten Talaud, yang memperoleh penghargaan dari pemerintah melalui pemberian Kalpataru. Kedua praktik ini, dan juga berbagai praktik hukum adat yang memperoleh penghargaan dari pemerintah, adalah bentuk dari sifat menghormati, memandang

penting, dan memandang praktik-praktik hukum adat tersebut berguna terhadap lingkungan atau pun masyarakat secara luas, atau singkatnya hukum adat tersebut memiliki kemampuan (*ability*) untuk mencapai (*to achieve*) sesuatu. Sebuah contoh menarik dari *beschikkings-bevoegdheid* dari masyarakat adat atas wilayah petuanan sampai ke perairan laut adalah nyata dalam Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Reg. No. 1222K/Sip/1974 dalam perkara antara Stanislaus Melsadalam dkk., Pemerintah Negeri[58] yang mewakili semua rakyat Negeri Lorwembun, melawan Eduardus Lalamafu dkk., selaku Pemerintah Negeri Alusi, mewakili semua rakyat Alusi Bacas. Begitu pula keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tertanggal 4 Maret 1985 dalam perkara Reg. No. 2922K/Pdt/1983 antara H.J. Tisera dalam kualitas sebagai Pemerintah Negeri Urimessing, melawan J.W. Supusepa, dan Pemerintah Republik Indonesia, cq. Walikotamadya Ambon, cq. Kepala Kantor Agraria Daerah Tingkat II Kotamadya Ambon. Pengadilan di Indonesia memberi penghargaan terhadap hak masyarakat adat, yang disebutnya sebagai *beschikkings-bevoegdheid* atas wilayah ulayat mereka.

8.4 Contoh Kehadiran Hukum Adat di samping Hukum Negara adalah Suatu Realitas Sosial

Kemampuan mengatur sebagaimana dikemukakan di atas mendasari justifikasi eksistensi hukum adat apabila tafsiran terhadap kemampuan mengatur dan mencapai sesuatu yang lebih baik juga merupakan *privilege* masyarakat. Ini adalah suatu realitas sosial yang senantiasa hadir bersama-sama pluralisme sosial (*social pluralism*[59]). Secara konkret, pengertian kehadiran hukum adat di samping hukum negara sebagai realitas sosial adalah kehadiran hukum adat atau hukum masyarakat tertentu yang seolah-olah atau sama sekali tidak dihiraukan oleh negara. Dari sisi ini dapat diartikan bahwa harmonisasi hukum bukanlah sesuatu yang harus menutup mata terhadap konsepsi kenyataan sosial yang berisi berbagai hubungan sosial. Dalam keadaan sedemikian ini maka kehadiran pluralisme hukum adalah berdasarkan keragaman itu sendiri yang ada di dalam negara. John Griffith menyebutkan perspektif sedemikian ini sebagai *strong legal pluralism*[60]. Dalam perspektif ini terdapat juga sebuah pengakuan yaitu pengakuan yang diberikan negara secara tidak tegas (diam-diam, *stilzwijgende erkentenis*) yang dapat dikategorikan sebagai pengakuan obyektif (*objective recognition*). Namun, pluralisme hukum pada perspektif sedemikian belum menjamin adanya kepastian untuk terus diberlakukan. Contoh mengenai hal ini adalah menyangkut penangkapan ikan paus menurut hukum adat di Alor, atau pun

penangkapan ikan di Pulau Para, Kabupaten Kepulauan Sangihe, yang disebut *seke*, atau pun ketentuan adat mengenai penangkapan ikan di Pulau Bebalang, Kabupaten Kepulauan Sangihe. Pemerintah tidak mengeluarkan ketentuan yang melarang atau mengesahkan cara-cara penangkapan ikan di tempat-tempat tersebut. Pengaturan yang dilakukan di Pulau Alor, Pulau Para, Pulau Bebalang merupakan suatu realitas sosial yang plural.

Sejauh mana realitas sosial itu hadir, perlu dipahami dalam hubungan dengan pernyataan yang banyak kali dikemukakan dalam berbagai peraturan perundangan: "*...dengan memperhatikan hukum adat sepanjang masih ada.*"

8.5 Contoh Kehadiran Hukum Adat di samping Hukum Negara dalam Kerangka: *Cultural Self-Identification*

Perspektif yang lain dari pluralisme hukum adalah berkaitan dengan *cultural self identification*, sekalipun mengenai hal ini masih banyak diperdebatkan. Akan tetapi, budaya masih memiliki peranan di dalam masyarakat tertentu, sehingga pluralisme hukum dalam perspektif ini akan tetap ada. Pengakuan terhadap budaya ini merefleksikan juga tafsiran umum Komisi Hak Asasi Manusia atas Pasal 27 *International Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR) (Indonesia belum meratifikasi) bahwa yang termasuk dalam budaya adalah *way of life* dari *indigenous people* dalam mengakses sumber daya alam bagi kehidupannya antara lain melalui cara penangkapan ikan dan perburuan tradisional. Budaya sedemikian di kalangan *indigenous people* memiliki ketentuan-ketentuan hukum sendiri (hukum adat, hukum kebiasaan, hukum tradisional). Hukum adat sedemikian ini jelas tidak diatur oleh negara, atau tidak akan memperoleh penghargaan negara terhadap kemampuan mengatur dari hukum yang ada di dalam masyarakat tersebut. Tetapi ini adalah pluralisme hukum yang didasarkan pada kenyataan sosial yang ada sebagai *prima facie*, sehingga terdapat *cultural self identification* oleh masyarakat adat itu sendiri.[61] Perspektif pluralisme hukum sedemikian bisa dikatakan *sebagai strong legal pluralism*.

Cultural self identification ini berjalan seiring dengan hukum adat sebagai suatu realitas sosial yang dikedepankan di atas. Oleh karena itu, dapat dipahami mengapa konflik-konflik senantiasa terjadi antara masyarakat yang mempertahankan hukum adatnya dengan penegak hukum negara di lapangan. Mungkin saja Awig-awig pada masyarakat di Pulau Lombok dan ketentuan Panglima Laot di Aceh merupakan ketentuan yang kokoh jika dilihat dari prinsip ini.

Contoh kasus revitalisasi Awig-Awig di Lombok Timur dapat dilihat pada boks. *Cultural self identification* ini perlu diketahui untuk mengukur tingkat hubungan antara masyarakat adat dengan lingkungan, sumber kehidupannya sehingga menghasilkan hukum adatnya seperti yang ada sekarang.

9. Pengaturan Bersifat Umum yang Berakibat Ganda (Positif maupun Negatif)

Pengaturan terhadap hak-hak masyarakat adat bisa juga terjadi dalam bentuk ketentuan umum. Pemberian hak kepada masyarakat kecil saja, tanpa menyebutkan masyarakat adat secara khusus adalah bentuk pengaturan umum, yang dapat berdampak positif maupun sebaliknya berdampak negatif kepada hak masyarakat adat. Sebagai contoh adalah di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Pasal 61 Ayat (1) yang menentukan bahwa nelayan kecil bebas menangkap ikan di semua wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Ketentuan sedemikian berdampak positif terhadap masyarakat adat di tempat tertentu. Artinya, hak mereka secara turun-temurun dinyatakan secara legal oleh negara, sehingga memperoleh posisi yang kuat terhadap pihak lain.

Akan tetapi sebaliknya ketentuan tersebut berdampak negatif terhadap masyarakat adat setempat oleh karena siapa saja masyarakat adat dari tempat lain dapat menggunakan rumusan pengaturan tersebut untuk menegasikan atau tidak menghargai hak masyarakat adat setempat yang secara riil dan faktual menguasai wilayah perairan di sekitar mereka sebagai wilayah tangkapan ikan tradisional.

Contohnya adalah di wilayah terumbu karang Metimarang dan Wekenau di sekitar pulau Luang, Maluku Tenggara Barat, yang sudah merupakan wilayah tangkapan tradisional dan turun-temurun serta diatur oleh masyarakat di pulau-pulau sekitarnya dengan hukum-hukum adat mereka yang sangat dihormati. Begitu juga dengan wilayah perairan tangkapan ikan di Kabupaten Kepulauan Raja Ampat di Papua. Masyarakat di Kabupaten Kepulauan Raja Ampat merasa sangat terganggu haknya oleh penangkap-penangkap ikan yang menggunakan perahu layar dari Sulawesi Selatan (Bugis) maupun dari Sulawesi Tenggara (Buton). Hal yang sama dialami juga oleh masyarakat di Kabupaten Pangkajene Kepulauan terhadap nelayan yang datang dari kabupaten-kabupaten tetangga mereka.

Masyarakat-masyarakat adat setempat sangat biasa mempraktikkan upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumber daya ikan, untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungannya

Revitalisasi Hak Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir di Kabupaten Lombok Timur

Aris Kabul Pranoto

1 Latar Belakang

Proses revitalisasi hak tradisional dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan di Kabupaten Lombok Timur dipicu oleh terjadinya konflik antara nelayan tradisional dengan nelayan modern yang menggunakan alat tangkap mini *purse seine*. Penggunaan alat tangkap mini *purse seine* di tahun 1979 terus-menerus menimbulkan perselisihan, karena alat tangkap mini *purse seine* beroperasi di jalur I yang diperuntukkan beroperasinya alat tangkap tradisional. Konflik tersebut memuncak pada bulan Maret 1993 karena kapal *purse seine* baru yang lebih besar ukurannya memasuki daerah penangkapan nelayan tradisional, sehingga nelayan tradisional menggelar demonstrasi dan merusak Balai Desa Tanjung Luar. Karena masalah ini belum diselesaikan dengan tuntas, maka pada tahun 1994 nelayan tradisional dari desa Tanjung Luar melakukan demonstrasi ke DPRD Kabupaten Lombok Timur. Dalam masalah ini Dinas Perikanan Kabupaten Lombok Timur ditugaskan untuk dapat menyelesaikan masalah tersebut.

Melalui proses dialog antara nelayan tradisional dan nelayan mini *purse seine* yang difasilitasi Dinas Perikanan Kabupaten Lombok Timur, akhirnya diperoleh kesepakatan bahwa pertikaian ini agar diselesaikan melalui pembuatan "awig-awig" dalam bentuk hukum adat yang memuat larangan-larangan bagi nelayan mini *purse seine* untuk beroperasi pada jalur I beserta sanksi-sanksinya, selanjutnya ketentuan tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis dan merupakan peraturan desa (Perdes) yang ditetapkan pada tanggal 14 November 1994. Kebijakan dan kelembagaan tersebut berkembang dengan baik sampai saat ini. Selaku pengawal dalam penegakan "awig-awig" pada tahun 1999 dibentuk Komite Pengelola Perikanan Laut (KPPL) yang merupakan wadah kelembagaan masyarakat dengan model pendekatan baru, yaitu suatu bentuk kelembagaan ko-manajemen yang dikelola oleh masyarakat pesisir sendiri.

2 Legalisasi Awig-Awig

Proses revitalisasi awig-awig pengelolaan sumber daya perikanan dilakukan melalui empat tahapan, yaitu: (1) sosialisasi rencana penyusunan awig-awig dilakukan baik secara lisan maupun tulisan; (2) proses penyusunan awig-awig, yang merupakan rencana pengelolaan sumber daya perikanan, dikelola oleh Komite Pengelola Perikanan Laut (KPPL) tingkat kawasan dengan mengadakan rapat-rapat umum, dan mensosialisasikan keputusan hasil rapat kepada anggota masyarakat melalui pemasangan poster di tempat-tempat umum; (3) legalisasi rancangan awig-awig yang telah disepakati sebagai awig-awig kawasan melalui penandatanganan awig-awig tersebut oleh semua Ketua Badan PerwakilanDesa (BPD) terkait, dalam rapat pleno kawasan yang dihadiri oleh Kepala Desa, serta perwakilan dari desa-desa yang terlibat; dan (4) sosialisasi awig-awig yang telah disahkan dilakukan secara tertulis

dengan pembuatan dan pemasangan poster-poster di papan-papan pengumuman.

3 Penguatan Kelembagaan Hak Tradisional

Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai pemegang mandat pengelolaan sumber daya kelautan dan ikan di dalam wilayah sepertiga dari 12 mil laut berkewajiban untuk membuat kebijakan pengelolaan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan semua kelompok masyarakat (*stakeholders*). Dalam pembuatan kebijakan tersebut, peran serta semua kelompok masyarakat dalam semua proses perencanaan dan pelaksanaan rencana pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan merupakan hal yang esensial. Untuk mengakomodasi peran serta masyarakat, maka telah dikembangkan kelembagaan di Kabupaten Lombok Timur berupa 5 KPPL di tingkat kawasan dan 21 KPPL di tingkat desa. KPPL merupakan lembaga masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam penyusunan rencana dan pelaksanaan rencana pengelolaaan sumber daya kelautan dan perikanan. Selain itu, telah pula dibentuk lembaga partisipasi di tingkat kabupaten berupa Komite Kelautan dan Perikanan Kabupaten (KKPK), yang berperan sebagai fasilitator untuk semua *stakeholders* perikanan, dan untuk memberikan saran dan rekomendasi kepada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten.Pada awalnya, strategi pengelolaan sumber daya perikanan berbasis pada KPPL di tingkat desa, namun dalam perkembangannya berubah menjadi strategi pengelolaan berbasis pada KPPL di tingkat kawasan. KPPL desa berfungsi untuk menjembatani antara KPPL kawasan dengan Kantor Desa. KPPL kawasan mendapat mandat dari Dinas Kelautan dan Perikanan untuk membuat rencana pengelolaan dan melaksanakannya, termasuk memberikan sanksi bagi pelanggarnya. Baik pengurus KPPL desa maupun KPPL kawasan keduanya ditetapkan dalam surat keputusan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Lombok Timur.

4 Perencanaan dan Implementasi Awig-Awig Kawasan Suaka Perikanan

Proses pembentukan suaka perikanan dilakukan dengan cara partisipatif. Dinas Kelautan dan Perikanan sebagai pemegang mandat pengelolaan wilayah laut hingga 4 mil laut, mendelegasikan sebagian kewenangannya dalam pembentukan kawasan suaka perikanan kepada kelompok masyarakat melalui Komite Pengelola Perikanan Laut (KPPL) pada kawasan tertentu. Dengan pendelegasian kewenangan ini, KPPL dan masyarakat menentukan sendiri lokasi yang akan dijadikan kawasan suaka perikanan dan menjalin kerja sama dalam perencanaan dan pengelolaan kawasan suaka perikanan. Dinas Kelautan dan Perikanan lebih banyak berperan dalam memberikan arahan kebijakan dan rekomendasi teknis dalam perencanaan dan pelaksanaan rencana pengelolaan kawasan suaka perikanan.

Dengan melalui proses partisipatif tersebut di atas, pada tahun 2001 di Kabupaten Lombok Timur terbentuk tiga kawasan suaka perikanan, yaitu: (1) suaka perikanan Sapak Kokok di Teluk Ekas; (2) suaka perikanan Gili Rango di Teluk Serewe; dan (3) suaka perikanan Gusoh Sandak di Teluk Jukung. Kawasan suaka perikanan Sapak Kokok dan Gusoh Sundak meliputi ekosistem terumbu karang, sedangkan suaka perikanan Gili Rango meliputi ekosistem *mangrove* dan padang lamun. Setiap kawasan suaka perikanan dibagi menjadi zona inti dan zona penyangga. Baik di dalam zona inti maupun zona penyangga, semua kegiatan eksploitasi

dilarang. Di zona inti juga dilarang kegiatan non-eksploitatif seperti bersampan dan budidaya – kegiatan tersebut diperbolehkan hanya di zona penyangga.

Penetapan ketiga lokasi tersebut sebagai kawasan suaka perikanan dan penetapan aturan-aturan pengelolaannya dibuat dalam bentuk kesepakatan masyarakat (awig-awig) di semua kawasan. Karena itu, dokumen rencana pengelolaan kawasan suaka perikanan disahkan secara tertulis yang ditandatangani oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) dari semua desa yang terlibat. KPPL kawasan bertanggung jawab atas pelaksanaan rencana pengelolaan. Evaluasi setelah setahun pembentukan dan pengelolaan kawasan suaka perikanan di Kabupaten Lombok Timur menunjukkan hasil positif seperti di bawah. Untuk dapat melihat manfaat utama suaka perikanan secara nyata, tentunya memerlukan waktu yang relatif lama.

a. Produktivitas kerja dan pendapatan masyarakat meningkat, walaupun peningkatan ini belum tentu merupakan dampak langsung dari pembentukan suaka perikanan;

b. Hampir semua responden mempunyai sikap mendukung dibentuknya kawasan suaka perikanan, namun mereka mengharapkan agar kawasan suaka perikanan tidak mencakup kawasan terlalu luas, sehingga masih cukup kawasan laut untuk budidaya dan penangkapan ikan;

c. Tidak ada laporan pelanggaran awig-awig kawasan suaka perikanan. Hal ini menunjukkan adanya ketaatan yang tinggi dari masyarakat terhadap larangan eksploitasi di kawasan suaka;

d. Perubahan kelimpahan sumber daya ikan belum tampak di dalam kawasan suaka perikanan, kecuali kepiting bakau yang menunjukkan bahwa jumlah dan ukurannya lebih besar di dalam kawasaan suaka perikanan dibandingkan dengan di luar kawasan suaka, khususnya pada kawasan suaka perikanan Gili Rango.

Tahun	Teluk Ekas	Teluk Serewe	Teluk Jukung
1998	30 - 40	30 - 40	30 - 40
1999	20 - 25	20 - 30	30 - 40
2000	15 - 20	20 - 30	30 - 40
2001	0,08	0	0 - 6
2000	0	0	0 - 6

Data diambil dari perkiraan nelayan

Sedangkan dari seri data berurutan dari tahun 1998 s/d 2002 mengenai frekuensi pengeboman ikan seperti terlihat pada tabel berikut, dapat ditarik kesimpulan bahwa frekuensi pengeboman ikan menurun sangat signifikan. Hal demikian menunjukkan adanya kesadaran masyarakat terhadap perlindungan sumber daya pesisir dan laut di tiga kawasan teluk tersebut.

dengan tetap memelihara keanekaragaman sumber daya ikan di wilayah mereka. Walaupun praktik ini hampir menyerupai makna konservasi sumber daya ikan –karena ada beberapa aspek yang belum terpenuhi seperti pemanfaatan ekosistem, jenis, dan genetik, dan dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya ikan–, hukum-hukum adat maupun hukum kebiasaan yang ada setidaknya berfungsi untuk menjaga sumber-sumber daya dan wilayah yang dimilikinya.

Pengaturan sedemikian terjadi karena pandangan negara terhadap masyarakat keseluruhan tidak memperhatikan karakteristik maupun aspek-aspek yang justru diperlukan dalam memberi perlindungan terhadap masyarakat adat di masing-masing wilayah.

Begitu pula dengan ketentuan Pasal 61 Ayat (2) mengenai pembudidayaan ikan oleh pembudi daya kecil yang dapat dilakukan di mana saja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Namun demikian, ketentuan dalam Pasal 61 Ayat (5) mengatur bahwa nelayan kecil dan pembudidaya-ikan kecil harus mendaftarkan diri, usaha, dan kegiatannya kepada instansi perikanan setempat, tanpa dikenakan biaya, yang dilakukan untuk keperluan statistik serta pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya-ikan kecil. Walaupun maksud dari ketentuan tersebut adalah untuk keperluan statistik serta pemberdayaan, hal ini perlu diintegrasikan ke dalam sistem hukum adat mereka, karena sistem hukum adat mereka dapat menyesuaikan diri terhadap perkembangan baru yang tidak merugikan mereka.

10. Upaya Menuju Harmonisasi

Upaya melakukan harmonisasi hukum antara peraturan perundangan dengan hukum adat bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah. Hal sedemikian bisa dilakukan secara bertahap. Dilihat dari pluralisme hukum, dalam jangka pendek dan menengah, upaya harmonisasi antara hukum adat dengan peraturan perundangan dapat dilakukan melalui strategi sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan menyatakan secara tegas bahwa hukum adat tentang pengelolaan wilayah pesisir berlaku di dalam lingkup masyarakat pesisir jika kegunaan hukum adat masyarakat:
   a. memiliki hubungan kuat dengan kemampuan untuk mencapai sesuatu yang bermanfaat bagi masyarakat itu;
   b. memberi kontribusi langsung atau tidak langsung terhadap kepentingan lain yang lebih luas;

c. adalah suatu realitas sosial yang harus dijalani, dan juga sebagai hasil dari cultural self identification masyarakat yang melekat dengan diri mereka.

2. Kaidah-kaidah dalam hukum adat menjadi sumber hukum (*determinan materiil*) perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan bahwa senantiasa terdapat karakter yang berbeda di dalam tiap lingkungan masyarakat adat;
3. Bagi ketentuan-ketentuan hukum adat yang tidak dinyatakan berlaku secara tegas oleh Undang-Undang atau peraturan daerah, ditafsirkan sebagai: tetap berlaku dengan mengindahkan prinsip-prinsip kebersamaan, pemeliharaan lingkungan, dan lain-lain;
4. Ketentuan perundangan yang merumuskan hak-hak masyarakat secara umum patut memperhatikan implementasi dari ketentuan itu agar tidak mengintervensi kepentingan masyarakat adat setempat, sehingga menimbulkan konflik antara satu kelompok masyarakat adat dengan kelompok masyarakat nelayan dari luar.

Sebaliknya, dilihat dari masyarakat adat itu sendiri, maka upaya harmonisasi antara hukum adat dengan hukum negara hendaknya dilakukan melalui:

1. Menyusun ketentuan yang mendorong keterbukaan masyarakat adat untuk menerima hal-hal baru, dengan tetap memperhatikan bahwa dorongan keterbukaan ini tidak akan merugikan kepentingan mereka, bahkan sebaliknya dapat meningkatkan kesejahteraan mereka melalui tehnik-tehnik baru yang belum mereka kenal;
2. Menyusun ketentuan yang dapat mendorong pembuatan peraturan desa yang memuat materi-materi dari hukum adat maupun ketentuan-ketentuan baru yang diperlukan dalam membentuk perilaku masyarakat desa sesuai dengan penggunaan teknologi baru dalam pengelolaan wilayah pesisir. Sebagai contoh adalah isi Peraturan Desa di Desa Blongko, Kabupaten Minahasa Selatan, maupun Peraturan Desa di Desa Teremal, di Kabupaten Minahasa Utara, kedua-duanya di Provinsi Sulawesi Utara, yang mengakomodasi kebiasaan masyarakat setempat, dan juga merumuskan ketentuan-ketentuan yang baru yang mengatur perilaku masyarakat secara umum (dengan dukungan pihak keamanan);
3. Menyusun ketentuan yang mendorong masyarakat desa untuk

secara aktif dapat mengakomodasikan dan bekerja sama dengan pihak lain dalam mengelola wilayah pesisir.

Dalam jangka panjang, strategi harmonisasi diletakkan pada penetapan prinsip-prinsip umum (*general principles*) pemerintahan dan peraturan perundangan yang mencerminkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan, untuk mencapaian kesejahteraan rakyat dan juga mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana dinyatakan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Katakanlah semacam *algemene bepalingen van behoorlijke bestuur*. Prinsip-prinsip umum yang dikedepankan bukan hanya terbatas pada adanya partisipasi masyarakat, transparansi, dan akuntabilitas, akan tetapi mencakup berbagai prinsip lain yang perumusannya dilakukan kemudian. Sebagai contoh: penetapan asas atau prinsip cermat. Kecermatan tindakan pemerintah di sini adalah adanya perumusan kebijakan dan pelaksanaan yang memperhitungkan juga kepentingan masyarakat adat atau masyarakat lokal, dalam perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Penerapan asas cermat ini justru akan memperluas dampak sosial yang timbul dalam satu pembangunan sebagaimana yang dikenal dalam Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Tingkat kecermatan yang perlu dilakukan adalah melalui, antara lain, analisis penilaian masyarakat (*Social Assessment Analysis*) dan hal ini merupakan ketentuan umum yang diharuskan bagi penyelenggara kekuasaan pemerintah.

Selain diperlukannya penetapan prinsip-prinsip pemerintahan maupun peraturan perundangan seperti dikemukakan di atas, diperlukan juga adanya penetapan ketentuan-ketentuan umum perundang-undangan -semacam *Algemene Bepalingen van Wetgeving*, yang dikenal ada pada masa Hindia Belanda dan sampai sekarang sering masih dipakai sebagai rujukan- yang isinya antara lain menetapkan bahwa setiap peraturan perundangan perlu mengakomodasi kepentingan masyarakat adat maupun masyarakat lokal lainnya secara luas.

Juga perlu menyatakan di dalam ketentuan-ketentuan umum perundang-undangan tersebut asas yang mensyaratkan keterbukaan masyarakat adat atau masyarakat lokal terhadap keadaan-keadaan baru yang datang dari luar, yang dapat memberi keuntungan dan kemanfaatan bagi masyarakat adat atau masyarakat lokal, dengan tetap menghargai *cultural self identification* masyarakat adat atau masyarakat lokal tertentu sebagai suatu realita sosial.

11. Kesimpulan

Dalam kerangka harmonisasi hukum adat terhadap hukum Undang-Undang (*statutory law*), beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian di atas adalah sebagai berikut:

a. Keberlakuan hukum adat terhadap hukum peraturan perundangan dapat berada dalam keadaan (a) dinyatakan secara tegas untuk tetap berlaku dan merupakan bagian dari hukum nasional, atau (b) sebagai sumber materi yang dapat dimasukkan ke dalam hukum tertulis oleh pemerintah, (c) dibiarkan berlaku tanpa ditentukan dalam peraturan perundangan, selama ketentuan hukum adat itu merupakan ketentuan yang memberi manfaat bagi masyarakat luas dan lingkungan, (d) diberi penghargaan khusus.
b. Penegasian hukum adat oleh hukum peraturan perundangan dapat menimbulkan kerentanan di dalam masyarakat adat terhadap pemerintah maupun pengusaha yang memperoleh izin usaha dari pemerintah di atas wilayah yang dikuasai oleh hukum adat atau hukum kebiasaan masyarakat adat.
c. Hukum adat dapat menyesuaikan diri dengan hukum peraturan perundangan asalkan masyarakat adat sendiri dapat menerimanya dan tidak merugikan kepentingan mereka.
d. Pengaturan kepentingan masyarakat penangkap ikan kecil atau pembudi daya ikan kecil untuk menangkap ikan atau membudidaya ikan di mana saja di wilayah pengelolaan perikanan di Indonesia, memerlukan syarat tambahan jika penangkapan ikan atau pembudidayaan ikan akan dilakukan di wilayah tangkapan tradisional masyarakat adat yang di atasnya diberlakukan juga hukum adat mereka. Syarat itu berupa kewajiban untuk memperoleh izin dari masyarakat adat setempat yang telah menguasai wilayah secara turun-temurun.

Dalam hal pemerintah memberi izin kepada pengusaha penangkapan ikan atau pembudidaya ikan berskala menengah ke atas untuk menangkap ikan di wilayah tangkapan tradisional masyarakat adat, maka pengusaha wajib memperoleh izin dari masyarakat tersebut, atau syarat lain antara lain berupa pembagian keuntungan yang adil, atau melakukan kerja ama dengan masyarakat adat setempat, sehingga hukum adat mereka yang umumnya bermaksud melindungi wilayah tradisional tangkapan ikan dapat berjalan efektif, bahkan membantu pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Baehr, P.R. 1999. *Human Rights Universality in Practice*. London: Mac Millan Press Ltd.

Cairns, A. 2000. *Citizens Plus Aboriginal Peoples and the Canadian State*. Vancouver: UBC Press.

De Kat Angelino, A.D.A. 1930. *Staatskundig beleid en bestuurzorg in Nederland* Indie, tweede deel, Overheidszorg in Nederlands Indie. Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage.

Djoekardi, Arie D.D. 2001. "Kearifan Lingkungan pada Masyarakat Pesisir dan Nelayan," dalam Bunga Rampai Kearifan Lingkungan. Jakarta: Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup.

Griffith, John. 1986. "What is Legal Pluralism?" dalam Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law. Number 24.

Hornby, A.S. dan Jonathan Crowther, eds. 1995. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Oxford University Press, edisi kelima.

Johnson, Alvin S. 2004. *Sosiologi Hukum* terjemahan Rinaldi Simamora. Jakarta: PT Rineka Cipta. Cetakan kedua.

Knaap, G.J., Kruidnagel en Christenen. 1987. *De Verenigde Oost-Indische Compagnie en de Bevolking van Ambon*, 1656-1659. Dordrecht: Foris Publication.

Otje Salman Soemadiningrat. 2002. Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer: Telaah Kritis terhadap Hukum Adat sebagai Hukum yang Hidup dalam Masyarakat. Bandung: P.T Alumni.

Proulx, C., "*Current direction in aboriginal law/justice in Canada*," The Canadian Journal of Native Studies, Vol. 20(2), London: Pluto Press, hal. 371-409.

Rahail, J.P., Bat Batang Fitroa Fitnangan. 1995. *Tata Guna Tanah dan Laut Tradisional Kei*. Jakarta: Yayasan Sejati.

Rustandi Ardiwilaga, R. 1972. *Hukum Agraria Indonesia*. Cetakan kedua. Bandung-Jakarta: N.V. Masa Baru.

Roth, Dik. 2003. "In the Shadow of Uniformity: Balinese Irrigation Management in a Public Works System in Luwu, South Sulawesi, Indonesia," dalam Rajendra Pradhan (ed.), Legal Pluralism and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development, Papers of the XIIIth International Congress, Chiang Mai, Thailand, 2002, International Centre for the Study of Nature, Environment and Culture, 2003, hal.294.

Ter Haar, B. K. 1960. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Terjemahan Soebakti Poesponoto. Jakarta: Pradnja Paramita, 1960.

Timisela, I. 2005. "Pengaruh Perubahan Batas Wilayah Laut Terhadap Hak-hak Masyarakat Adat Maluku," (Makalah tidak dipublikasikan), Ambon.

Titahelu, Ronald Z. 1993. "Penetapan Asas-asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat: Suatu Kajian

DAFTAR PUSTAKA

Filsafat dan Teoretik tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia", Disertasi, (tidak dipublikasikan), Universitas Airlangga, Surabaya.

_____. 2000. "Hak-hak Masyarakat Adat di Pesisir Atas Laut dan Pesisir dalam Tantangan: Kajian Atas Eksistensi Hak-hak Masyarakat Adat di Wilayah Pesisir Laut Menghadapi Wewenang Menguasai dari Negara dalam Memanfaatkan Sumber Daya Alam Laut," dalam Sumber Daya Alam Untuk Rakyat: Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis Partisipatif Bagi Pendamping Hukum Rakyat. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

_____. 2001. "Hak-hak Masyarakat Adat", Buletin Tanase (Jaringan Baileo), Edisi II, Ambon.

_____. 2004. "Some Arguments for the Existence of North Sulawesi Province Regulation about Coastal and Marine Resource Management," Makalah, disajikan pada 4th All Asia Public Interest Environmental Law Conference (AAIELC), Tiaong, Quezon, Philippines, 20-26 Maret.

_____. 2004 "Legal Recognition to Local and/or Traditional Management on Coastal Resources as Requirement to Increase Coast and Small Islands People's Self Confidence," disampaikan pada Kongres Internasional yang diselenggarakan oleh Commission of Folk Law and Legal Pluralism bekerja sama dengan University of New Brunswick, di Fredericton, New Brunswick, Canada, 26-29 Agustus.

Van Vollenhoven C., De ontdekking van het adatrecht, NV Boekhandel en drukkerij v/h E.J. Brill, Leiden 1925, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia *Penemuan Hukum Adat* oleh Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) bersama Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), cetakan kedua, 1987, edisi yang telah diperbaiki. Jakarta: Penerbit Djambatan.

Zip, Werner. 2002. "The Double-bladed Sword" A Comparative Analysis of the Bond Between Rule of Law and the Concept of Justice in Akan Legal Thought", Makalah, disajikan pada XIIIth International Congress on Legal Pluralisme and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development, Chiang May, Thailand, 7-10 April.

CATATAN AKHIR

[1] Roscoe Pound dalam kata Pendahuluan dalam buku Alvin S. Johnson, *Sociology of Law* diterjemahkan Rinaldi Simamora, Sosiologi Hukum, PT Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan kedua, Juli 2004, hal. 1-8.

[2] *Ibid*., hal. 3, Roscoe Pound menunjuk pada penjelasan Malinowski. Menurut hemat penulis, hal ini memiliki kecenderungan kuat untuk dikatakan benar, sekalipun masyarakat di pedesaan bukanlah masyarakat yang primitif, tetapi yang pasti adalah, banyak bahkan sebagian terbesar dari mereka berada jauh dari pusat-pusat kekuasaan negara.

[3] *Ibid*., hal. 5. Hal yang senada telah diungkapkan oleh Van Vollenhoven jauh sebelumnya dengan mengatakan:"...sesungguhnya orang pribumi setempat mempunyai kesenian, adat istiadat, serta perasaan hati sendiri." Baca C. Van Vollenhoven, *De ontdekking van het adatrecht*, NV Boekhandel en drukkerij v/h E.J. Brill, Leiden 1925, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia *Penemuan Hukum Adat*, oleh Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) bersama Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), cetakan kedua, 1987, edisi yang telah diperbaiki, Penerbit Djambatan, Jakarta, hal. 2.

[4] C. Proulx, "*Current direction in aboriginal law/justice in Canad*a", The Canadian Journal of Native Studies, Vol. 20(2), London, Pluto Press, hal. 371-409

[5] Dalam hal ini adalah hukum adat atau hukum kebiasaan, bahkan juga hukum agama, dan bisa lebih luas lagi terhadap bagian-bagian tertentu dari hukum internasional baik yang telah diadopsi atau pun diratifikasi menjadi hukum nasional atau hukum kebiasaan internasional yang dapat saja berlaku dalam keadaan-keadaan tertentu.

[6] Dik Roth, "In the Shadow of Uniformity: Balinese Irrigation Management in a Public Works System in Luwu, South Sulawesi, Indonesia", dalam Rajendra Pradhan (ed.), Legal Pluralism and Unofficial Law in Social, Economic and Political Development, Papers of the XIIIth International Congress, Chiang Mai, Thailand, 2002, International Centre for the Study of Nature, Environment and Culture, 2003, hal. 294.

[7] *Ibid*.

8Perhatikan bagian konsideran dari Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh No. 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat.

[9] *Ibid*.

[10] Otje Salman Soemadiningrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer: Telaah Kritis terhadap Hukum Adat sebagai Hukum yang Hidup dalam Masyarakat*, P.T Alumni, Bandung, 2002, hal. 9.

[11] *Ibid*.

[12] Roscoe Pound dalam Alvin S. Johnson, *Ibid* hal.4.

[13] G.J. Knaap, *Kruidnagel en Christenen: De Verenigde Oost-Indische Compagnie en de Bevolking van Ambon*, 1656-1659, Foris Publication, Dordrecht, Holland, 1987, hal. 17 et seq.

[14] R. Rustandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, cetakan kedua, N.V. Masa Baru, Bandung-Jakarta, 1972, hal. 118.

[15] A.D.A. de Kat Angelino, *Staatskundig beleid en bestuurzorg in Nederland Indie, tweede deel, Overheidszorg in Nederlands Indie, Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage*, 1930, hal. 19 memperlihatkan upaya kasar VOC menguasai raja-raja di Indonesia, agar tujuannya tercapai. Dikatakannya:"… *de compagnie nam meer de allures van de Souverein aan … Periodiek moesten de Regenten te Batavia hunne opwachting komen maken*."

[16] *Stelsel contigenten* adalah suatu *stelsel* pajak di mana pembayarannya bukan dilakukan dengan uang tetapi bahan in natura berupa hasil bumi yang ditentukan,

CATATAN AKHIR

sedangkan penyerah hasil tidak memperoleh bayaran apa-apa.

[17] *Verplichte leverantien* adalah suatu bentuk pajak juga berupa hasil pertanian tertentu yang wajib disetor petani berdasar perjanjian dengan mendapat pembayaran seperti yang diperjanjikan walaupun tidak seberapa.

[18] Bahkan juga terkait aspek Hukum Internasional. Khususnya dengan Hukum Organisasi Internasional. Berkaitan dengan hal ini, dalam Piagam PBB dicantumkan salah satu tujuan PBB yaitu: *To develop friendly relations among nations based on respect for principle of equal rights and self determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace.* Sedangkan aturan dasar tentang hak menentukan nasib sendiri terdapat dalam Pasal 55 Piagam PBB yang berbunyi: *With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peace and friendly relations among rights and self determination of peoples, the United Nation shall promote: Higher standard of living, full employment and conditions of economic and social progress and development Solution of international economic, social, health, and related problems, and international cultural and education co-operation, and Universal respect for, and observance of, humanrights and fundamental freedom for all without distinction as to race, sex, language or religion.*

[19] P.R. Baehr, *Human Rights Universality in Practice*, Mac Millan Press Ltd., London, 1999, hal. 44.

[20] Persoalan pemisahan diri berdasarkan hak menentukan nasib sendiri tidak dibicarakan di sini. Penulis merasa cukup untuk mengemukakan bahwa terdapat maksud agar dengan memperoleh pengakuan atas budaya dan hak-hak tradisional, termasuk akses terhadap sumber daya alam, tidaklah boleh dijadikan dasar untuk memisahkan diri dari organisasi kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[21] Rudolf van Dijk, *Pendahuluan Hukum Adat*, Bandung, Sumur Bandung, 1960, hal. 7.

[22] Otje Salman, op. cit., hal. 34.

[23] R. Z. Titahelu, "Hak-hak Masyarakat Adat", Buletin Tanase (Jaringan Baileo), Edisi II, Ambon, 2001, hal. 5; tulisan ini memperbaiki penulisan terdahulu yang dimuat dalam bulletin tersebut di atas.

[24] Zulyani Hidayah dan Jonny Purba, terdapat dalam Arie D.D. Djoekardi, Deputi Menteri Negara Lingkungan Hidup Bidang Sosial Ekonomi Lingkungan "Kearifan Lingkungan pada Masyarakat Pesisir dan Nelayan", Bunga Rampai Kearifan Lingkungan, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Jakarta, Jakarta, 2001, hal. 419

[25] R. Z. Titahelu, "Hak-hak Masyarakat Adat di Pesisir atas Laut dan Pesisir dalam Tantangan: Kajian atas Eksistensi Hak-hak Masyarakat Adat di Wilayah Pesisir Laut Menghadapi Wewenang Menguasai dari Negara dalam Memanfaatkan Sumber Daya Alam Laut," dalam Sumber Daya Alam Untuk Rakyat: Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis Partisipatif bagi Pendamping Hukum Rakyat, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, November 2000, hal. 164.

[26] Otje Salman, op. cit., hal. 29-31.

[27] B. Ter Haar, *Asas-asas dan Susunan Huk*um *Ada*t, diterjemahkan oleh K. Ng. Soebakti Poesponoto. Pradnja Paramita, Jakarta, 1960, hal. 6

[28] Menurut hemat penulis, istilah ini dapat memberi pengertian negatif yang merujuk pada kawanan pengacau, walau arti gerombolan sendiri adalah kelompok atau kawanan sebagaimana dikedepankan W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 1987. Namun pengertian ini telah memperoleh penambahan dalam W.J.S. Poerwadarminta, K*amus Umum Bahasa Indonesia*, edisi ketiga, diolah kembali oleh Pusat Bahasa

CATATAN AKHIR

Departemen Pendidikan Nasional, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 2003, yang mengartikan gerombolan sebagai (1) kelompok, kawanan dan (2) kawanan pengacau (perusuh dsb). Dengan demikian dapat dimengerti maksud Ter Haar dan K.Ng. Soebakti Poesponoto terhadap kata yang diterjemahkan gerombolan adalah kelompok.

29 Zulyani Hidayah dan Jonny Purba, op. cit., hal.419 et seq.

30 Lihat antara lain yang diinformasikan oleh Ahmad Sahur, "Kearifan Lingkungan pada Masyarakat Mandar di Provinsi Sulawesi Selatan," dalam Arie D, D. Djoekardi, *ibid* hal.538 et.seq. dan lain-lain.

31 Pulau Lucipara yang berada jauh di tengah Laut Maluku, dinyatakan oleh masyarakat negeri Latuhalat di Pulau Ambon, sebagai wilayah petuanan mereka.

32 R. Z. Titahelu, Ibid., hal. 165.

33 *Ibid*.

34 Terjemahan bebas dari: *To become or to make sb/sth suited to new conditions; to adapt oneself/sth*, terdapat dalam A.S. Hornby - Jonathan Crowther, ed. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford University Press, edisi kelima, 1995, hal. 15.

35 Penulis tidak dapat menggunakan pengertian yang dikemukakan dalam *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* sebagaimana untuk kata "penyesuaian." Hal ini terinspirasi dari pengertian-pengertian yang diberikan di dalamnya.

36 A. Cairns, *Citizens Plus Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, 2000

37 Ronald Z. Titahelu, "Penetapan Asas-asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat: Suatu Kajian Filsafat dan Teoretik tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia", Disertasi, (tidak dipublikasikan), Universitas Airlangga, Surabaya, 1993, hal 105 et.seq.

38 C. Van Vollenhoven, Indonesier en zijn grond, hal.96 et. seq.

39 Ronald Z. Titahelu, loc. cit.

40 Ronald Z. Titahelu, Legal Recognition to Local and/or Traditional Management on Coastal Resources as Requirement to Increase Coast and Small Islands People's Self Confidence, disampaikan pada Kongres Internasional yang diselenggarakan oleh Commission of Folk Law and Legal Pluralism bekerja sama dengan University of New Brunswick, Fredericton, New Brunswick, Canada, 26-29 Agustus, 2004, hal. 13. Makalah ini didasarkan pada penelitian yang penulis lakukan bersama Pusat Kajian Hukum dan Keadilan Lingkungan dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Laut Berbasis Masyarakat pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado.

41 *Ibid*. hal. 14.

42 *Ibid*.

43 Untuk informasi, baca "Keberadaan Pangkima Laot dalam Pengelolaan Lingkungan Kelautan di Aceh.

44 "Pengaruh Perubahan Batas Wilayah Laut terhadap Hak-hak Masyarakat Adat Maluku", Makalah (tidak dipublikasikan), Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, 2005.

45 Semuanya adalah peralatan tradisional yang sudah dikenal secara turun-temurun.

46 J.P. Rahail, *Bat Batang Fitroa Fitnangan: Tata Guna Tanah dan Laut Tradisional Ke*i, Yayasan Sejati, Jakarta, 1995.

47 Kawasan pantai yang kering pada waktu air surut terendah, dengan lebar sampai 10

CATATAN AKHIR

meter dari garis daratan, dan kedalaman sampai 3 meter. Di dalamnya hidup kerang-kerang kecil dan ikan untuk umpan.

[48] Kawasan yang membentang sepanjang 10 meter sampai 300 meter (bervariasi), yang pada waktu air surut terendah merupakan wilayah kering tetapi pada waktu air pasang memiliki kedalaman 3-5 meter. Tempat ini merupakan kawasan khusus bagi perempuan dan anak-anak untuk meramu hasil laut seperti ikan karang kecil, kerang-kerangan, rumput laut dan sebagainya.

[49] Kawasan laut dangkal yang tak pernah kering walau musim surut, yang merupakan kawasan penyangga antara laut dalam dengan kawasan pasang surut. Kawasan ini berisi terumbu karang, berbagai jenis ikan karang (dimersal).

[50] Kawasan laut dalam dengan kedalaman yang bisa mencapai 15-100 meter dan jarak sejauh 500-1000 meter dari garis batas darat, dengan berbagai jenis terumbu karang, ikan-ikan baik yang kecil maupun sedang.

[51] Kawasan laut lepas dengan kedalaman 100-200 meter sedangkan lebar bentang bisa mencapai 1000-3000 meter dari garis daratan. Kawasan ini secara tradisional merupakan kawasan tangkapan ikan laut yang besar seperti tenggiri, cakalang, ikan hiu, dan sebagainya.

[52] Kawasan laut lepas dengan kedalaman 200-300 meter dan bentangan yang lebarnya mencapai 3000-5000 meter dari garis batas darat. Di kawasan ini juga ditangkap ikan-ikan besar seperti di kawasan faruan.

[53] Kawasan laut lepas dengan kedalaman antara 300-500 meter dan lebar bentangan mencapai 5000-7000 meter dari garis batas darat. Di kawasan ini juga ditangkap ikan-ikan besar seperti di kawasan faruan dan wewuil.

[54] Kawasan laut dengan kedalaman 500-1000 meter dan lebar bentangan antara 7000-10000 meter. Juga di kawasan ini terdapat ikan-ikan laut dalam seperti di faruan, wewuil dan wahdaan.

[55] Kawasan laut lepas dengan kedalaman antara 1000-5000 meter dan lebar bentangan antara 10000 sampai 12000 meter dari garis pantai daratan.

[56] Kawasan laut bebas yang umumnya dipandang sebagai batas petuanan laut.

[57] R. Z. Titahelu, "Hak-hak Masyarakat Adat di Pesisir atas Laut dan Pesisir dalam Tantangan: Kajian atas Eksistensi Hak-hak Masyarakat Adat di Wilayah Pesisir Menghadapi Wewenang Menguasai dari Negara dalam Memanfaatkan Sumber Daya Alam Laut," dalam Sumber Daya Alam untuk Rakyat: Modul Lokakarya Penelitian Hukum Kritis Partisipatif bagi Pendamping Hukum Rakyat, ELSAM, Jakarta, 2000, hal. 163-170. Lihat juga: "Sasi Laut dalam Tantangan: Kajian terhadap Sasi Sebagai Sistem Pengelolaan Sumber Daya Alam Pesisir", dalam buku yang sama halaman 171-179.

[58] Negeri adalah wilayah hukum masyarakat adat di Maluku, yang oleh Pemerintah Republik Indonesia disetarakan dengan desa. Pemerintah Negeri adalah sebutan bagi kepala dari masyarakat adat, yang disetarakan dengan Kepala Desa.

[59] Werner Zip, "*The Double-bladed Sword*" *A Comparative Analysis of the Bond between Rule of Law and the Concept of Justice in Akan Legal Thought*", Makalah, disajikan pada XIIIth *International Congress on Legal Pluralisme and Unofficial Law in Social, Economic and Political Developmen*t, Chiang May, Thailand, 7-10 April 2002., hal. 395.

[60] John Griffith, "*What is Legal Pluralism?*", dalam *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Number 24, 1986, dalam Sulystiowati Irianto, loc. cit.

[61] Sebuah contoh menarik untuk hal ini adalah apa yang disebut sebagai hak-hak berdasar kenyataan (*factual rights*) yang muncul di kalangan nelayan di pulau Talise dan

CATATAN AKHIR

sekitarnya. Lihat Ronald Z. Titahelu, "*Some Arguments for the Existence of North Sulawesi Province Regulation about Coastal and Marine Resource Management*," Makalah, disajikan pada 4th *All Asia Public Interest Environmental Law Conference* (AAIELC), Tiaong, Quezon, Philippines, 20-26 Maret, 2004. Lihat pula catatan kaki No. 20.

Bagian Keenam

VI

Tinjauan Hukum Internasional Pengelolaan Wilayah Pesisir

Bagian keenam akan mengulas aspek internasional terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir. Terdapat sejumlah traktat yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan pengelolaan wilayah pesisir. Bahkan, apabila terkait dengan sumber daya di laut lepas, kesepakatan internasional ini masih dapat memiliki pengaruh dalam pengelolaan wilayah pesisir. Dalam beberapa kasus, kesepakatan internasional ini mengakui hak tertentu negara yang memiliki wilayah pesisir di samping terdapat juga sejumlah deklarasi multinasional dan norma terkait dengan pemgelolaan sumber daya pesisir. Dalam beberapa contoh, keseluruhan norma ini dapat dijadikan pembelajaran terbaik. Norma ini juga dapat menyempurnakan kebijakan masing-masing negara dalam mengelola sumber daya pesisirnya. Terakhir, terdapat sejumlah penerapan dan kebijakan negara tertentu terkait dengan pengelolaan sumber daya pesisir. Beberapa di antaranya dapat dijadikan pembelajaran untuk Indonesia dan lebih jauh analisis perbandingan penerapan pengelolaan wilayah pesisir di semua dunia. Bagian ini menelaah tiap aspek hukum internasional yang terkait pengelolaan pesisir; norma dan prinsip internasional terkait hukum dan program pengelolaan wilayah pesisir di negara lain. Bagian ini juga memberikan analisis rinci tentang Bab 17 Agenda 21 yang berfokus kepada pengelolaan sumber daya kelautan dan pesisir, dibandingkan dengan ketentuan di UNCLOS. Terakhir, bagian ini menyuguhkan tulisan akan pentingnya pengelolaan wilayah pesisir Indonesia dari sudut pandang internasional.

13

Hukum dan Kesepakatan Internasional, dan Contoh Peraturan di Negara-Negara Lain

Jason M. Patlis

1. Pendahuluan
2. Hukum Internasional Terkait Pengelolaan Wilayah Pesisir
   - 2.1 Hukum Lingkungan Manusia
   - 2.2 Kesepakatan Pengelolaan Perikanan
   - 2.3 Kesepakatan tentang Sumber Daya Kehidupan dan Habitatnya
   - 2.4 Kesepakatan tentang Polusi dan Buangan Beracun
   - 2.5 Kesepakatan tentang Tanah dan Air
3. Pengelolaan Wilayah Pesisir di Negara-Negara lain

Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Pandangan akan kebebasan di laut mulai muncul pada tahun 1600-an, pada saat zaman keemasan eksplorasi dan perdagangan internasioal antara Amerika, Eropa, Afrika, dan Asia. Pada saat yang bersamaan, negara-negara pesisir melihat kebutuhan untuk menggunakan, mengelola, dan melindungi haknya di laut yang berbatasan dengan wilayah pesisirnya. Kedua konsep ini – kemerdekaan di laut lepas dan laut teritorial di bawah yurisdiksi negara-negara pesisir – merupakan bentuk dasar dari hukum laut dan pesisir.

Sejak pertengahan abad 20, hukum laut adat telah diformalkan dengan keputusan unilateral dan kesepakatan internasional, terutama dengan 3 konferensi yang disponsori oleh PBB pada awal tahun 1958 dan mencapai puncaknya pada saat penandatanganan UNCLOS 1982. Konvensi ini mengadopsi wawasan akan laut teritorial untuk eksploitasi oleh negara-negara yang memiliki wilayah laut, Zona Ekonomi Ekslusif yang mencapai 200 mil dari pantai, memberikan hak kepada kapal asing untuk lewat dan laut lepas.

Indonesia memegang peranan penting pada saat konferensi dengan mengembangkan Deklarasi Juanda, memperkenalkan konsep tentang negara kelautan, di mana perairan yang mengelilingi pulau-pulau dipertimbangkan sebagai yurisdiksi suatu bangsa. Hasil ini merupakan hasil kerja keras Indonesia sehingga konsep tersebut diadopsi sebagai bagian dari UNCLOS.

UNCLOS memperkenalkan empat wilayah laut:

1. Laut teritorial, ke arah laut sampai 12 mil laut dari garis pantai;
2. Zona perbatasan, ke arah laut antara 12 dan 24 mil laut dari garis pantai;
3. Zona Ekonomi Ekslusif, ke arah laut antara 12 dan 200 mil laut dari garis pantai;
4. Paparan Benua sampai 200 meter isobath.

UNCLOS yang ditetapkan setelah melalui perdebatan panjang, merupakan hukum dasar dan kewajiban tiap negara yang memiliki wilayah laut dan menetapkan wilayah-wilayah laut. Bagaimanapun, UNCLOS memberikan pengelolaan wilayah laut ini, terutama dalam tiap negara yang memiliki yurisdiksi kekuasaan.

Negara tertentu telah mengelola sumber daya pesisir dan laut mereka, mengacu kepada kebutuhan masing-masing. Negara-negara ini secara historik telah melakukannya melalui pengelolaan tiap sektor yang mempergunakan sumber daya ini, termasuk perikanan, pariwisata, minyak dan gas, pertambangan, kehutanan, pertanian dan sebagainya. Sejak tahun 1970 telah tumbuh kesadaran antara para pengambil kebijakan dan akademi bahwa sumber daya tersebut lebih baik dikelola secara terpadu dibandingkan pendekatan sektor.

Kebijakan ini telah dikembangkan pada semua tingkatan pemerintah: daerah, nasional, dan internasional. Pada saat ini, lebih dari 30 negara di dunia mengelola program dengan berbagai bentuk untuk mendukung pengelolaan wilayah pesisir terpadu.

Hukum dan program di negara-negara ini berbeda satu dan lainnya, namun terfokus pada pengelolaan wilayah pesisir terpadu dalam gaya yang sama, dan secara umum diperkenalkan oleh GESAMP (1996):

"*Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu (PWPT) adalah sebuah proses yang menyatukan pemerintah dan masyarakat, ilmu dan pengetahuan, sektor dan kepentingan publik dalam mempersiapkan dan menerapak perencanaan terpadu untuk perlindungan dan pembangunan ekosistem dan sumber daya pesisir*."

Perdebatan di dunia internasional telah mendorong kebijakan PWPT. Sejak UNCLOS ditetapkan pada tahun 1982, dan diterapkan keseluruhannya tahun 1994, terdapat begitu banyak pengembangan kebijakan yang berupaya mencari pengelolaan secara lebih efisien dan berkesinambungan dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan laut.

Bagian ini mengulas isu internasional yang terkait pengelolaan wilayah pesisir dan secara spesifik melihatnya dalam dua pandangan, yaitu: (1) hukum dan kesepakatan multilateral terkait pengelolaan wilayah pesisir; (2) contoh kebijakan dan hukum pengelolaan wilayah pesisir di berbagai negara.

2. Hukum Internasional Terkait Pengelolaan Wilayah Pesisir

2.1 Hukum Lingkungan Manusia

Deklarasi Stockholm diadopsi 113 negara pada tahun 1972, dan mengantarkan pada era perlindungan lingkungan manusia. Ini merupakan instrumen penting dalam evolusi peraturan untuk perlindungan lingkungan. Prinsip 7 dari Deklarasi yang secara spesifik terkait dengan kebijakan pesisir dan laut, menyatakan bahwa "negara harus mengambil semua langkah yang diperlukan untuk mencegah polusi di laut dari muatan yang dapat mengakibatkan bahaya kepada kesehatan manusia dan kematian makhluk hidup dan kehidupan laut, merusak fasilitas atau menggangu kegiatan sah lainnya di laut.' Prinsip ini telah dimunculkan dalam bentuk yang sama di UNCLOS 1982, Deklarasi Rio, dan Agenda 21, dan beberapa kesepakatan lainnya.

Sejak Deklarasi Stockholm diadopsi pada tahun 1972, telah tumbuh banyak pandangan mengenai konservasi lingkungan manusia. Ini diikuti oleh Deklarasi Rio dan terutama Agenda 21, yang diadopsi 20 tahun kemudian, yakni pada tahun 1992.

Bab 17 Agenda 21, dikembangkan di Konferensi PBB untuk Lingkungan dan Pembangunan (UNCED) pada tahun 1992, memberikan kerangka kerja untuk PWPT. Bab ini mengakui keberadaan untuk melakukan pengelolaan wilayah pesisir dan laut, karena keanekaragaman ekologi, kebutuhan ekonomi, dan budaya yang ada di wilayah ini1. Alasan ini sesuai untuk Indonesia, di mana 60 persen populasinya berada di wilayah 50 km dari pesisir[2] dan mayoritas terbesar penduduknya hidup dalam kemiskinan.

Bab 17 memperkenalkan tujuan sebagai berikut:

a. Menetapkan kebijakan terpadu dan proses pengambilan keputusan, termasuk keterlibatan semua sektor, untuk mendukung

pemanfaatan yang sesuai dan seimbang;

b. Menetapkan pendekatan penjagaan dan pencegahan dalam perencanaan kegiatan dan implementasi, termasuk studi kelayakan lingkungan;
c. Menerapkan metode, seperti perhitungan sumber daya nasional dan lingkungan yang merefleksikan perubahan nilai dari penggunaan wilayah pesisir dan laut, termasuk polusi, erosi laut, hilangnya sumber daya, dan pengrusakan habitat;
d. Akses untuk perorangan, kelompok, dan lembaga untuk mendapatkan informasi dan kesempatan untuk konsultasi dan partisipasi dalam perencanaan serta pengambilan kebijakan.

Bab 17 Agenda 21 lebih jauh merekomendasikan sejumlah kegiatan untuk mencapai tujuan:

1. Menetapkan mekanisme koordinasi yang sesuai (seperti badan perencanaan kebijakan tingkat tinggi) untuk pengelolaan terpadu dan pembangunan berkelanjutan wilayah pesisir dan laut serta sumber dayanya, lokal maupun nasional;
2. Penerapan perhitungan untuk keanekaragaman biologi dan produktivitas spesies laut dan habitat di bawah yurisdiksi nasional;
3. Pengumpulan dan analisis informsi untuk penggunaan berkelanjutan untuk sumber daya, termasuk dampak lingkungan kegiatan yang mempengaruhi wilayah pesisir dan laut.

Kerja sama internasional adalah bagian terpadu dalam Bab 17 Agenda 21, sebagai akibat dari kesadaran bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan sumber daya melibatkan isu akan keterkaitan batas wilayah. Pada saat yang bersamaan, kerja sama internasional harus mendukung dan melengkapi kemajuan negara, bukan malah menghambatnya. Sebagai contoh, pasal 17.10 menyatakan bahwa "fungsi kerja sama internasional dan koordinasi pada tingkatan bilateral dan ketika diterapkan dalam daerah, antarwilayah, wilayah atau kerangka global adalah untuk mendukung dan melengkapi kemajuan nasional negara laut dalam mempromosikan pengelolaan terpadu dan pembangunan berkelanjutan wilayah pesisir dan laut". Lebih jauh, pasal 17.11 menyatakan bahwa negara harus bekerja sama, sebagaimana mestinya dalam persiapan pedoman nasional untuk pengelolaan dan pembangunan wilayah pesisir terpadu, sesuai dengan pengalaman yang ada.

Delapan tahun sesudah Deklarasi Rio dan Agenda 21, PBB dan beberapa anggota mengadopsi Deklarasi Milenium, yang menyediakan

komitmen dan cetak biru untuk membuat dunia lebih aman, sejahtera, dan adil. Deklarasi ini mencakup kemiskinan, hak asasi manusia, tata kelola pemerintahan yang baik, dan pembangunan berkelanjutan. Paragraf 22 dan 23 terutama memegang prinsip Agenda 21. Deklarasi ini menyerukan pengelolaan air secara strategis di tingkat regional, nasional, dan lokal untuk menyediakan akses yang sama dan ketersediaan yang sesuai. Juga di antara ketentuan Deklarasi Millenium, salah satunya adalah mengakui kebutuhan tertentu pada negara pulau-pulau kecil[3]. Ketentuan ini mempengaruhi secara keseluruhan kebijakan pengelolaan wilayah pesisir di tiap negara, di mana mayoritas penduduknya berada dalam kemiskinan dengan ketersedian air yang minim. Masalah ini biasanya muncul di negara pulau-pulau kecil.

2.2 Kesepakatan Pengelolaan Perikanan

Ada sejumlah kesepakatan yang mengatur perikanan dan kegiatan lain di laut lepas, semuanya mengakui kebutuhan untuk mengakomodasi kebutuhan, kebijakan, dan hak atas negara pesisir. Kewajiban negara pesisir yang terkait perikanan terdiri atas 2 bagian: negara pesisir harus menaati kesepakatan internasional di mana mereka terlibat dan dicerminkan dalam hukum negara; negara yang melakukan kegiatan perikanan di laut berbatasan dengan negara pesisir, harus mempertimbangkan rezim pengelolaan perikanan di negara pesisir. Kedua kewajiban ini akan didiskusikan di bawah ini.

Satu dari kesepakatan multilateral terdahulu yang mengatur laut lepas adalah konvensi tentang perikanan dan sumber daya kehidupan di laut lepas (*Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas*), ditandatangani tahun 1958 dan diterapkan pada tahun 1966. Indonesia merupakan salah satu bagian dalam konvensi ini. Konvensi tidak sekadar mengatur perikanan di laut lepas, melainkan mengandung sejumlah ketentuan untuk mengenal hukum tertentu negara pesisir yang terkait perikanan. Terutama, pasal 6 mengizinkan negara pesisir untuk melakukan penelitian perikanan di laut lepas yang berdekatan dengan laut teritorialnya. Hal ini memungkinkan negara untuk melakukan kegiatan di wilayah perairan tersebut untuk terlibat dalam negosiasi sebagaimana diperlukan. Pasal 7 lebih jauh mengizinkan negara pesisir untuk melakukan pertemuan dengan beberapa negara untuk melindungi perikanan di laut lepas apabila kondisi tertentu dipenuhi. Kondisi ini meliputi upaya untuk melakukan negosiasi dengan negara lain dalam melakukan kegiatan perikanan, kebutuhan untuk pertemuan beberapa negara, dan kegiatan yang tidak mendisriminasikan nelayan asing.

Pada tahun1995, negara-negara menandatangani persetujuan untuk implementasi ketentuan UNCLOS 10 Desember 1982 terkait dengan *Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* (*U.N. Fish Stocks Agreement*, *or* UNFSA). Persetujuan ini mengupayakan pengaturan penangkapan perikanan antara laut lepas dan perairan teritorial negara pesisir. Ketika mengatur kegiatan di laut lepas, persetujuan ini memberikan pengakuan tertentu bagi negara pesisir. Terutama, persetujuan ini mengupayakan kepastian bahwa negara pesisir dan negara yang perikanan nasionalnya di laut lepas, bekerja sama antara satu dengan lainnya untuk menegosiasikan kegiatan perikanan. Pesetujuan ini juga memastikan bahwa rezim pengelolaan perikanan antara beberapa negara sesuai satu dengan lainnya. Indonesia saat ini bermaksud untuk meratifikasi UNFSA.

Code of Conduct of Responsible Fisheries, dikembangkan pada tahun 1995 oleh FAO, menyediakan pasal tertentu, Pasal 10, terutama untuk pengelolaan wilayah pesisir untuk mengikutkan kebutuhan tertentu wilayah pesisir. Pasal 10.1.1 menyerukan untuk melakukan keterpaduan antara hukum, kerangka kerja lembaga untuk mengakomodasi status kerapuhan wilayah pesisir.[4] Pasal 10.1.2[5] dan 10.1.3[6] menyerukan untuk partisipasi lebih besar dan pengakuan hukum perikanan tradisional untuk masyarakat pesisir. Pasal 10.2 memberikan pengaturan kebijakan dan menyerukan pembangunan kesadaran, pendekatan multidisiplin untuk pengelolaan, penerapan prinsip pencegahan, memperbaiki valuasi sumber daya dan pengawasan. Pasal 10.4 menyediakan kerja sama regional antarnegara-negara tetangga.[7]

Terdapat kesepakatan bilateral dengan Australia yang secara spesifik mengatur nelayan yang masuk kedalam perairan Australia. Nota kesepahaman antara Pemerintah Australia dan Indonesia terkait dengan kegiatan nelayan tradisional Indonesia di wilayah ZEE Australia dan landas kontinen yang ditandatangani tahun 1974. Kesepakatan ini menyatakan bahwa nelayan tradisional Indonesia yang telah melakukan penangkapan perikanan selama turun temurun di wilayah Australia dapat terus melanjutkan kegiatannya. Wilayah pada isu yang meliputi *Australian Fishing Zone* (AFZ) di sekitar Ashmore dan Kepulauan Cartier, Scott *Reef*, Pulau Browse dan Seringapatam *Reef*. Kura-kura tidak boleh diambil dimana pun dalam wilayah AFZ. Masalah dalam penerapannya, perbedaan interpretasi dan deplesi sumber daya terus-menerus mengarah ke pertemuan pada bulan Maret 1989, ketika dua negara setuju untuk menerapkannya. Perikanan tradisional diartikan kepada metode penangkapan ikan atau penggunaan jenis motor.

2.3 Kesepakatan tentang Sumber Daya Kehidupan dan Habitatnya

Terdapat sejumlah kesepakatan yang melindungi spesies yang tinggal dan memanfaatkan wilayah pesisir, dan kesepakan ini secara baik menyediakan kewenangan hukum untuk pengelolaan wilayah pesisir.

Convention on Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Konvensi Bonn) ditandatangani pada tahun 1979. Konvensi ini menyediakan kerangka acuan untuk meningkatkan status konservasi spesies yang bermigrasi (*migratory species*) langka dan terancam punah. Konferensi Bonn mendefinisikan spesies yang bermigrasi sebagai semua populasi atau secara geografis terpisah dari populasi setiap spesies atau tingkatan taksonomi yang lebih rendah pada hewan liar, bagian tertentu yang anggotanya secara siklus dan kemungkinan melewati satu atau lebih batas yurisdiksi nasional' (Pasal I).

Konvensi menetapkan tiga tingkatan status untuk spesies yang bermigrasi, 'terancam', 'menguntungkan' dan 'tidak diuntungkan.' Untuk spesies yang bermigrasi, dapat dikategorikan 'terancam' harus berada dalam ancaman kepunahan seutuhnya atau bagian tertentu pada kisarannya. Status konservasi spesies yang bermigrasi dikatakan 'menguntungkan' apabila populasi yang dikelola secara jangka panjang dapat hidup sebagai komponen ekosistemnya, pada kisarannya tidak dikurangi, terdapat dan akan terus menjadi habitat yang sesuai untuk spesies dalam jangka waktu yang lama dan sebaran dan kelimpahan spesies mendekati lingkup sejarah dan tingkatan sebagaimana diizinkan dengan ekosistem yang sesuai dan pengelolaan kehidupan liar yang bijaksana. Status spesies yang bermigrasi dikatakan 'tidak menguntungkan' ketika kondisi tertentu untuk statusnya untuk menjadi 'menguntungkan' tidak tercapai (Pasal I).

Konvensi Bonn menetapkan aturan yang menjadi 'kewajiban negara.' 'Kewajiban negara' didefinisikan sebagai 'negara tertentu'...yang menggunakan yurisdiksi melewati tiap bagian kewajiban spesies yang bermigrasi atau negara, bendera kapal yang bertanggung jawab di luar batas yurisdiksi nasional dalam spesies yang bermigrasi. Appendiks I Konvensi Bonn menetapkan spesies yang bermigrasi dalam kategori terancam. Apendiks II menetapkan spesies yang bermigrasi yang status konservasinya tidak menguntungkan dan yang memenuhi persetujuan internasional untuk konservasi dan pengelolaannya, atau dapat ermanfaat dari kerja sama internasional yang dicapai melalui persetujuan internasional. Negara didorong untuk memasukkan 'kesepakatan' spesies migrasi (Pasal IV). Kewajiban negara terhadap spesies yang bermigrasi yang tercantum dalam Appendiks I dibutuhkan

untuk mengupayakan konservasi dan restorasi yang menghalangi atau mencegah migrasi spesies dan pada tingkatan yang sesuai dan mungkin untuk melindungi, mengurangi, melakukan pengawasan terhadap faktor yang mengancam spesies (Pasal 3). Secara umum, konvensi mendorong tiap negara untuk mengupayakan, bekerja sama dan mendukung penelitian terkait dengan spesies yang bermigrasi (Pasal 2). Konvensi Bonn menetapkan konferensi untuk tiap negara, badan ilmiah, dan sekretariat.

International Convention for the Regulation of Whaling (ICRW) ditandatangani pada tahun 1946 dan diterapkan baru pada tahun 1948. Konvensi ini menetapkan I*nternational Whaling Commission* (IWC) yang diberikan kewenangan untuk menetapkan: spesies yang dilindungi dan tidak dilindungi; musim berburu dan musim istirahat; perairan terbuka dan tertutup, termasuk penetapan daerah perlindungan; batasan untuk tiap spesies; waktu, metode dan intensitas paus; tipe dan spesifikasi peralatan yang mungkin dapat digunakan; metode p engaturan; dan metode inspeksi (Pasal III). Terdapat moratorium pada perdagangan paus sejak tahun 1982. Banyaknya jalur migrasi paus yang berdekatan dengan pesisir Indonesia, peraturan tentang paus menjadi penting untuk keberlanjutan sumber daya pesisir.

Terdapat sejumlah kesepakatan regional yang juga terkait secara spesifik untuk penyu, spesies lain yang tergantung kepada ekosistem terumbu karang dalam wilayah pesisir. Nota kesepakatan ASEAN tentang *Sea Turtle Conservation and Protection* ditandatangani pada tahun 1997. *Transboundary Turtle Islands Heritage Protected Area* ditetapkan pada tahun 1996. Nota Kesepakatan *Conservation and Management of Sea Turtles and their Habitats of the Indian Ocean and Southeast Asia* ditetapkan pada tahun 2001.

2.4 Kesepakatan tentang Polusi dan Buangan Beracun

International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL) ditetapkan pada tahun 1973 dan diamandemen tahun 1978. Kesepakatan ini terdiri atas sejumlah *annexes* yang merangkum sejumlah polusi, seperti *Annex* I (Minyak); *Annex* II (Substansi Cairan Berbahaya); *Annex* III (Substansi Berbahaya Berbentuk Kemasan); *Annex* IV (Buangan); *Annex* V (Sampah); *Annex* VI (Polusi Udara). Tujuan kesepakatan ini adalah mencegah polusi lingkungan laut dengan memberhentikan substansi atau keluaran berbahaya yang mengandung muatan tertentu yang melanggar konvensi, di mana 'menghentikan' diartikan terkait dengan substansi yang berbahaya, …setiap keluaran dari kapal dan termasuk setiap keluaran, buangan, tumpahan,

kebocoran, pemompaan, emisi, atau pengosongan (Pasal 1). Konvensi menjabarkan kapal sebagai kapal dari berbagai jenis dan secara spesifik termasuk dasar yang tetap atau mengapung.

MARPOL menekankan penerapan ketentuannya dengan menghendaki bahwa bendera negara mengatur kapal-kapal mereka di mana pun berada tanpa pengecualian, dan dengan memberikan hukuman bagi pelanggaran dalam yurisdiksi negara anggota. Pasal 5 menetapkan pemeriksaan pelabuhan negara, penahanan kapal dan perbaikan. Pasal 6 juga menetapkan pemeriksaan atas kapal terkait kepada konvensi pada tiap pelabuhan untuk melihat apabila kapal telah melakukan pembuangan yang tidak sah. Apabila kecelakaan melibatkan terjadinya muatan yang berbahaya, rincian kejadian ini harus dilaporkan terkait dengan prosedur di Pasal 8. Setiap negara juga didorong untuk membantu negara yang meminta pertolongan dengan pelatihan akan tenaga ilmiah dan teknis, penyaluran peralatan, pencegahan, atau mitigasi kapal yang menjadi sumber polusi dan mendorong penelitian (Pasal 17).

Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, ditandatangani pada tahun 1989 dan diterapkan 1992. Konvensi Basel berupaya untuk mengurangi dan mengawasi perdagangan internasional buangan lintas batas di mana 'buangan' dijabarkan sebagai substansi atau obyek yang dibuang atau dimaksudkan untuk dibuang atau diharuskan dibuang dengan ketentuan hukum nasional (Pasal 2 [1]). Buangan beracun adalah yang termasuk dalam kategori dalam *Annex* I konvensi atau dipertimbangkan sebagai beracun oleh peraturan domestik negara pengekspor, impor, atau transit (Pasal 1[1]). Konvensi menempatkan pembagian kewenangan di negara ekspor dan impor untuk pengelolaan ramah lingkungan dan pembuangan buangan tertentu. Pengelolaan ramah lingkungan didefinisikan 'mengambil semua langkah praktis untuk memastikan bahwa buangan beracun atau buangan lain dikelola dalam sikap yang akan melindungi kesehatan manusia dan lingkungan dari dampak merugikan yang mungkin dihasilkan dari buangan (Pasal 2[8]).

Pasal 4 Konvensi Basel menjabarkan kewajiban secara umum negara yang dikontrak. Pasal ini menyatakan bahwa negara tidak boleh mengekspor buangan ke negara lain yang melarang impor; mereka harus menjaga buangan beracun dan lainnya pada tingkat minimum dan meyakinkan bahwa mereka memiliki fasilitas pembuangan untuk melayani buangan tersebut; dan mereka harus menyediakan informasi (terkait dengan *Annex* V dari konvensi) pada negara yang memberi perhatian kepada akibat perkembangan kesehatan manusia dan

lingkungan. Negara juga dilarang mengeskpor limbah kepada negara lain (Pasal 4[5]). Ketika limbah dipindahkan, limbah harus dikemas dan diberi label sesuai dengan standar internasional yang dapat diterima dan diakui, harus disertakan dengan perpindahan dokumen (Pasal 4[7]) dan harus diberikan catatan. Negara pengimpor dan transit harus memberi izin tertulis sebelum pemindahan terjadi (Pasal 6[2 dan 4]).

Meskipun tidak secara spesifik disebutkan sebagai bidang yang menjadi perhatian, salah satu tujuan Konvensi Basel barangkali mengurangi ancaman lingkungan laut yang dihasilkan dari masuknya semua buangan beracun dan buangan lain ke laut. Bagaimanapun, Konvensi Basel tidak secara eksplisit terkait langsung ke masalah kelautan. Instrumen ini cukup dengan segera mengakomodasi isu tentang penanganan dan pengelolaan limbah dekat di mana limbah tersebut diproduksi. Persyaratan untuk pengemasan dan pemberian label dan persyaratan perizinan merupakan hal besar untuk prosedur atau kepemilikan buangan, bukan pemilik kapal. Oleh karenanya, suksesnya penerapan Konvensi Basel adalah penting pada keseluruhan upaya untuk mengurangi risiko kerusakan lingkungan laut, instrumen itu sendiri memiliki beberapa apabila terdapat implikasi langsung untuk kebijakan kelautan.

Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (Konvensi London) ditandatangani tahun 1975 dan diamandemen 1996. Tujuan utama Konvensi London adalah mengurangi buangan limbah atau materi yang mempengaruhi lingkungan laut. Dalam upaya mempromosikan pengawasan efektif semua sumber polusi laut, perhitungan dilakukan untuk mengurangi buangan limbah ke laut dan untuk negara mengambil semua langkah praktis untuk mencegah polusi ke laut melalui kegiatan tertentu. Konvensi London menetapkan ketentuan umum melawan pembuangan dari buangan atau materi lain dalam berbagai bentuk maupun kondisi.

Denda mutlak hanya dapat diaplikasikan untuk limbah dan materi lain yang terdaftar dalam 'daftar hitam' di *Annex* II konvensi yang dibuang ke laut hanya terkait dengan perizinan tertentu diberikan oleh kewenangan yang bersangkutan. Buangan yang tidak tercantum dalam *Annex* I dan II dibuang berdasarkan perizinan umum. Meskipun demikian, buangan limbah masih mengacu kepada penaksiran sesuai dengan *Annex* III yang menerapkan kriteria mengelola isu perizinan untuk buangan limbah dan materi lainnya ke laut. Konvensi diterapkan pada semua kapal dan pesawat yang terdaftar dalam wilayah negara atau menggunakan benderanya dan pada semua kapal dan pesawat memuat dalam wilayahnya materi untuk dibuang ke laut. Terlebih, negara yang

dikontrak dapat memaksa konvensi pada semua kapal, pesawat atau dasar di bawah yurisdiksinya yang dipercaya diberikan kewenangan untuk membuang. Ini berarti, penegakan mencapai laut teritorial dan kemungkinan ke dalam ZEE dan landas kontinen negara tersebut.

Implementasi terkait dengan kemampuan ilmu, teknis, dan ekonomi suatu negara. Dengan demikian, negara industri didorong untuk menyumbangkan bantuan kepada negara yang lebih kecil (negara berkembang) dalam mempromosikan semangat konveksi.

Pada tahun 1996 protokol memperkuat konvensi dengan mempertimbangkan pengembangan teknologi pengelolaan limbah yang terjadi selama beberapa tahun, sesuai dengan antisipasi di kemudian hari. Protokol melarang sedapat mungkin pembuangan di laut. Pembakaran di laut untuk pembuangan limbah yang disengaja dilarang. Alternatif untuk membuang limbah yang ramah lingkungan sangat didorong untuk menghindari pembuangan limbah atau materi di laut yang tidak diinginkan. Bagaimanapun, protokol mengakui bahwa teknologi tidak mengizinkan pembuangan kategori tertentu buangan atau materi lain di tanah, dan negara pulau-pulau kecil tertentu kurang masa lahan untuk fasilitas buangan di tangan. Pembuangan diizinkan dalam batasan yang diperbolehkan dan calon buangan atau materi harus melalui penilaian seksama. Tempat pembuangan yang diidentifikasi harus juga mengizinkan pengawasan lapangan untuk meyakinkan persyaratan perizinan sesuai. Semua penilaian dan evaluasi harus meliputi penyaringan untuk potensi dampak pada calon buangan yang mungkin berpengaruh terhadap kesehatan manusia dan lingkungan laut.

2.5 Kesepakatan tentang Tanah dan Air

Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (Konvensi Warisan Dunia) ditandatangani pada tahun 1972 dan diaplikasikan 1975. Konvensi sistem keilmuan untuk perlindungan permanen akan warisan budaya dan alam yang memiliki nilai penting bagi dunia. Konvensi Warisan Dunia mengakui 2 kategori warisan dunia: budaya dan alam. Warisan budaya termasuk monumen, situs arkeologi, dan bangunan (Pasal 1). Warisan alam mencakup bentuk fisik dan biologi akan nilai untuk alasan keindahan dan alam; bentuk geologi dan fisiografi dan habitat spesies binatang dan tumbuhan langka akan nilai dunia akan alasan keilmuan atau konservasi; dan situs alam akan nilai dunia dari pandangan ilmu, konservasi dan keindahan alam (Pasal 2).

Konvensi juga mengakui bahwa warisan tersebut merupakan warisan

dunia bagi siapa pun yang bertanggung jawab melakukan perlindungan adalah kewajiban masyarakat internasional secara utuh untuk bekerja sama (Pasal 6). Negara diwajibkan untuk mengidentifikasi, melukiskan, melindungi, mengkonservasi, dan menampilkan keragaman situs ini untuk meneruskannya kepada generasi mendatang (Pasal 4). Pada akhirnya, konvensi warisan dunia menetapkan bahwa negara harus mengupayakan untuk mengembangkan penelitian berbasis kelimuan dan teknis tentang bagaimana melindungi situs ini, dan untuk melakukan pengaturan yang diperlukan secara hukum, keilmuan, teknis, administratif dan keuangan untuk memenuhi kewajibannya kepada situs ini (Pasal 5).

Negara juga diwajibkan untuk menjaga dari kerusakan budaya dan warisan dunia yang menjadi kewenangan negara lain, dan membantu negara lain untuk memenuhi kewajibannya terkait pada warisan tertentu yang diminta oleh negara tersebut untuk melalukannya (Pasal 6). Konvensi warisan dunia menetapkan di dalam *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), komite antarnegara untuk *Intergovernmental Committee for the Protection of the Cultural and Natural Heritage of Outstanding Value*, atau yang disebut dengan `*World Heritage Committee*' (Pasal 8). Konvensi warisan dunia juga menetapkan '*World Heritage Fund*" yang dikumpulkan dari kontribusi secara sukarela dan wajib tiap negara, berupa kontribusi, pemberian, warisan, perolehan pajak (Pasal 15). Indonesia sekarang tengah melakukan permohonan untuk rangkaian situs pertamanya akan perlindungan laut ditetapkan di bawah sistem UNESCO dan meliputi Pulau Bandam Raja Ampat di Papua, Bunaken, Komodo *National Park* dan sekitar wilayah Nusa Tenggara, serta Taman Nasional Bunaken dan daerah sekitarnya di Sulawesi Utara.

Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (Ramsar) ditandatangani pada tahun 1971 dan diterapkan 1975. Tujuan Konvensi Ramsar adalah untuk mendukung konservasi lahan basah dan burung air, untuk menetapkan reservasi alam akan lahan basah, mendukung perlindungan dan pengelolaan mereka, untuk melatih orang yang ahli di bidang penelitian dan pengelolaan lahan basah. Pasal 1 menjabarkan bahwa 'lahan basah' sebagai wilayah rawa, payau, lahan berlumut atau air, di mana alam atau buatan, permanen atau sementara, dengan air yang statis atau mengalir, tawar, payau atau asin, termasuk wilayah kedalaman perairan laut yang pasang surut terendahnya melewati 6 meter.

Konvensi Ramsar mewajibkan tiap negara untuk menentukan lahan

basah yang sesuai dalam wilayahnya untuk dimasukkan dalam daftar lahan basah yang penting bagi dunia (daftar), dikelola oleh *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN), berdasarkan kepentingan internasional mereka dalam kaitannya dengan ekologi, botani, zoologi, limnologi, atau hidrologi (Pasal 2 dan 3). Negara juga diwajibkan untuk mendukung konservasi lahan basah dan burung air dengan menetapkan perlindungan alam pada lahan basah, termasuk dalam daftar atau tidak, dan menetapkan untuk pengawasannya yang memadai (Pasal 4). Pasal 5 menetapkan bahwa negara yang terkena kewajiban harus berkonsultasi satu dengan lainnya dalam menerapkan kewajibannya, terutama untuk lahan basah yang melampaui satu atau lebih kewenangan, di mana sistem perairannya dilakukan bersama-sama.

3. Pengelolaan Wilayah Pesisir di Negara-Negara Lain

Hampir sebagian besar negara yang memiliki wilayah laut dan mengambil manfaat tertentu dari sumber daya pesisir telah mengakomodasi isu-isu pengelolaan wilayah pesisir terpadu dalam berbagai model dan beragam hasil pencapaian. Beberapa negara seperti Amerika Serikat telah mengadopsi kerangka kerja tata kelola pemerintahan yang secara kolaboratif memadukan kerja antara negara bagian dan pemerintah Pusat. Negara lain, seperti Australia telah mendistribusikan pengelolaan wilayah pesisir pada semua tingkatan negara bagian. Beberapa negara lain bahkan telah mencoba untuk memperluas keterpaduan kebijakan di wilayah hulu yang berakibat langsung ke laut meskipun beberapa di antaranya hanya mencoba mengintegrasikan kebijakan di wilayah laut.

Fakta bahwa beberapa negara mengambil pendekatan berbeda akan pengelolaan wilayah pesisir terpadu, merefleksikan tujuan dan manfaat dari pengelolaan wilayah pesisir terpadu sendiri, yaitu sebagai sebuah proses yang berupaya mencapai hasil terbaik untuk kebutuhan dan harapan yurisdiksi tertentu. Beberapa negara yang telah mengaplikasikan pengelolaan wilayah pesisir terpadu menjadi fokus akan proses pengambilan keputusan. Dalam hal ini, beberapa negara tersebut berupaya memastikan bahwa keputusan untuk memanfaatkan sumber daya pesisir dilakukan dalam kaidah yang memenuhi tingkat keberlanjutan dan ramah lingkungan.

Berikut adalah beberapa negara yang telah mengaplikasikan pengelolaan wilayah pesisir terpadu:

1. **Australia**: Pada tahun 1991, Australia menetapkan *Coastal inter-*

departmental Committee untuk mengkoordinasikan kebijakan yang mempengaruhi sumber daya pesisir. Pada tahun 1995, Australia menyetujui kebijakan pesisir nasional yang dimaksudkan untuk menyempurnakan penentuan skala prioritas, tujuan, prinsip, dan inisiatif untuk pengelolaan pesisir, dengan mengakui dan mendistribusikan pengelolaannya kepada tiap negara bagian dalam negara persemakmuran. Negara bagian memiliki yurisdiksi pengelolaan perairan pesisir dan *seabed* sejauh 3 mil, sementara negara persemakmuran berwenang dari 3 sampai 12 mil dan ZEE.

2. **Belize**: *Coastal Zone Management Act* 2000 menetapkan kelembagaan koordinasi di bawah Kementrian Pertanian dan Perikanan untuk mengembangkan rencana pengelolaan wilayah pesisir nasional.
3. **Kanada**: *Oceans Act* 1996 memberikan kewenangan kepada Kementerian Perikanan dan Kelautan untuk menyusun strategi pengelolaan laut dan menetapkan badan koordinasi nasional untuk kegiatan baik nasional maupun daerah.
4. **Costa Rica**: *Law on the Marine and Terrestrial Zone*, ditetapkan tahun 1977 yang mengidentifikasikan wilayah pesisir dan memiliki seperangkat tujuan secara umum dalam rangka perlindungan sumber daya alam dan pengembangan pariwisata.
5. **Denmark**: Denmark menetapkan *Coast Protection Act* pada tahun 1994, (*Act* no. 243, 5 April 1994), berupaya mengkoordinasikan pembangunan pesisir dan konservasi, serta secara spesifik memperkuat negara (kewenangan daerah) untuk melindungi wilayah pesisir terhadap banjir dan erosi (sebagai ancaman terbesar di Denmark). Peraturan ini diimplementasikan terutama oleh Kementerian Transportasi yang berwenang atas penentuan zona dan tata ruang wilayah pesisir. Kementerian Lingkungan Hidup mengawasi implementasi *Environmental Protection Act*, yang meregulasi kegiatan terkait dengan lingkungan hidup, dan *Protection of Nature Act* (1992), melindungi sumber daya alam. *National Planning Law* mewajibkan partisipasi dalam pengambilan keputusan terkait sumber daya alam. Kewenangan pesisir juga ditetapkan di bawah Kementerian Transportasi pada tahun 1973, dan bekerja sama dengan Kementerian Lingkungan Hidup, berperan sebagai institusi teknis untuk melakukan pengawasan dan supervisi dampak wilayah pesisir. Di dalamnya beberapa komisi terkait pengelolaan pesisir dan menentukan perencanaan untuk pengembangan wilayah pesisir. Di bawah *Environmental Protection Act*, negara memiliki kewenangan pengelolaan untuk wilayah

perairan laut 1 mil laut dari garis pantai.[8]

6. **New Zealand**: *Resource Management* Act 1981 mewajibkan penyusunan kebijakan wilayah pesisir oleh Kementerian Konservasi dan lebih jauh mencegah kegiatan yang merusak lingkungan pesisir.
7. **Norwegia**: Meskipun Norwegia tidak memiliki satu peraturan pun terkait pengelolaan wilayah pesisir, negara ini mengintegrasikan mekanisme perencanaan laut dan darat secara terpadu, melalui serangkaian peraturan, terutama *Planning and Building Act* (1985). Peraturan lain yang meregulasi pengelolaan wilayah pesisir termasuk *Pollution Act* (1981), *Nature Conservation Act* (1985), *Saltwater Fisheries Act* (1983), dan *Harbour Act* (1984). Norwegia juga mengadopsi kebijakan nasional laut yang mengintegrasikan kebijakan perencanaan dan pembangunan nasional. Perencanaan pesisir regionalnya cukup kuat dan beberapa daerah telah mengembangkan perencanaan wilayahnya untuk mengakomodasi kebutuhan lokal.[9]
8. **Korea Selatan**: *National Coastal Zone Management Act* 1999 mewajibkan Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk mengembangkan perencanaan terpadu untuk kegiatan di wilayah pesisir, serta mendorong pemerintah daerah untuk menyusun perencanaannya sendiri.
9. **Spanyol**: Spanyol menetapkan *National Shores Act* pada tahun 1988 dan diamandemen 1991. Peraturan ini memberikan regulasi pembangunan di wilayah pantai, perencanaan tata ruang, ketersediaan sempadan dan akses publik. Pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah lokal dalam lingkup otonomi dan setiap wilayah mengelola kewenangan pengelolaan wilayah pesisirnya. Tidak ada badan koordinasi untuk pengelolaan wilayah pesisir.[10]
10. **Sri Lanka**: salah satu peraturan yang pertama ditetapkan pada tahun 1981, *Coast Conservation Act* mewajibkan pembangunan program pengelolaan pesisir terpadu untuk konservasi laut dan erosi pantai, dilakukan oleh *coordinating advisory council*, dan persetujuannya dilakukan oleh semua kabinet. Pada tahun 1993, pemerintah menetapkan *National Committee on Turkish Coastal Zone Management* (KAY) untuk mengkoordinasikan kegiatan dan program untuk pengelolaan wilayah pesisir terpadu.[11] Namun, Undang-Undang pengelolaan wilayah pesisir terbatas dalam jangkauan dan masih banyak sektor yang dikelola secara individu. Kementerian Pekerjaan Umun dan Pembangunan meregulasi perencanaan dan penzonasian, termasuk wilayah pesisir, sementara

Kementerian Lingkungan Hidup dan sektor lain dikelola berdasarkan sumber daya masing-masing.

11. **Amerika Serikat**: *Coastal Zone Management Act* (CZMA) ditetapkan pada tahun 1972, dan berperan untuk menyediakan prioritas nasional dan proses untuk diikuti oleh negara bagian. Negara bagian tidak diwajibkan untuk mengikuti ketentuan CZMA. Kepada negara bagian akan diberikan sejumlah insentif apabila memilih untuk melakukannya dan menerima sertifikasi dari pemerintah federal jika programnya sesuai dengan standar nasional. Aksi federal harus konsisten dengan setiap perencanaan.

CATATAN AKHIR

[1] Agenda 21, Chapter 17, paragraph 3. "wilayah pesisir mengandung habitat yang beragam dan produktif untuk kesejahteraan manusia, pembangunan dan penghidupan lokal. Lebih dari setengah populasi dunia hidup dalam 60 km garis pantai dan meningkat 3 kali pada tahun 2020. Kemiskinan dunia juga terletak di wilayah pesisir. Wilayah pesisir juga penting bagi masyarakat lokal dan masyarakat adat."

[2] Departemen Kelautan dan Perikanan, 2001. Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Naskah Akademik Pengelolaan Wilayah Pesisir.

[3] Millennium Declaration, Resolution diadopsi General Assembly 55/2, Sept. 17, 2000, paragraf 17.

[4] FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, Pasal 10.1.1:

Negara harus meyakinkan bahwa kebijakan yang sesuai, kerangka hukum dan institusi diadopsi untuk mencapai keberlanjutan dan pemanfaatan terintegrasi sumber daya, dipertimbangkan kerapuhan ekosistem wilayah pesisir dan sumber daya alam dan kebutuhan komunitas pesisir.

[5] FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, Pasal 10.1.2 :

Pandangan akan beragam penggunaan wilayah pesisir, negara harus memastikan bahwa perwakilan sektor perikanan dan komunitas nelayan dikonsultasikan dalam proses pengambilan keputusan dan dilibatkan dalam kegiatan lain terkait perencanaan dan pembangunan wilayah pesisir.

[6] FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, Pasal 10.1.3:

Negara harus mengembangkan sebagaimana mestinya kerangka hukum dan institusi dalam rangka menentukan penggunaan sumber daya pesisir yang memadai dan mengatur aksesnya dengan mempertimbangkan hak komunitas nelayan dan praktik kebiasaannya sesuai dengan pembangunan berkelanjutan.

[7] FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, Pasal 10.3:

10.3.1 Negara yang berbatasan dengan wilayah pesisir harus bekerja sama antara satu dengan lainnya untuk memfasilitasi penggunaan sumber daya pesisir secara berkelanjutan dan konservasi lingkungan.

10.3.2 pada keadaan kegiatan yang mungkin melibatkan dampak lingkungan perbatasan wilayah pesisir, negara harus:

a) menyediakan informasi yang sesuai, jika mungkin, mengacu ke negara yang tercatat atau berpotensi terkena;

b) berkonsultasi dengan negara tersebut seawal mungkin.

10.3.3 negara harus bekerja sama pada tingkatan subregional dan regional dalam rangka memperbaiki pengelolaan wilayah pesisir.

[8] European Union for Coastal Conservation (EUCC), 2000.

[9] European Union for Coastal Conservation (EUCC), 2002.

[10] European Union for Coastal Conservation (EUCC), 2002.

[11] European Union for Coastal Conservation (EUCC), 2000.

14

Hubungan antara Pengaturan UNCLOS 1982 dan Agenda 21 yang Berkaitan dengan Wilayah Pesisir dan Laut

Etty R. Agoes

1. Pendahuluan
2. Pengelolaan Laut
3. UNCLOS 1982
4. Bab 17 Agenda 21
5. Pengaturan Yang Berlaku untuk Bagian Laut Yang berada di bawah Yurisdiksi Nasional
   - 5.1 Perairan Pedalaman dan Laut Teritorial
   - 5.2 Selat yang Digunakan untuk Pelayaran Internasional
   - 5.3 Perairan Kepulauan
   - 5.4 Zona Ekonomi Eksklusif
   - 5.5 Landas Kontinen
   - 5.6 Hak-hak di Wilayah yang Berada di bawah Yurisdiksi Nasional Didasarkan pada Sumber-sumber Pencemaran Laut
   - 5.7 Penerapan Aturan dan Standar Internasional di Wilayah Yurisdiksi National
6. Kesimpulan

Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Dalam beberapa dekade lalu, perhatian atas lingkungan mulai tumbuh di negara-negara berkembang. Perhatian masyarakat umum bangkit ketika dihadapkan pada masalah tumpahan minyak, penggundulan hutan, musnahnya beberapa spesies binatang, dan zat-zat kimia beracun. Kesadaran ini timbul ketika manusia mulai memikirkan kembali beberapa asumsi dasar mengenai prioritas sosial dan ekonomi, yang membawa manusia untuk melakukan re-evaluasi terhadap kemampuan dunia dalam mengelola risiko lingkungan dan hubungan antara lapangan kerja dan perkembangan yang berkelanjutan.[2]

Tumbuh kesadaran pada masyarakat internasional bahwa adalah tidak mungkin untuk memisahkan pertumbuhan ekonomi dari lingkungan; berbagai bentuk perkembangan telah mengikis sumber daya lingkungan yang seyogyanya menjadi dasar dari perkembangan tersebut, dan kerusakan lingkungan dapat mengalahkan pertumbuhan ekonomi. Ekonomi dan ekologi semakin terkait satu sama lain, baik di tingkat lokal, regional, nasional maupun global, menjadi suatu rangkaian antara sebab dan akibat.[3] Untuk pertama kalinya masyarakat dunia mengakui bahwa masalah lingkungan bukan semata-mata masalah nasional adalah dengan dilaksanakannya *United Nations Conference on Human Environment* yang pertama pada tahun 1972.[4]

2. Pengelolaan Laut

Meliputi lebih dari 70 (tujuh puluh) persen dari permukaan bumi, laut memegang peran penting dalam mempertahankan sistem pendukung kehidupan (*life support systems*), dalam mengatur musim, dan dalam menjaga kelestarian hewan, tanaman, dan sumber daya lainnya. Sumber daya laut merupakan sumber protein dan energi, dan laut itu

sendiri dapat digunakan sebagai media transportasi, lapangan kerja, rekreasi, dan berbagai kegiatan ekonomi, sosial, dan budaya lainnya. Di lain pihak, telah kita saksikan bersama bahwa laut juga telah lama berfungsi sebagai tempat pembuangan sampah dunia. Laut dijadikan tempat pembuangan akhir produk sampingan kegiatan manusia dalam bentuk limbah yang berasal dari rumah tangga, pertanian, industri, dan *dumping* yang berasal dari transportasi laut; selain itu laut juga menampung akibat abrasi pantai, buangan dari sungai, tabrakan kapal, tumpahan minyak, dan lain-lain.

Dengan pertumbuhan ekonomi dunia, akumulasi pembuangan limbah mulai mengancam laut. Penggunaan laut sebagai tempat pembuangan berbagai jenis limbah semakin meningkat, termasuk berbagai jenis limbah-limbah berbahaya dan sangat berbahaya. Berbagai jenis penggunaan laut menimbulkan berbagai masalah ekonomi, militer, dan kekuatan dunia.[5]

Untuk pertama kalinya masyarakat dunia mulai mengakui bahwa permasalahan lingkungan hidup bukan sekadar merupakan permasalahan dalam negeri tampak dengan nyata pada *United Nations Conference on the Human Environment* pada tahun 1972. Konferensi bersejarah tersebut melahirkan tiga hasil utama, yaitu:

a. Deklarasi tentang Lingkungan Hidup (*Declaration on the Human Environment*) yang meletakkan serangkaian asas-asas yang mengatur permasalahan lingkungan hidup;[6]
b. Rencana Kerja Lingkungan Hidup (*Environmental Action Plan*) yang menampilkan 109 buah rekomendasi; dan
c. Resolusi yang merekomendasikan implementasi kelembagaan dan finansial oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB - *United Nations*).[7]

Setelah konferensi tersebut, Majelis Umum PBB menetapkan *United Nations Environment Program* (UNEP). Program ini memegang peran penting dalam mengembangkan pengaturan tentang lingkungan hidup.

Setelah 20 (dua puluh) tahun Konferensi Stockholm tahun 1972, maka Rio de Janeiro dipilih sebagai tempat untuk menyelenggarakan *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), yang sering dikenal dengan nama *Earth Summit* yang menghasilkan Deklarasi Rio (*Rio Declaration*), dua perjanjian internasional mengenai perubahan iklim (*climate change*) dan keanekaraman hayati (*biological diversity*), satu deklarasi mengenai hutan, dan rencana kerja untuk 10 tahun ke depan memasuki abad ke-21 yang dikenal sebagai Agenda 21.

Hal-hal yang berkaitan dengan laut dimuat dalam Bab 17 Agenda 21. Dalam Pendahuluannya Bab ini menyatakan bahwa:

"*The marine environment- including the oceans and all seas and adjacent coastal areas- forms an integrated whole that is an essential component of the global life-support system and a positive asset that present opportunities for sustainable development.*"

Selanjutnya dikatakan bahwa:

"*International law, as referred in the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea, referred to in this chapter of Agenda 21, sets forth rights and obligations of States and provides the international basis upon which to pursue the protection and sustainable development of the marine and coastal environment and its resources.*"

Berlainan dengan wilayah-wilayah lain yang sudah mengalami degradasi lingkungan, wilayah pesisir dan laut masih menawarkan kesempatan baik untuk pembangunan, asalkan dikelola secara berkelanjutan seperti dinyatakan pada paragraf terakhir pendahuluan Bab 17, sebagai berikut:

"*This requires new approaches to marine and coastal area management and development, at the national, sub-regional, regional and global levels, approaches that are integrated in content and are precautionary and anticipatory in ambit...*"

Pengelolaan wilayah pesisir dan laut memerlukan pendekatan terpadu pada semua tingkatan: nasional, regional, dan internasional. Tujuan utamanya adalah untuk memenuhi kesejahteraan generasi sekarang dan yang akan datang dengan cara mempertahankan wilayah pesisir dan laut sebagai bagian fungsional dari sistem pendukung kehidupan dunia. Wilayah pesisir dan laut harus dilihat sebagai sumber daya produktif dan sebagai aset masa yang akan datang untuk pembangunan berkelanjutan.

Berbeda dengan pendekatan saat ini yang bersifat reaktif, pengelolaan wilayah pesisir dan laut hendaknya memasukkan pendekatan baru dalam benrtuk asas-asas yang bersifat proaktif dan antisipatif, dengan menghindari terjadinya konflik, serta mencegah kerusakan lingkungan dan kerugian ekonomi. Masyarakat internasional hendaknya menyadari dampak negatif kegiatan intensif manusia terhadap lingkungan laut, dan meninggalkan pendekatan tradisional yang menganggap bahwa laut merupakan tempat pembuangan limbah dan sebagai sumber yang tidak ada habisnya, dari sumber daya alam secarabebas dan memiliki akses terbuka (*open access*).

Dalam forum yang berbeda, hampir dua dasa warsa yang lalu masyarakat-masyarakat internasional telah mulai memilih laut sebagai laboratorium untuk membuat tatanan (*order*) baru, yang telah menghasilkan Konvensi Hukum Laut PBB (HUKLA) atau sering disebut *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) pada tahun 1982. Melalui UNCLOS, masyarakat-masyarakat internasional telah mengembangkan salah satu konvensi internasional yang paling ambisius, maju, dan komprehensif untuk pengelolaan laut, termasuk dasar lautnya (*seabed*). Pentingnya perlindungan lingkungan kelautan dengan jelas dinyatakan dalam Mukadimah UNCLOS 1982, dengan memperhatikan bahwa masalah-masalah laut saling terkait dengan erat dan perlu ditangani sebagai satu keseluruhan:

"The States Parties to the Convention, ...

Recognizing the desirability of establishing through this Convention, with due regard for the sovereignty of all States, a legal order for the seas and oceans which will facilitate international communication, and will promote the peaceful uses of the seas and oceans, the equitable and efficient utilization of their resources, the conservation of their living resources, and the study, protection and preservation of the marine environment..."

Untuk pertama kalinya, rezim perlindungan dan pelestarian lingkungan laut menjadi bagian dari keseluruhan rezim yang mengatur laut dan samudera, termasuk pengaturan tentang eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alamnya. Menyadari bahwa pencemaran laut memiliki dimensi global, dan laut serta samudera memiliki sumber daya yang beraneka ragam, perlindungan dan konservasi lingkungan laut dinegosiasikan secara komprehensif pada pertemuan Konferensi Hukum Laut ke-3, melalui berbagai jenis pencemaran pada berbagai kawasan laut yang berbeda, mulai dari perairan teritorial sampai ke laut lepas, termasuk dasar laut, tanah di bawahnya (*subsoil*), dan dasar samudra (*ocean floor*).

3. UNCLOS 1982

Dalam sejarah hukum laut, pengaturan tentang perlindungan lingkungan laut telah dimulai sejak tahun 1958 melalui Konvensi Jenewa tentang Laut Lepas, di mana Pasal 24 dari Konvensi tersebut menyatakan sebagai berikut:

"Every State shall draw up regulations to prevent pollution of the seas by the discharge of oil from ships or pipelines or resulting from the exploitation and exploration of the seabed and its subsoil, taking account of existing treaty provisions on the subject."

Menurut ketentuan tersebut, kewajiban untuk mencegah terjadinya pencemaran di laut merupakan tanggungjawab Negara Pantai dan Negara Bendera Kapal.

Ketentuan Bab XII UNCLOS mengenai perlindungan dan pelestarian lingkungan laut merupakan satu komponen utama dari UNCLOS 1982, dan negosiasi yang dilakukan selama proses pembuatannya merupakan bagian terpenting dari agenda Konferensi Hukum Laut ke-3 antara tahun 1973 sampai dengan 1982.

Salah satu sifat yang paling menonjol dari tatanan baru ini adalah bahwa pemanfaatan laut, pengelolaan sumber daya alamnya, dan konservasi lingkungan laut merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan. Meskipun batas-batas untuk memisahkan laut lepas dari Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) sebagai bagian dari perairan yang berada dibawah yurisdiksi nasional telah ditetapkan, namun seluruh perairan tersebut merupakan sistem ekologi dan ekonomi yang saling terkait. Dengan demikian ada keterpaduan antara kegiatan ekonomi dan ekologi kelautan, dan oleh karena itu, semakin dirasakan perlunya dilakukan kerja sama internasional yang efektif untuk mengelola keterkaitan antara ekologi dan ekonomi. Beragam pemanfaatan laut menghasilkan keterkaitan siklus energi, iklim, dan sumber daya hayati laut; dan kegiatan manusia bergerak dari perairan pesisir, menuju kawasan laut regional, dan samudra luas.

Ketentuan khusus tentang perlindungan dan pelestarian lingkungan laut dimuat dalam Bab XII UNCLOS dalam Pasal 192 sampai dengan 237. Aturan lain mengenai hal ini dapat juga ditemukan pada keseluruhan Konvensi, seperti misalnya kententuan tentang laut teritorial dan zona tambahan,[8] selat yang digunakan untuk pelayaran-pelayaran internasional,[9] Negara Kepulauan,[10] Zona Ekonomi Eksklusif,[11] laut lepas,[12] laut tertutup dan setengah-tertutup,[13] Kawasan (*the Area*),[14] dan penyelesaian sengketa.[15]

UNCLOS 1982 memperkenalkan rezim hukum internasional baru yang memberikan landasan legislatif yang kuat untuk mengatur hubungan internasional dalam pengelolaan laut, terutama laut dan wilayah pesisir. Di wilayah pesisir dan Zona Ekonomi Eksklusif, Negara-negara memiliki hak-hak dan tanggungjawab tertentu berdasarkan yurisdiksi nasionalnya. Di laut lepas, pengaturan kerja sama yang berbeda diperlukan pada tingkat global, regional, dan nasional. Namun demikian, rezim pengelolaan wilayah pesisir dan laut lepas perlu diharmonisasikan, dan harus disesuaikan untuk kepentingan tingkat-tingkat yang berbeda tersebut. Dalam melakukan

harmonisasi, Negara harus mempertimbangkan batas-batas politis dan administratif, serta keragaman dari apa yang sedang dikelola, apakah secara fisik maupun biologis.

Bab XII dibagi menjadi 11 bagian meliputi ketentuan-ketentuan tentang: prinsip-prinsip umum;[16] kerja sama global dan regional;[17] bantuan teknis;[18] *monitoring* dan analisis dampak lingkungan;[19] aturan internasional dan peraturan perundang-undangan nasional untuk mencegah, mengurangi, dan mengendalikan lingkungan laut;[20] penegakan hukum;[21] penjagaan keamanan (*safeguards*);[22] kawasan tertutup es;[23] pertanggungjawaban (*responsibility and liability*);[24] imunitas kedaulatan (*sovereign immunity*);[25] dan kewajiban di bawah konvensi lain tentang perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.[26]

4. Bab 17 Agenda 21

Seperti telah disinggung di atas, Konferensi Stockholm 1972 menghasilkan pembentukan institusi baru oleh *UN General Assembly* bukan seperti FAO, WHO, atau UNESCO, melainkan apa yang disebut *United Nations Environmental Programme* (UNEP) yang dapat memiliki fungsi koordinatif, sebab lingkungan hidup meliputi seluruh rangkaian kegiatan yang telah ada dalam urusan lembaga-lembaga PBB. Sejak itu, UNEP memainkan peran penting dalam pengembangan pengaturan hukum lingkungan, melalui pembentukan aturan dan standar dalam serangkaian instrumen non-hukum yang tidak mengikat, seperti:

Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States, 1978;[27]

The Montreal Guidelines on the Protection of the Marine Environment against Land-Based Pollution, 1985;[28]

The Goals and Principles on Environmental Impact Assessment, 1987.[29]

Dalam perkembangan berikutnya, pada tahun 1987 *UN General Assembly mendirikan World Commission on Environment and Development* yang dipimpin oleh Gro Harlem Brundtland, yang telah menghasilkan laporan terkenalnya berjudul *Our Common Future*. Kemudian di tahun 1985, sebuah konferensi menghasilkan *Vienna Convention on the Protection of the Ozone Layer*.[30] Berkoordinasi dengan *World Meteorological Organization*, UNEP melalui keputusan bersama membentuk *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), yang kemudian membentuk dua kelompok kerja tentang bukti ilmiah (*scientific evidence*) dan potensi dampak perubahan iklim, dan kelompok kerja ketiga menangani opsi tanggap darurat (*response*

options). IPCC menghasilkan kajian ilmiah mengenai efek rumah kaca (*greenhouse effect*).[31]

Kemudian, IPCC mendirikan *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC) untuk merundingkan *Convention on Climate Change*. Sebuah negosiasi terpisah namun paralel yang dilakukan oleh INC adalah mengenai *Convention on Biological Diversity*. Hasil dari kedua negosiasi ini diatur untuk memungkinkan kedua konvensi tersebut dapat ditandatangani pada *Earth Summit*, di tahun 1992.

Earth Summit atau *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) yang diselenggarakan dari tanggal 5 s/d 14 Juni 1992 di Rio de Janeiro, Brazil, menghasilkan dokumen yang mencerminkan hasil dari negosiasi tersebut di atas, bersama dengan dokumen penting lainnya, yaitu:[32]

- *The Rio Declaration of Principles*: merupakan versi baru dari *Stockholm Declaration* dengan menambahkan konsep dan substansi (*concerns*) baru. Deklarasi ini memuat 27 prinsip sebagai panduan untuk pengambilan tindakan di tingkat nasional dan internasional tentang lingkungan, pembangunan, dan permasalahan lain yang disepakati oleh semua bangsa;
- *The Convention on Climate Change:* menyediakan kerangka kerja untuk merundingkan protokol-protokol lain, seperti tentang pengendalian emisi rumah kaca, penggundulan hutan, dan naiknya permukaan laut;
- *The Convention on Biological Diversity*: bertujuan untuk pelestarian keanekaragaman hayati, pemanfaatan berkelanjutan atas komponen-komponennya, dan pembagian yang adil dan merata dari keuntungan yang didapat dari pemanfaatan sumber daya genetik;
- *A Declaration on Forest*: berisi serangkaian asas-asas tentang kehutanan yang dapat bermanfaat untuk memandu perundingan mengenai konvensi tentang perlindungan hutan di masa yang akan datang;
- Agenda 21: Rencana Aksi yang terdiri atas 40 bab untuk masa waktu 10 tahun ke depan dan memasuki abad ke-21, dan meliputi permasalahan tentang kehutanan, industri, air, laut, dan lain-lain. Ini merupakan upaya ambisius untuk memberikan rekomendasi bagi pembangunan berkelanjutan, yang dikhususkan bagi kepentingan peran kelompok-kelompok penting dalam masyarakat seperti wanita, anak-anak, pemuda, masyarakat adat (*indigenous people*), penguasa lokal, dunia usaha dan industri, buruh dan serikat dagang, dan lain-lain.

Rencana Kerja untuk laut dimuat dalam Bab 17 Agenda 21 di bawah judul "*Protection of the Oceans, All Kinds of Seas, including Enclosed and Semi-Enclosed Seas, and Coastal Areas, and the Protection, Rational Use and Development of Their Living Resources*." Dibandingkan dengan bab-bab lain dalam Agenda 21, Bab 17 adalah bab yang paling panjang dan paling kompleks. Termasuk dalam Bab ini tujuh macam program utama yang meliputi antara lain bagian-bagian mengenai dasar tindakan, tujuan, sarana pelaksanaannya, yang dikelompokkan sebagai berikut:

a. Pengelolaan terpadu dan pembangunan berkelanjutan wilayah pesisir dan laut, termasuk Zona Ekonomi Eksklusif;
b. Perlindungan lingkungan laut;
c. Pemanfaatan berkelanjutan dan konservasi sumber daya laut di laut lepas;
d. Pemanfaatan berkelanjutan dan konservasi sumber daya laut yang berada dibawah yurisdiksi nasional;
e. Penanganan ketidakpastian yang bersifat kritis berkaitan dengan pengelolaan lingkungan laut dan perubahan iklim;
f. Penguatan kerja sama dan koordinasi internasional dan regional; dan
g. Pembangunan berkelanjutan pulau-pulau kecil.

5. Pengaturan yang berlaku untuk Bagian Laut yang berada di bawah Yurisdiksi Nasional

Rezim pengelolaan lingkungan wilayah pesisir dan laut hampir tidak mungkin dipisahkan secara nyata dari rezim pengelolaan laut lepas, sebab semua pendekatan pengelolaan lingkungan menghendaki pelaksanaannya secara terkait dan terpadu. Dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan UNCLOS 1982 dan program-program dalam Bab 17 Agenda 21, perlu untuk dilihat rezim dan program yang mana yang dapat diterapkan dalam wilayah yurisdiksi nasional.

Ketentuan umum tentang perlindungan dan pelestarian lingkungan laut yang dimuat dalam Pasal 192 s/d 196 dari Bab XII UNCLOS 1982 memberikan hak kepada Negara untuk mengambil langkah-langkah yang mencerminkan kewajiban umum untuk mencegah, mengurangi, dan mengendalikan pencemaran dari segala sumber, dan untuk memajukan harmonisasi kebijakan lingkungan hidup. Dalam ketentuan-ketentuan umum tersebut, Negara memiliki hak untuk mengatur kegiatan dalam wilayah yang berada dibawah yurisdiksi atau pengawasannya dan mencegah agar pencemaran yang disebabkan oleh

kegiatan-kegiatan tersebut tidak menyebar keluar bagian laut di mana Negara tersebut memiliki hak-hak berdaulat. Langkah-langkah juga harus diambil untuk melindungi ekosistem langka dan rapuh (*fragile*) dan habitat spesies terancam (*endangered species*), untuk mencegah menyebarnya kerusakan atau bahaya, atau perubahan dari satu jenis pencemaran ke jenis pencemaran lainnya, dan untuk mencegah pencemaran yang disebabkan oleh masuknya teknologi atau spesies asing.

Menurut UNCLOS 1982, zona-zona maritim yang berada di bawah yurisdiksi nasional terdiri atas perairan pedalaman, dan dalam hal Negara Kepulauan perairan kepulauannya, laut teritorial termasuk selat yang digunakan untuk pelayaran-pelayaran internasional, zona tambahan, Zona Ekonomi Eksklusif, dan landas kontinen (Pasal 2, 8, 33, 34, 49, dan 56). Selanjutnya perlu dilihat ketentuan-ketentuan yang berlaku untuk zona-zona maritim tersebut.

5.1 Perairan Pedalaman dan Laut Teritorial

Pasal 21, 22, dan 23 menetapkan hak-hak Negara dalam perlindungan dan pelestarian lingkungan laut khususnya yang berkaitan dengan lintas damai oleh Kapal-kapal asing melalui penjabaran lintas damai ("*innocent passage*") dalam bentuk peraturan yang menetapkan bahwa lintas damai tidak menghasilkan suatu tindakan yang mengakibatkan pencemaran yang serius dan disengaja yang bertentangan kengan Konvensi ini. *Tanker*, kapal bertenaga nuklir, dan kapal pembawa nuklir atau bahan-bahan berbahaya dan beracun lainnya wajib berlayar melalui jalur laut yang ditetapkan khusus untuk itu. Lebih lanjut, jenis kapal yang disebutkan terakhir harus dilengkapi dengan dokumen dan mentaati aturan kehati-hatian khusus yang dibuat untuknya dalam perjanjian international.

5.2 Selat yang Digunakan untuk Pelayaran Internasional

Pada selat yang digunakan untuk pelayaran-pelayaran internasional, Negara-negara memiliki hak untuk mengatur lintas transit, antara lain yang berkaitan dengan pencegahan pembuangan dari kapal, dengan memberlakukan peraturan internasional yang berlaku tentang pembuangan minyak, limbah berminyak, dan bahan beracun lainnya (Pasal 42: 1 (b)), dan untuk mengambil tindakan yang sesuai terhadap kapal yang melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan nasional sebagaimana dirujuk oleh Pasal 42, ayat 1 (a) dan (b), yang mengakibatkan dan menimbulkan ancaman kerusakan besar pada lingkungan selat (Pasal 233).

Lebih jauh, Negara memiliki hak untuk mengambil langkah untuk memastikan bahwa semua kapal mematuhi aturan umum, prosedur dan praktik internasional yang telah diterima oleh banyak negara untuk pencegahan, pengurangan, dan pengendalian pencemaran dari kapal (Pasal 39: 2 (b)). Hak Negara untuk mengambil tindakan tentang lintas damai melalui laut teritorial belaku juga untuk selat yang digunakan untuk pelayaran pelayaran internasional.

5.3 Perairan Kepulauan

Hak-hak Negara yang berkaitan dengan lingkungan laut teritorial dan selat yang digunakan untuk pelayaran internasional, sesuai dengan ketentuan Pasal 54 juga berlaku secara *mutatis mutandis* bagi hak Negara Kepulauan di perairan kepulauannya untuk mengambil tindakan-tindakan berkaitan dengan lintas damai dan lintas alur-alur laut kepulauan.

5.4 Zona Ekonomi Eksklusif

Di zona ekonomi eksklusif, Negara memiliki hak untuk membuat peraturan perundangan tentang eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan sumber daya alam dan kegiatan ekonomi lainnya, termasuk perlindungan dan pelestarian lingkungan laut (Pasal 56). Dalam menetapkan peraturan perundangan dimaksud, Negara-negara harus menguraikan konsep pemanfaatan secara optimal dan langkah-langkah konservasi. Negara harus juga membuat peraturan perundangan tentang warga negara dari Negara lain yang melakukan penangkapan ikan di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif-nya, melalui aturan tentang lisensi dan pembayaran pungutan dalam bentuk-bentuk lain; penetapan tentang spesies, jumlah, umur, dan ukuran ikan yang dapat ditangkap. Selain itu, Negara juga memiliki hak untuk membuat peraturan perundangan tentang peralatan, daerah, dan musim penangkapan ikan.

Negara juga memiliki hak untuk meminta hal-hal berikut:

- kapal perikanan wajib memberikan informasi tertentu;
- melakukan program penelitian;
- tangkapan ikan harus didaratkan di pelabuhan dalam negeri; dan
- penempatan pengamat dan peserta latihan (*trainees*) di atas kapal.

Negara-negara juga memiliki hak-hak khusus untuk menetapkan langkah-langkah konservasi bagi mamalia laut, jenis ikan anadrom dan catadrom (*anadromous and catadromous stocks*), dan langkah-langkah kerja sama tentang *straddling stocks* dan jenis-jenis ikan bermigrasi jauh.

5.5 Landas Kontinen

Termasuk dalam zona maritim ini adalah dasar laut dan tanah di bawahnya di Zona Ekonomi Eksklusif, yang berdasarkan Pasal 56 Ayat 3 pada pengaturan Bab VI tentang landas kontinen. Di landas kontinen, Negara-negara memiliki hak untuk menetapkan peraturan perundang-undangan tentang eksplorasi dan eksploitasi bahan mineral, sumber daya non hayati lainnya, dan jenis-jenis ikan sedenter.[33] Negara pantai juga memiliki hak untuk menetapkan peraturan perundang-undangan mengenai pencemaran yang berasal dari pipa, kegiatan dasar laut, dumping, pulau-pulau buatan, dan lain-lain.

5.6 Hak-hak di Wilayah yang Berada di bawah Yurisdiksi Nasional Didasarkan pada Sumber-Sumber Pencemaran Laut

Di dalam wilayah yang berada di bawah yurisdiksi nasional, Negara-negara juga dapat menetapkan peraturan perundang-undangan melalui berbagai langkah untuk mengatasi pencemaran laut yang berasal dari bebagai sumber yang berbeda,[34] misalnya tentang:

Pembuangan limbah bahan beracun dan berbahaya (B3) dari sumber-sumber di darat (sungai, muara, pipa, dan bangunan pembuangan (*outfall structures*), dari atau melalui udara, dan *dumping* (tergantung pada persetujuan yang dinyatakan sebelumnya oleh Negara Pantai) di dalam laut teritorial, Zona Ekonomi Eksklusif, atau ke landas kontinen. Langkah-langkah penegakan hukum juga dapat diambil oleh Negara Pantai (terkait dengan *dumping* di wilayah tersebut di atas), oleh Negara bendera kapal untuk kapal-kapal yang mengibarkan benderanya, dan oleh Negara mana pun berkaitan dengan tindakan pemuatan limbah atau bahan lain yang terjadi di dalam wilayahnya atau di terminal lepas pantai (*off-shore terminals*);

Pencemaran dari kapal, terutama mengenai pencegahan kecelakaan, tindakan darurat, tindakan penyelamatan, dan pencegahan pembuangan (disengaja atau tidak disengaja), juga pengaturan tentang desain kapal, konstruksi, peralatan, operasi dan pengawakannya. Pengaturan dan langkah-langkah tentang kelaikan kapal, dan kecelakaan di laut di luar laut teritorial.

Pencemaran dari kegiatan di dasar laut dan instalasi dan alat-alat di wilayah yurisdiksi nasional (eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alamnya) dan instalasi dan alat-alat lain yang beroperasi di lingkungan laut, khususnya peraturan tentang pencegahan kecelakaan, tindakan darurat, tindakan penyelamatan, dan tentang

desain, konstruksi, peralatan, pengoperasian, dan pengawakan dari instalasi dan alat-alat dimaksud.

5.7 Penerapan Aturan dan Standar Internasional di Wilayah Yurisdiksi Nasional

Lebih lanjut, dalam melaksanakan persyaratan UNCLOS tentang kesesuaian dengan aturan dan standar internasional, Negara-negara dapat menetapkan peraturan perundang-undangan tambahan atau khusus mengenai:

a. Kapal-kapal asing yang memasuki perairan pedalaman, pelabuhan atau terminal lepas pantai, termasuk penegakan hukum dan acara penuntutan terhadap pembuangan yang melanggar aturan dan standar internasional yang berlaku;[35]

b. Penegakan prosedur dan penetapan hukum acara mengenai pelanggaran aturan dan standar internasional untuk kapal-kapal asing yang berlayar melalui:

   1. Laut teritorial, termasuk kapal-kapal yang sedang melaksanakan hak lintas damai;[36]
   2. Zona Ekonomi Eksklusif, termasuk bagian-bagian khusus dalam Zona Ekonomi Eksklusif;[37]
   3. Selat yang digunakan untuk pelayaran internasional dan perairan kepulaun (termasuk kapal-kapal yang sedang melaksanakan hak lintas transit dan hak lintas alur-alur laut kepulauan), dan tentang kerusakan lingkungan yang berat di selat;[38] dan
   4. Wilayah tertutup es di Zona Ekonomi Eksklusif, dengan mempertimbangkan hambatan-hambatan terhadap pelayaran.[39]

Negara juga harus bekerja sama di laut tertutup dan setengah tertutup, dalam pengelolaan, konservasi, eksplorasi dan eksploitasi sumber daya hayati laut, dan dalam pelaksanaan hak dan kewajiban tentang perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.[40]

Lebih lanjut, mengenai pertanggungjawaban dan kewajiban ganti rugi, negara-negara harus menjamin tersedianya upaya untuk memperoleh ganti rugi secara segera dan memadai untuk kerusakan-kerusakan yang disebabkan yang dilakukan oleh manusia yang berada di bawah yurisdiksinya.[41] (Pasal 235).

Bab XII juga berisi bagian tentang langkah pengamanan berkaitan dengan tambahan tentang penegakan hukum terhadap kapal-kapal asing tentang: langkah-langkah untuk melakukan penuntutan;[42] pelaksanaan wewenang untuk pemaksaan pentaatan dan kewajiban

untuk menghindari akibat-akibat yang merugikan di dalam pelaksanaan wewenang untuk pemaksaan pentaatan;[43] acara penyidikan, pembayaran jaminan uang atau jaminan keuangan lainnya yang wajar, pembebasan kapal;[44] penentuan besarnya hukuman denda;[45] pemberitahuan kepada Negara bendera dan Negara lain yang berkepentingan;[46] dan penuntutan melalui pengadilan untuk kerugian atau kerusakan yang diakibat oleh langkah penegakan hukum yang tidak sah atau melebihi kelayakan yang ditetapkan, yang dilakukan oleh Negara.[47]

Sebelum lahirnya UNCLOS 1982, masyarakat-masyarakat internasional, khususnya melalui IMCO (sekarang IMO), telah menghasilkan perjanjian-perjanjian dan persetujuan-persetujuan internasional yang secara langsung terkait dengan perlindungan dan pelestarian lingkungan laut. Berbeda dengan UNCLOS yang bersifat komprehensif, perjanjian-perjanjian sebelumnya merupakan produk yang dibuat untuk menanggapi pencemaran laut yang berasal dari sumber-sumber tertentu, yang disebut oleh Schachte sebagai *patchwork quilt affair*.[48] Perjanjian-perjanjian atau konvensi dan persetujuan tersebut dibuat dalam konteks global maupun regional, dengan berbagai pendekatan pengaturan lingkungan laut, khususnya tentang pencemaran laut.

Konvensi-konvensi tingkat global meliputi, antara lain:[49]

- *Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil* (OILPOL) 1954, diamandemen dan diubah pada tahun 1962, 1969, dan 1971;
- *Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution* (INTERVENTION), 1969;
- *Convention on the Dumping of Wastes at Sea,* juga dikenal sebagai *London Dumping Convention* (LDC), 1972;
- *Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (MARPOL), 1973 dengan sebuah *Protocol on Tanker Safety and Pollution*, 1978.

Sebagai akibat langsung dari kecelakaan kapal Torrey Canyon, IMCO/IMO melahirkan suatu konvensi baru tentang pertanggungjawaban (*liabilities*), dan di lingkungan industri perkapalan dan perminyakan muncul berbagai pengaturan tentang skema-skema ganti rugi atau kompensasi.

- *Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* (CLC), 1969 diamandemen dengan *the 1984 Protocol*;
- *Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage* (FUND), 1971 yang

diamandemen dengan *the 1984 Protocol*;

- *Convention Relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material* (NUCLEAR), 1971;
- *Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims* (LLMC), 1976;
- *Tanker Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution* (TOVALOP), 1969;
- *Contract Regarding an Interim Supplement for Tanker Liability for Oil Pollution* (CRISTAL), 1971.

Konvensi internasional lainnya yang tidak secara langsung terkait dengan pencemaran laut namun lebih berkaitan dengan keselamatan umum di laut dapat juga ditambahkan ke dalam daftar tersebut, seperti misalnya *Convention for the Safety of life at Sea* (SOLAS), 1960 yang diamandemen pada tahun 1966, 1967, 1968, 1969, 1971 dan 1973. *SOLAS Protocol* 1978 mulai diberlakukan pada tahun 1981 yang kemudian diamandemen pada tahun 1986. Juga termasuk ke dalam daftar ini adalah *the Convention on the International Regulations for the Preventing Collisions at Sea* (COLREGS), 1972.

Daftar konvensi dan pengaturan terkait lainnya di atas menggambarkan saling-keterkaitan antara pencemaran laut, keselamatan di laut, dan apa yang telah dicapai oleh masyarakat internasional dalam upaya mengatur saling-keterkaitan tersebut. Bab XII mengakui kewajiban Negara berdasarkan konvensi atau persetujuan lain sebelumnya mengenai perlindungan dan pelestarian lingkungan laut. Namun demikian, kewajiban khusus yang harus dipenuhi oleh Negara-negara berdasarkan konvensi atau persetujuan dimaksud disertai dengan syarat "harus dilakukan dengan cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip umum dan tujuan dari UNCLOS 1982."

Konsekuensi dari mulai berlakunya UNCLOS 1982[50] dapat dijelaskan melalui serangkaian kegiatan yang bersifat legislatif dan pengaturan, penegakan hukum dan administratif, serta kerja sama.[51]

a. Legislatif dan pengaturan, misalnya melalui:
   - penetapan kedaulatan atau yurisdiksi dalam berbagai zona, seperti laut teritorial, perairan kepulauan, zona tambahan, landas kontinen, dan Zona Ekonomi Eksklusif;
   - penjabaran kegiatan di laut territorial, zona tambahan, selat yang digunakan untuk pelayaran internasional, perairan kepulauan,

Zona Ekonomi Eksklusif, dan landas kontinen melalui peraturan perundang-undangan;
- penetapan peraturan perundang-undangan mengenai laut lepas, kapal dan pesawat terbang, hak untuk masuk dan transit, hak-hak berdaulat atas sumber daya alam, perlindungan dan pelestarian lingkungan laut, dan penyelenggaraan riset ilmiah kelautan;
- penetapan peraturan perundang-undangan mengenai kabel dan pipa bawah laut, pelayaran, penerbangan dan komunikasi, bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter.

b. Penegakan hukum dan administrasi, melalui pengaturan seperti misalnya untuk:
- penentuan batas-batas terluar;
- penentuan alur laut, rute penerbangan, skema pemisah lalu-lintas, zona keamanan dan sistem rute pelayaran (*routeing systems*);
- administrasi maritim;
- peraturan bea cukai, fiskal, imigrasi dan saniter;
- hak masuk dan transit (*rights of access and transit*);
- administrasi perikanan;
- administrasi lingkungan hidup;
- riset ilmiah kelautan;
- pengembangan dan alih teknologi kelautan;
- aspek administratif pengawasan, pengendalian, dan penegakan hukum.

c. Kerja sama – Kegiatan kerja sama dengan Negara-negara lain atau melalui organisasi internasional, seperti:
- keselamatan pelayaran dan peraturan lalu-lintas laut dan udara;
- konservasi, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hayati;
- perlindungan dan pelestarian lingkungan laut;
- riset ilmiah kelautan;
- pengembangan dan alih teknologi kelautan.

Selain kegiatan dan pengaturan yang disebutkan di atas, dampak dari diberlakukannya UNCLOS 1982 juga mencakup beberapa aspek ilmiah dan teknis, seperti misalnya survei dan pemetaan hidrografis (*hydrographic surveying and charting*) untuk keperluan keselamatan pelayaran dan penentuan yurisdiksi.

Berdasarkan klasifikasi seperti itu, dapat disimpulkan di sini bahwa dalam perlindungan dan pelestarian lingkungan laut, dalam melaksanakan UNCLOS 1982 Negara peratifikasi dapat melakukan langkah-langkah berikut:

a. Legislatif dan Pengaturan:

Termasuk dalam kategori ini adalah pengambilan langkah-langkah yang mencerminkan kewajiban umum untuk mencegah, mengurangi, dan mengendalikan pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh berbagai sumber, dan untuk mempromosikan kebijakan lingkungan hidup yang akan memastikan bahwa Negara memenuhi kewajiban yang diatur dalam Pasal 194, 195 dan 196, diikuti dengan penjabaran tentang langkah-langkah untuk menangani sumber-sumber pencemaran laut melalui peraturan perundangan yang menetapkan berbagai persyaratan sesuai dengan aturan dan standar internasional yang telah baku.

b. Penegakan hukum dan administrasi:

Penetapan kebijakan lingkungan dan pelaksanaannya melalui mekanisme yang sesuai dapat meliputi pertimbangan-pertimbangan tidak hanya yang lebih bersifat umum di luar UNCLOS 1982, tetapi juga dalam kaitannya dengan aspek-aspek penetapan kebijakan kelautan lainnya. Mekanisme administratif dapat bervariasi sesuai dengan sumber pencemaran yang dihadapi. Namun demikian, pemantauan dan pengkajian risiko serta dampak dari pencemaran laut, dan dari kegiatan-kegiatan yang berpotensi tinggi untuk menimbulkan pencemaran laut akan tergantung pada kerja sama dan koordinasi yang erat di antara berbagai sektor pemerintahan.

Dalam hal "pencemaran yang berasal dari kapal," mekanisme administrasinya akan bergantung pada apakah kebijakan ditetapkan berdasarkan sudut pandang Negara pantai yang memiliki kondisi dan situasi yang berbeda-beda, seperti misalnya apakah terdapat fasilitas pelabuhan penting dan apakah fasilitas dimaksud juga digunakan oleh Negara tetangga, Negara yang memiliki armada komersial atau armada perikanan, Negara Kepulauan, Negara yang berbatasan dengan selat, Negara yang telah menetapkan kawasan khusus, atau Negara yang mengkoordinasikan kebijakannya pada tingkat regional.

Administrasi lingkungan dapat dilakukan berdasarkan kebijakan lingkungan yang telah ditetapkan, melalui berbagai pengaturan seperti misalnya untuk penanganan pencemaran melalui penyusunan suatu "*contingency plan*"; pemberitahuan segera; dan langkah-langkah untuk mengatasi keadaan darurat.[52] Pengaturan khusus mengenai *dumping*, sebagai contoh, harus meliputi penunjukan pihak-pihak yang berwenang, penerbitan izin, dan koordinasi dengan Negara-negara lain.[53]

Langkah-langkah administratif lainnya juga harus diambil berkaitan dengan kawasan khusus di Zona Ekonomi Eksklusif; kelaiklautan kapal;[54] pelanggaran di laut teritorial, selat, perairan kepulauan dan Zona Ekonomi Ekskllusif.[55] Negara juga oleh UNCLOS 1982 diwajibkan untuk menetapkan langkah-langkah administratif untuk memastikan ganti rugi secara segera dan memadai atas kerusakan akibat pencemaran; kerja sama dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum internasional, termasuk pengembangan kriteria dan prosedur tentang asuransi wajib atau dana kompensasi.[56] Hal-hal tersebut hanya merupakan contoh dari konsekuensi administratif dan penegakan hukum dengan diterimanya Bab XII UNCLOS 1982, yang harus dilaksanakan oleh Negara-negara peserta.

c. Kerja sama:
Secara umum, Bab XII mencakup berbagai macam bentuk kerja sama, antara lain seperti tersebut di bawah ini:

- partisipasi dalam organisasi dan konferensi internasional untuk menyusun atau mengkaji ulang aturan dan standar internasional, dan mengembangkan aturan regional maupun global;[57]
- koordinasi di laut tertutup atau setengah tertutup;[58]
- pengembangan dan promosi rencana tanggap darurat;[59]
- meningkatkan kajian, pertukaran data dan informasi, dan program riset ilmiah;[60]
- pemantauan resiko dan dampak pencemaran;61
- harmonisasi kebijakan-kebijakan nasional pada tingkat regional;[62]
- dan lain-lain.

6. Kesimpulan

Uraian di atas menunjukkan betapa pentingnya UNCLOS 1982 terhadap perlindungan dan pelestarian lingkungan laut seperti telah ditunjukkan dalam Laporan Sekretaris Jenderal PBB, sebagai berikut:

Kerangka global untuk lingkungan laut – Konvensi ini menyediakan tatanan hukum yang didesain untuk memfasilitasi komunikasi internasional dan untuk mempromosikan pemanfaatan laut dan samudera secara damai, pemanfaatan sumber daya alam secara merata dan efisien, konservasi sumber daya hayati, dan perlindungan dan pelestarian lingkungan laut. Lebih penting lagi, Konvensi ini menyediakan kerangka hukum internasional yang komprehensif sebagai jawaban terhadap penurunan dan ancaman terhadap lingkungan laut.

Mekanisme untuk mengakomodasi pemanfaatan dan kepentingan atas laut – Konvensi menekankan pendekatan dan mekanisme terpadu serta menyeluruh untuk menangani pencemaran laut, mengingat bahwa masalah-masalah lautan secara erat saling berkaitan.

Suatu sistem untuk pembangunan berkelanjutan – UNCLOS 1982 memberi prioritas tinggi pada konservasi dan pengelolaan yang layak atas sumber daya hayati tidak hanya pada bagian laut yang berada di dalam yurisdiksi nasional suatu Negara tetapi juga di bagian laut di luar yurisdiksi nasional. Oleh karena itu, di ZEE dan di laut lepas, UNCLOS 1982 telah mengembangkan ketentuan yang melindungi ekosistem laut dari kegiatan yang merusak dan menjamin pemanfaatan sumber daya alam yang terdapat di wilayah-wilayah tersebut secara berkelanjutan.

Instrumen yang mempromosikan pengembangan ilmu pengetahuan dan alih teknologi – UNCLOS 1982 secara khusus menunjuk pada adanya kebutuhan untuk meningkatkan kemampuan Negara berkembang melalui alih ilmu kelautan dan teknologi tepat guna untuk meminimalisasi dampak dari pencemaran yang besar dan untuk melakukan kajian, perencanaan, dan pengelolaan lingkungan.

Model dari evolusi hukum lingkungan internasional – UNCLOS 1982 berperan sebagai model atau landasan bagaimana hukum internasional tentang berbagai aspek lingkungan akan dikembangkan, seperti misalnya dalam pencegahan dampak pencemaran lintas batas yang bersumber dari daratan, laut dan udara.[63]

Walaupun bukan merupakan instrumen yang memiliki kekuatan hukum, Bab 17 Agenda 21 menunjukkan komitment global dalam bentuk pedoman dan prinsip-prinsip yang dimaksudkan sebagai landasan untuk pengambilan langkah-langkah oleh pemerintah, baik di tingkat nasional, regional, dan sub-regional. Di pihak lain, Bab XII UNCLOS 1982 memiliki signifikansi penting sebagai kesepakatan global yang paling kuat dan paling komprehensif mengenai lingkungan laut. Dalam mengkaji permasalahan ini, digunakan permasalahan dan konteks dari beberapa rencana aksi dalam Bab 17.[64]

Bab 17 memberi pedoman dalam bentuk program aksi oleh Negara-negara untuk melaksanakan mekanisme pengelolaan lingkungan secara terpadu dan pembangunan berkelanjutan bagian-bagian laut yang berada dalam yurisdiksi nasional, baik di tingkat nasional mapun lokal, melalui penyiapan, antara lain: rencana dan program, profil wilayah pesisir yang berupa kawasan-kawasan kritis, analisis mengenai dampak lingkungan, *contingency plan*, perbaikan pemukiman masyarakat

pesisir, konservasi habitat kritis, mengitergrasikan program-program sektoral, pengembangan sumber daya manusia, dan pelestarian keanekaragaman hayati.

Oleh karena itu, Negara pantai hendaknya mempertimbangkan kembali pendekatan-pendekatan terhadap sumber daya laut, dengan tidak hanya mengkaji keuntungan ekonomi yang dapat diperoleh dari sumber daya tersebut, tetapi juga mengkaji biaya kerusakan dan kehilangan lingkungan sebagai akibat dari pemanfaatan sumber daya dengan cara yang tidak berkelanjutan.

Rencana aksi perlindungan lingkungan laut dibagi menjadi dua berdasarkan dua kategori sumber pencemaran, yang berasal dari kegiatan di darat dan kegiatan di laut. Program aksi dalam kategori yang pertama hendaknya mempertimbangkan *Montreal Guidelines for the Protection of the Marine Environment from Land-based Sources*, dan melalui kerja sama internasional Negara-negara diharapkan dapat memperbarui, memperkuat, dan mengembangkan pedoman dan petunjuk tersebut sebagaimana diperlukan. Kerja sama internasional juga diharapkan dilakukan untuk mengkaji pengaturan regional yang ada, dan menyusun aturan regional yang baru. Termasuk ke dalam kegiatan bawah laut yang dapat menimbulkan pencemaran adalah perkapalan, *dumping*, anjungan minyak dan gas lepas pantai, dan kegiatan-kegiatan kepelabuhanan.

Dalam hal ini, pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu dapat digunakan, dan mungkin dapat dipertimbangkan sebagai cara yang paling efektif untuk memecahkan berbagai masalah yang saling terkait mengenai pencemaran laut yang berasal dari dari kegiatan di darat. Dengan demikian timbul kebutuhan untuk melakukan aksi secara komprehensif di tingkat lokal yang melibatkan instansi pemerintah, LSM, dunia usaha, dan kelompok-kelompok sosial masyarakat.

Tujuan dari rencana aksi pemanfaatan secara berkelanjutan dan konservasi sumber daya hayati laut di bawah yurisdiksi nasional adalah untuk memastikan bahwa Negara berkembang, terutama negara-negara yang ekonominya tergantung pada sumber daya hayati di zona ekonomi eksklusif, dapat mengabil keuntungan penuh dari pemanfaatan berkelanjutan sumber daya yang berada dalam yurisdiksi nasional mereka. Dalam hal ini, rencana aksi dibagi menjadi kegiatan yang terkait dengan pengelolaan, pengumpulan data dan pertukaran informasi, dan kerja sama dan koordinasi regional dan internasional.

Ada kesepakatan umum bahwa perikanan dengan sistem akses terbuka di dalam yurisdiksi nasional telah mengakibatkan terjadinya eksploitasi

lebih terhadap sumber daya hayati di sebagian besar kawasan laut. Rezim perikanan dengan akses terbuka dianggap bertentangan dengan pembangunan berkelanjutan. Dengan demikian Negara-negara perlu untuk mengkaji sistem pengelolaan perikanan yang ada, dan mengubah penekanan tentang metode *stock assessment* dari yang ada sekarang ke sistem yang sangat berbeda yang didasarkan pada konsep untuk mengoptimalkan keuntungan sosial ekonomi dalam jangka panjang.

Untuk mencapai tujuan tersebut, Negara-negara juga harus memantau perkembangan upaya-upaya internasional yang bertujuan untuk meningkatkan pengendalian metode penangkapan, terutama *the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Species*; *the FAO Code of Conduct for Responsible Fishing*, dan *FAO Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*.

Mukadimah Bab 17, Agenda 21 mengakui UNCLOS 1982 sebagai "*landasan internasional yang mendasari upaya perlindungan dan pembangunan berkelanjutan lingkungan pesisir dan laut beserta sumber daya alamnya*." Diperlukan adanya pendekatan-pendekatan baru tentang pengelolaan dan pembangunan wilayah pesisir dan laut. Untuk mencapai tujuan ini, Negara pantai dapat menyusun kebijakan baru tentang pengelolaan wilayah pesisir melalui sejumlah peraturan perundang-undangan pelaksanaan Bab XII dan ketentuan-ketentuan lain dalam UNCLOS 1982, dengan menggunakan pedoman dan prinsip-prinsip yang dimuat dalam Bab 17 Agenda 21.

Seperti dikemukakan oleh Ed Miles, uraian seperti itu mungkin merupakan apa yang disebut "pembacaan awal" (*initial reading*) yang tidak akan "menimbulkan kewaspadaan" (*bring any alarm*). Tetapi seperti yang dikatakannya sebagai kesimpulan, meskipun tidak terdapat pertentangan antara Bab 17, Agenda 21 dan Bab XII UNCLOS 1982, ada hal-hal lain yang perlu dipertimbangkan untuk mencapai tujuan terbentuknya suatu pembanguan berkelanjutan wilayah pesisir dan laut di dunia.

CATATAN AKHIR

[1] Terjemahan dan di adopsi dari: Mochtar Kusumaatmadja *et al.* (eds.), *Sustainable Development and Preservation of the Oceans : The Challenges of UNCLOS and Agenda 21, Proceedings of the 29th Annual Conference of the Law of the Sea Institute*, Denpasar, Bali, June 19-22, 1995, pp. 43-62.

[2] Douglas Johnston, "Systematic Environmental Damage: the Challenge to International Law and Commerce and Organization," *Syracuse Journal of International Law and Commerce,* Vol. 12, 1985, p. 256.

[3] World Commission on Environment and Development, *Our Common Future,* Oxford, New York, 1987, p. 5.

[4] United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972.

[5] Elizabeth Mann Borgese, *The Future of the Ocean - A Report to the Club of Rome*, Harvest House, Montreal, 1986, p. xi.

[6] Pada waktu itu prinsip-prinsip ini belum merupakan prinsip, sebagian besar merupakan *de lege ferenda* – tidak dianggap sebagai prinsip hukum tetapi sebagi "wish list", lihat David Freestone, *The Road From Rio: International Environmental Law after the Earth Summit*, The University of Hull Press, 1993, p. 6.

[7] United Nations Conference on the Human Environment, 5-16 June 1972, UN Doc./CONF.48/14/Rev. 1.

[8] Pasal 21, 22 dan 23.

[9] Pasal 42 dan 43.

[10] Pasal 42 dan 43 *mutatis mutandis*.

[11] Pasal 61-67.

[12] Pasal 117-120.

[13] Pasal 123.

[14] Pasal 145 and 150.

[15] Pasal 290 and 297.

[16] Pasal 192-196.

[17] Pasal 197-201.

[18] Pasal 202-203.

[19] Pasal 204-206.

[20] Pasal 207-212.

[21] Pasal 213-222.

[22] Pasal 223-233.

[23] Pasal 234.

[24] Pasal 235.

[25] Pasal 236.

[26] Pasal 237.

[27] UN Doc. UNEP/IG 12/2 (1978), (1972) 17 I.L.M. 1097;

[28] Environmental Law Guidelines and Principles, No. 7, UNEP, Nairobi;

[29] Environmental Law Guidelines and Principles, No. 9, UNEP, Nairobi.

[30] (1987) 26 I.L.M., 1529.

CATATAN AKHIR

[31] J.T. Houghton, G.J. Jenkins. J.J. Ephraums (eds.), *Climate Change: the IPCC Scientific Assessment*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

[32] David Freestone, supra, n. , p. 12.

[33] Pasal 77.

[34] Pasal 194, 208, 210, 211, 212, 214, 216, 219, 221 dan 222.

[35] Pasal 211 dan 218.

[36] Pasal 21, 23, 210 dan 211.

[37] Pasal 211 dan 220.

[38] Pasal 42, 54 dan 233.

[39] Pasal 234.

[40] Pasal 123.

[41] Pasal 235.

[42] Pasal 223.

[43] Pasal 224 dan 225.

[44] Pasal 226.

[45] Pasal 230.

[46] Pasal 231.

[47] Pasal 232.

[48] William L. Scachte, Jr., "The Value of the UN Convention on the Law of the Sea — Preserving Our Freedoms and Protecting the Environment," in Alastair Couper and Edgar Gold (eds.), The Marine Environment and Sustainable Development — Law, Policy and Science, Law of the Sea Institute, 1993, p. 102.

[49] Untuk bacaan lebih lanjut lihat Edgar Gold, *Handbook for Marine Pollution, Assuranceforeningen Gard*, 1985; Mochtar Kusumaatmadja, "Regional Marine Environmental Protection in the Southeast Asian Seas : An Analysis of the Legal Framework of Part XII UN Convention on the Law of the Sea," in SEAPOL International Conference on the Implementation of the Law of the Sea Convention in the 1990's : Marine Environmental Protection and Other Issues. Denpasar, Bali, 28-30 Mei 1990.

[50] The Convention has come into force on 16 November 1994, one year after the deposit of Guyana ratification.

[51] Based on the Study on the future functions of the Secretary General under the draft convention and on the needs of countries, especially developing countries, for information, advise and assistance under the new legal regime, A/CONF.62/L.76, 18 August 1981, in UNCLOS III Off. Rec., Vol. XV, p. 158.

[52] Pasal 198, 199, 202, 211 dan 221.

[53] Pasal 210.

[54] Pasal 219.

[55] Pasal 220, dan 223-233.

[56] Pasal 235.

[57] Pasal 197, 207, 208, 210, 211, 212.

[58] Pasal 123.

[59] Pasal 198 dan 199.

[60] Pasal 200 dan 201.

CATATAN AKHIR

61 Pasal 204.

62 Pasal 207 dan 208.

63 Law of the Sea, UN Doc. 4/44/461 of 18 September 1989, seperti dikutip dalam Chua Tia-Eng, "Marine Pollution : Developments Since UNCLOS III, and Prospects for regional Cooperation in Southeast Asia," SEAPOL Singapore Conference on Sustainable Development of Coastal and Ocean Areas in South-east Asia : Post-Rio Perspectives, Singapore, 26-28 May 1994.

64 Diskusi berikutnya juga menggunakan analisis dan rekomendasi pada 1994 SEAPOL Singapore Conference on Sustainable Development of Coastal and Ocean Areas in South-East Asia : Post-Rio Perspectives, Singapore 26-28 May 1994.

15

Lingkungan Strategik yang Berpengaruh terhadap Kelembagaan Kelautan dan Perikanan

Hasjim Djalal

1. Lingkungan Strategik Dalam Negeri
2. Bahaya dan Tantangan terhadap NKRI
3. Sistem Kelembagaan Penanganan Masalah-masalah Kelautan
4. Permasalahan Baru di Bidang Kelautan
5. Berbagai Forum dan Lembaga Penanganan Masalah Kelautan
6. Masa Depan

1. Lingkungan Strategik Dalam Negeri

Pada paragraf-paragraf berikut akan diuraikan beberapa hal penting di Indonesia, termasuk proses demokratisasi, perkembangan hak asasi manusia (HAM), tata-kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), perbaikan sosial ekonomi, dan pemeliharaan lingkungan. Bagaimanapun bentuk kelembagaan kelautan dan perikanan yang dikembangkan di Indonesia, kelembagaan kelautan dan perikanan haruslah sesuai dengan proses-proses berikut ini:

1. Demokrasi, dalam arti sesuai dengan kehendak rakyat dan masyarakat;
2. Melindungi HAM, dalam arti jangan sampai memperkosa hak-hak ekonomi dan sosial rakyat kecil;
3. Tata-kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), dalam arti jangan sampai menumbuhkan KKN baru;
4. Perbaikan sosial ekonomi, dalam arti kelembagaan yang dikembangkan harus menjamin dan memajukan kehidupan sosial ekonomi masyarakat terutama rakyat kecil dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya;

5. Pemeliharaan lingkungan, dalam arti kelembagaan tersebut haruslah berpikir jauh ke depan, paling tidak 50 tahun ke depan, bukan hanya sektoral dan jangka pendek yang menghancurkan masa depan.

Perlu dicatat bahwa menjelang tahun 2025, penduduk Indonesia sudah akan mencapai sekitar 270 juta manusia dengan kekayaan alam lingkungan di darat dan di laut yang kelihatannya semakin terkendali.

2. Bahaya dan Tantangan terhadap NKRI

Walaupun proses yang sedang berkembang di dalam negeri bergerak ke arah demokrasi yang lebih luas dan perlindungan lebih kuat terhadap individu, proses tersebut jangan sampai membawa bahaya terhadap Kesatuan Bangsa, Kesatuan Negara, dan Kesatuan Wilayah NKRI, yang merupakan 3 (tiga) tiang utama Indonesia modern. Oleh karena itu, proses pengembangan otonomi daerah di bidang pengelolaan kelautan, penekanan dan pengembangan kepentingan sektoral dan golongan, haruslah selalu memperhatikan ketiga tiang utama tersebut.

Letak geografis Indonesia di persimpangan jalan internasional, baik laut, maupun udara, dan komposisi geografisnya yang merupakan kawasan kepulauan (*archipelagic*), di mana unsur laut, terutama hak berdaulat Indonesia di ZEE dan Landas Kontinen lebih luas dari unsur darat dan udara (darat kira-kira 2 juta km^2, udara lebih kurang 5 juta km^2, dan laut kira-kira 6 juta km^2), maka:

1. Orientasi utama masa depan Indonesia tidak bisa lain haruslah "Orientasi Nusantara" dengan penekanan kepada pengelolaan dan pemanfaatan laut tanpa mengabaikan unsur-unsur darat dan udara. Samudra Pasifik dan Samudra Hindia haruslah menjadi lahan masa depan dan masa kini Indonesia, baik sumber daya hayatinya, sumber daya nabatinya, maupun ruang (*space*) dan lingkungan strategisnya.
2. Pengembangan pengaturan dan kelembagaan kelautan Indonesia haruslah memperhatikan kepentingan regional dan internasional yang sangat vital terhadap dan lewat di perairan laut-laut Indonesia dan terhadap laut dan samudra yang mengelilingi Indonesia.

Luar Negeri
Negara-negara tetangga Indonesia yang baru mulai melirik ke arah laut karena menghadapi Konferensi Hukum Laut PBB ke-3 atau bahkan setelah itu ternyata kini telah lebih memperhatikan sumber daya kelautan mereka. Dalam banyak hal, mereka telah melampaui kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh Indonesia, baik dalam pengelolaan lingkungan maupun dalam pengelolaan kekayaan alam hidup dan nabatinya, seperti dapat dilihat dalam contoh kasus

di bawah:

(a) Indonesia sudah mulai memperhatikan laut sejak 1957 dengan Deklarasi Juanda yang pada mulanya dimotivasi oleh keinginan mempertahankan keutuhan dan kesatuan bangsa dan negara, di samping motivasi pengamanan kekayaan alam untuk Bangsa Indonesia.

(b) Malaysia dan Singapura praktis baru memperhatikan kelautan setelah merdeka dan setelah selesainya Konfrontasi yaitu sekitar tahun 1970-an. Sebelumnya, hanyalah Inggris sebagai negara yang sudah berabad-abad memperhatikan kelautan yang menjalankan kebijaksanaan kelautan di Singapura.

(c) Thailand baru memperhatikan kelautan sejak tahun 1960, tetapi kini telah merambah kekayaan laut hayati ke mana-mana termasuk ke Indonesia.

(d) Cina praktis baru memperhatikan laut setelah meninggalnya Mao Tze Tung pada tahun 1978 dan munculnya Deng Xiao Ping dengan Doktrin "4 Modernisasi"-nya, yaitu modernisasi di bidang pertanian, industri, pertahanan, dan ilmu pengetahuan, yang pada akhirnya memberikan perhatian yang lebih besar kepada pengembangan kelautan, terutama perikanan, pertambangan mineral di dasar samudra, dan pertahanan maritim dengan membina Angkatan Laut dan Pengawal Pantai.

(e) Vietnam praktis baru mulai memperhatikan kelautan secara sungguh-sungguh setelah Perang Vietnam selesai pada tahun 1975.

(f) India baru mengembangkan visi kelautan secara menonjol setelah pada tahun 1960 India bercita-cita untuk menjadi kekuatan yang penting di Samudra Hindia, dan setelah India menoleh ke laut untuk mencari alternatif bagi pengembangan perindustrian dan sumber-sumber alamnya sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan perkembangan penduduknya yang begitu cepat.

Sepanjang sejarah Indonesia, negara-negara maritim selalu mampu mengalahkan Indonesia oleh karena kekuatan dan kemampuan mereka yang melampaui kekuatan dan kemampuan kelautan Indonesia:

(a) Portugal, Spanyol, Inggris, Belanda, dan lain-lain mampu menguasai dan mempengaruhi perkembangan di Nusantara melalui kekuatan dan kemampuan kelautan.

(b) Jepang mula-mulanya menang di Asia Timur dan Pasifik dalam Perang Dunia II termasuk Indonesia karena kekuatan di laut yang telah dikembangkan sejak Perang Jepang-Rusia pada awal abad ke-20 dan kemudian kalah dalam Perang Dunia II juga karena menurunnya kekuatannya di laut dan udara.

(c) Kini AS telah menjadi satu-satunya kekuatan kelautan di dunia, terutama karena mengembangkan peran kelautan dan udara yang mengglobal dalam pemikiran strategisnya.

(d) Singapura, Australia, dan tetangga Indonesia lainnya, kini juga telah lebih memahami peranan laut dan udara dalam perkembangan ekonomi dan pertahanan mereka dibanding dengan Indonesia yang kelihatannya belum mempunyai visi secara menyeluruh.

3. Sistem Kelembagaan Penanganan Masalah-masalah Kelautan

Sebelum tahun 1957, dalam rangka mempersiapkan Doktrin Kelautan Indonesia dalam Deklarasi Juanda, pemerintah telah membentuk Panitia Teknis Antar-Departemen untuk memahami masalah kelautan dan kebangsaan. Panitia ini dengan bantuan para ahli kemudian merumuskan Deklarasi Juanda 1957. Setelah Deklarasi Juanda diundangkan menjadi Perpu Nomor 4 Tahun 1960, dengan Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 1960 (LN Nomor 100 Tahun 1960, tambahan LN Nomor 2037 Tahun 1960), pemerintah mendirikan Dewan Maritim yang diketuai oleh Menteri Pertama. Menurut pasal 5, Keppres Nomor 19 tersebut, Dewan Maritim bertugas untuk memberi nasehat-nasehat, pertimbangan-pertimbangan, dan usul-usul kepada pemerintah dalam hal:

1. Menentukan dan merumuskan kebijakan maritim nasional dalam tingkat tertinggi;
2. Merencanakan koordinasi dalam melaksanakan tujuan maritim dan melakukan pengawasan atas peraturan-peraturan maritim; dan
3. Melakukan koordinasi dalam melaksanakan tujuan maritim, antara lain mengenai personalia, sarana-prasarana, dan operasi maritim.

Dewan Maritim diketuai oleh Menteri Pertama dan kemudian bekerja melalui beberapa Panitia Teknis, antara lain Panitia Hukum yang diketuai oleh Kasal dan Panitia Angkatan Laut yang diketuai oleh Menteri Perhubungan, serta Panitia Perikanan yang terletak di bawah Menteri Pertanian. Jelas kiranya bahwa Dewan Maritim mempunyai kewenangan yang cukup luas dibanding dengan Dewan-Dewan Kelautan yang muncul kemudian.

Sementara itu, setelah peristiwa GESTAPU-PKI pada tahun 1965, MPRS dengan TAP No. XIX/1966 mewajibkan peninjauan kembali terhadap Dewan-Dewan yang tidak disebut dalam UUD 1945. Kemudian UU Nomor 5 Tahun 1969 (LN Nomor 36 Tahun 1969) menetapkan bahwa Dewan Maritim termasuk salah satu yang tidak disebut dalam UUD 1945. Tetapi tampaknya Dewan Maritim tidak

pernah secara resmi dibubarkan, dan karena itu Dewan tersebut kelihatannya telah menghilang saja mungkin karena "tidak terawat" lagi.

Dalam pada itu, kebutuhan terhadap penanganan masalah nasional kelautan tentu tidak bisa berhenti karena berbagai persoalan tetap saja muncul. Oleh karena itu, kemudian muncul berbagai Panitia Teknis di departemen-departemen, misalnya Tim Teknis Landas Kontinen di Departemen Pertambangan, Tim Teknis Selat Malaka di Departemen Perhubungan, Tim Teknis Persiapan Konferensi Hukum Laut PBB Ke-3 di Departemen Luar Negeri, Tim Teknis Perikanan di Departemen Pertanian, Tim Teknis Penyelesaian Masalah Perbatasan Wilayah Nasional di Departemen HANKAM, dan Tim Teknis Pengembangan Pendidikan Kelautan di Departemen P&K.

Kemudian terasa kembali pentingnya penanganan masalah kelautan untuk dilaksanakan secara lebih terkoordinasi. Setelah berjalan beberapa tahun, maka keluarlah Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1971 yang mendirikan Panitia Koordinasi Masalah Wilayah Nasional dan Dasar Laut (PANKORWILNAS) di bawah Departemen HANKAM. PANKORWILNAS kemudian didukung oleh 8 Sub-Panitia, yaitu Sub-Panitia (SP) Persiapan Konferensi Hukum Laut di bawah DEPLU, SP Penyelesaian Masalah Batas-Batas Wilayah Nasional di bawah Departemen HANKAM, SP Penyelesaian Masalah Selat Malaka di bawah DEPLU, dengan Tim Teknisnya di bawah Departemen Perhubungan, SP Penyelesaian Masalah Lintas Batas di Depdagri, SP Landas Kontinen dan Dasar Laut di bawah Departemen Pertambangan dan Energi, SP Masalah Perikanan di bawah Departemen Pertanian, SP Masalah Undang-Undang dan Peraturan lainnya di bawah Departemen Kehakiman, dan SP Khusus untuk Menangani Masalah IPOLEKSOSBUD-HANKAM di Perbatasan RI-Malaysia di bawah Departemen HANKAM.

Pankorwilnas bertahan dari tahun 1971 sampai dengan1996, yaitu selama kira-kira 25 tahun, di bawah Departemen HANKAM dan telah sangat berjasa dalam mengkoordinasikan perjuangan kelautan Indonesia di berbagai bidang, terutama dalam Konferensi Hukum Laut dan di IMO. Tetapi setelah Konvensi Hukum Laut diterima pada tahun 1982, Indonesia dan dunia kemudian memasuki tahap-tahap implementasinya, maka mulai dirasakan kekurangan Pankorwilnas, karena Badan ini pada dasarnya bukanlah Badan Eksekutif tetapi badan koordinatif.

Dalam hubungan ini, Presiden kemudian membentuk suatu lembaga tersendiri, yaitu Duta Besar Keliling untuk Masalah-Masalah Hukum

Laut dan Kelautan dengan Keppres Nomor 47/M Tahun 1994 yang kemudian dilanjutkan oleh Presiden Habibie. Tanpa alasan yang jelas, lembaga tersebut dibubarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid dengan Keppres Nomor 37/M Tahun 2000.

Dalam tahun 1996 keluarlah Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 1996 yang mendirikan Dewan Kelautan Nasional (DKN) sebagai "forum konsultasi" bagi penetapan kebijakan pemanfaatan, pelestarian, dan perlindungan kawasan laut. Dewan ini diketuai oleh Presiden dengan Wakil Ketua Menko Polkam. Dewan ini bertugas membantu Presiden dalam perumusan dan penetapan kebijakan umum di bidang pengelolaan masalah-masalah kelautan dan batas wilayah Indonesia.

Kemudian tanpa alasan yang jelas pula, Dewan Maritim Indonesia (DMI) berdiri berdasarkan Keppres Nomor 161 Tahun 1999 menggantikan DKN. Sebagaimana halnya dengan DKN sebelumnya, DMI baru ini pun berfungsi sebagai "forum konsultasi" bagi penetapan kebijakan umum di bidang kelautan, yang juga diketuai oleh Presiden, tetapi dengan Menteri Kelautan dan Perikanan sebagai Pelaksana Harian.

Dalam tahun 1999 itu pula Presiden Abdurrahman Wahid dalam kabinetnya membentuk suatu departemen baru, yaitu Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan, yang kemudian berubah nama menjadi Departemen Kelautan dan Perikanan.

Sementara itu, berbagai Panitia Nasional di berbagai bidang juga tetap berjalan, ada yang terkoordinasi oleh DKN/DMI, tapi ada pula yang semula berada di bawah MENPAN/Wakil Ketua Bappenas dan Kementerian Lingkungan Hidup dan didirikan dengan KepPres No. 16/1972. Kini tidak terlalu jelas lagi keberadaan dan kegiatan Panitia Nasional tersebut dan keterkaitannya dengan DMI. Demikian pula halnya dengan berbagai Panitia Teknis yang ada di bawah departemen-departemen, seperti Tim Teknis Selat Malaka di bawah Departemen Perhubungan dan Tim Teknis Landas Kontinen di bawah Deparetemen Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM).

Berbagai Lembaga Negara yang juga secara resmi menangani masalah-masalah tertentu di bidang kelautan juga telah memainkan peranan yang penting walaupun koordinasi satu sama lain juga kurang begitu jelas, misalnya: Lembaga Oseaonologi Nasional pada LIPI (LON-LIPI), Hydrography TNI-AL (HYDROS-AL), Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKORSURTANAL), Pusat Survei dan Pemetaan ABRI (PUSURTA-ABRI), dan lain-lain.

Dari segi penegakan hukum di laut, maka juga telah berdiri Badan Koordinasi Keamanan di Laut (BAKORKAMLA), yang didirikan

dengan Keputusan Bersama 5 (Lima) Menteri pada tanggal 19 Desember 1972, yaitu oleh Menteri HANKAM/PANGAB, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Kehakiman, dan Jaksa Agung. BAKORKAMLA bertugas "mengkoordinasi dan mengerahkan operasi keamanan di laut" (Pasal 3 Surat Keputusan Bersama).

Akhirnya berbagai kegiatan jalur tidak resmi (*track-two*) yang bersifat informal pun banyak terdapat di bidang kelautan yang satu sama lain tidak jelas hubungannya, baik sesama mereka atau pun dengan lembaga resmi negara. Di antaranya adalah Pusat Studi Kawasan Asia Tenggara yang mengembangkan usaha-usaha pencegahan potensi konflik di laut China Selatan, berbagai pusat studi di universitas-universitas dan di lembaga-lembaga seperti Habibie Center, dan lain-lain.

4. Permasalahan Baru di Bidang Kelautan

Akhir-akhir ini puluhan permasalahan (*issue*) baru telah muncul atau sedang berkembang di kawasan dan di dunia internasional yang sebagian di antaranya tidak tertangani atau diperhatikan oleh Indonesia secara sungguh-sungguh, seperti misalnya:

a. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang mineral di dasar laut di luar batas yurisdiksi nasional;
b. Masalah *Aquaculture* dan *Fishculture* dan keterkaitannya dengan lingkungan;
c. Meningkatnya usaha-usaha *bio-prospecting* untuk mencari sumber-sumber kekayaan baru dari kehidupan di laut, terutama untuk pengobatan dan makanan;
d. Perubahan iklim dan naiknya permukaan laut yang semakin cepat dan ada yang dapat mengancam daerah-daerah pantai;
e. Meningkatnya ilmu pengetahuan tentang "*valuation of coastal and ocean economics*";
f. Pentingnya mengembangkan *co-management* dalam mengelola laut, baik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maupun antara berbagai-bagai *stakeholders*;
g. Meningkatnya klaim negara-negara terhadap Landas Kontinen di luar batas 200 mil ZEE khususnya mengingat *dateline* PBB untuk mengajukan klaim yang mula-mula 16 November 2004 kini telah diperpanjang menjadi 16 November 2009;
h. Meningkatnya perhatian tentang pentingnya "*Integrated Coastal and Ocean Management*" (ICOM) mengingat saling keterkaitan dari berbagai laut dan berbagai kegiatan di laut;

i. Tumbuh dan berkembangnya konsep "*Large Marine Ecosystem*" (LME) baik dalam satu negara maupun yang mencakup beberapa negara, karena kesadaran yang semakin meningkat bahwa penanganan laut harus memperhatikan ekosistemnya yang kadang-kadang tidak sejalan dengan pembagian wewenang pemerintahan terhadap kawasan laut;
j. Munculnya dan semakin banyaknya "*Introduced Marine Pest*" (IMP), baik karena perkapalan maupun karena diperkenalkannya jenis-jenis perikanan baru ke suatu tempat yang tidak cocok sehingga mematikan sumber-sumber perikanan laut lokal yang asli;
k. Berkembangnya perhatian terhadap *marine bio-technology*;
l. Meningkatnya pendidikan dan penelitian di berbagai bidang ilmu kelautan, terutama di laut-laut yang semakin jauh dari pantai dan semakin dalam ke tengah samudra;
m. Semakin banyaknya dan perlunya mengembangkan "*marine protected areas*" untuk menjaga kelestarian laut, baik dalam satu negara maupun di laut-laut tertutup dan setengah-tertutup (*Closed and Semi-Enclosed Seas*);
n. Meningkatnya wisata bahari (*marine tourism*) yang erat kaitannya dengan pemeliharaan ekosistem kelautan dan eko-turisme;
o. Meningkatnya perhatian untuk mencari sumber-sumber energi baru dari laut selain migas, baik melalui arus laut, ombak, *temperature differentials*, *geothermal*, *methane hydrate*, dan lain-lain;
p. Semakin banyaknya *offshore installations* dan *structures* di laut yang telah mendekati umur ekonomisnya sehingga memerlukan *decommisioning* dan apabila perlu membongkar, memindahkan, dan me-*retrofit decommissioned* atau *abandoned structures* tersebut (di Asia Tenggara terdapat ribuan *offshore installations* tersebut dan beberapa ratus di antaranya ada di Indonesia yang dapat merupakan *hazard to navigation* tetapi juga dapat menjadi sumber-sumber ekonomi baru);
q. Semakin banyaknya kabel dan pipa di dasar laut (*sub-marine cables and pipelines*) yang dapat berpengaruh terhadap usaha-usaha eksplorasi di dasar laut dan dalam hal-hal tertentu dapat berpengaruh terhadap pelayaran;
r. Meningkatnya dan munculnya permasalahan (*issue*) baru seperti *people smuggling*, *illegal immigrants*, *transnational crimes*, bajak laut dan perompakan di laut, pencurian ikan (IUU *Fishing*), pencemaran dari darat, *coastal mining*, termasuk *sand-mining*, dan perikanan yang semakin tidak *sustainable* di beberapa kawasan;

s. Masalah yang berkaitan dengan *military exercise* dan *intelligence gatherings* di ZEE negara lain;
t. *Proliferation Security Initiative* (PSI) untuk mencegah beredar dan meluasnya WMD (*Weapon of Mass Destruction*), baik nuklir, kimia (*chemical*), maupun *biological* atau radio aktif ke negara-negara yang belum memilikinya atau pun ke tangan terroris;
u. Meningkatnya percaturan politik dan strategi kelautan, baik regional maupun internasional, sejalan dengan meningkatnya peranan laut bagi bangsa-bangsa di dunia termasuk bagi Indonesia yang mempunyai posisi *geo-maritime* strategis yang sangat vital antara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia di tengah-tengah perimbangan dan hubungan kekuatan di dunia, khususnya di Pasifik Barat, Asia Selatan, dan Timur Tengah yang dewasa ini sedang bergerak cepat.

5. Berbagai Forum dan Lembaga Penanganan Masalah Kelautan

Berbagai perkembangan dan pengaturan kelautan banyak berkembang di berbagai organisasi internasional dan regional, baik organisasi resmi (pemerintah), tidak resmi (nonpemerintah), maupun di kalangan akademik. Di antara kegiatan-kegiatan resmi antarpemerintah tersebut adalah kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan implementasi Konvensi Hukum Laut (HUKLA) atau *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982 dan badan-badan yang diciptakannya, khususnya *International Seabed Authority* (ISBA) di Jamaica, *International Tribunal for the Law of the Sea* (ITLOS) di Hamburg, dan *Continental Shelf Commission* di New York. Pertemuan tahunan para pihak Konvensi HUKLA 1982 di New York, serta pertemuan-pertemuan dalam rangka UNICPRO (*United Nations Informal Consultative Process*) di New York untuk menyelaraskan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan HUKLA sebagai konsekuensi dari implementasi Konvensi HUKLA 1982 dan kegiatan-kegiatan di bidang lingkungan dan pembangunan berkelanjutan sebagai konsekuensi dari implementasi *Rio Convention* 1992.

Di samping itu, berbagai-bagai kegiatan dalam rangka *Specialized Agencies* PBB lainnya yang berkaitan dengan kelautan juga perlu diikuti dan dikoordinasikan khususnya dalam kegiatan:

1. *International Maritime Organization* (IMO) di London yang telah menghasilkan dan sedang membahas berbagai konvensi mengenai perkapalan dan keselamatan pelayaran;
2. Kegiatan-kegiatan *Food and Agricultural Organization* (FAO) di Roma, sepanjang yang berkaitan dengan pengelolaan perikanan;

3. Kegiatan-kegiatan *International Hydrographic Organization* (IHO) di Monaco dan International *Oceanographic Commission* dalam rangka UNESCO di Paris yang berkaitan dengan berbagai masalah oseanografi;
4. Permasalahan-permasalahan yang dibahas di dalam *International Court of Justice* (ICJ) di Den Haag sepanjang yang berkaitan dengan masalah-masalah kelautan.

Di samping itu, juga cukup banyak kegiatan-kegiatan organisasi-organisasi regional yang banyak kaitannya dengan kelautan di berbagai bidang yang juga harus diikuti dan dimanfaatkan untuk kepentingan pengembangan kebijakan kelautan Indonesia, seperti:

1. *Southeast Asian Fisheries Development Cooperation* (SEAFDC) di Bangkok
2. *Convention on Conservation of Southern Blue Fin Tuna* (CCSBT) di Canberra
3. *Indian Ocean Tuna Commission* (IOTC) di Seychelles
4. *Indian Ocean Marine Affairs Cooperation* (IOMAC) di Kolombo
5. *Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation* di Mauritius (IOR-ARC), termasuk *academic group*-nya.
6. *Indian Ocean Rim Academic Group* (IORG) di India
7. *West and Central Pacific Fisheries Commission* (WCPFC) yang sekretariatnya telah didirikan di Pohnpei di *Federated State of Micronesia*
8. Berbagai-bagai kegiatan dari *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), ASEAN, ARF, *West Pacific Forum*, *Asia-African Legal Consultative Committee* dan lain-lain, sepanjang yang berkaitan dengan masalah kelautan.

Dalam pada itu, berbagai kegiatan organisasi non-pemerintah di bidang kelautan juga semakin marak dan semakin aktif yang banyak mempengaruhi pandangan resmi pemerintah seperti:

- *Council for Security Cooperation in Asia Pacific* (CSCAP)
- *Pacific Economic Cooperation Committee* (PECC)
- *Indian Ocean Tourism Organization* (IOTO)
- *Law of the Sea Institutes* (LSI)
- *International Ocean Institute* (IOI)
- *Southeast Asian Policy on Ocean Law* (SEAPOL)
- *South China Sea Workshop Process* (SCSW)
- *US Pacific Command Military Operation Conference* (Uspacomilops)

- dan lain-lain

Berbagai kegiatan tersebut di atas di Indonesia ditangani oleh berbagai lembaga pemerintah dan non-pemerintah yang kadang-kadang sangat memerlukan koordinasi dan keterkaitan satu sama lain dan dalam beberapa hal malah tidak tertangani sama sekali oleh bangsa dan negara Indonesia yang bersifat maritim ini. Karena itu, pengetahuan dan persepsi kelautan Indonesia sering jauh ketinggalan daripada negara-negara yang memperhatikan perkembangan-perkembangan tersebut, termasuk negara-negara tetangga.

6. Masa Depan

Memperhatikan pentingnya laut dan kelautan bagi bangsa Indonesia, maka diperlukan koordinasi dan hubungan kerja yang lebih efektif untuk menangani semua aspek kebijakan kelautan secara lebih terpadu. Memang sudah ada Departemen Kelautan dan Perikanan, tetapi penekanan kegiatan Departemen ini lebih banyak kepada perikanan daripada kelautan, mungkin karena sebagian kegiatan-kegiatan kelautan lainnya telah tercakup oleh departemen-departemen lain. Karena itu, memang sudah tiba waktunya untuk membentuk suatu MENKO bidang kelautan, sebagaimana halnya dengan MENKO Ekuin, MENKO Polkam, dan MENKO Kesra.

MENKO Kelautan tersebut hendaknya berwenang untuk mengkoordinasi semua kegiatan di laut dan mengemban sejumlah tugas, termasuk:

- Mengkoordinasi dan mendorong lebih efektif lagi kegiatan-kegiatan berbagai departemen dan lembaga yang terkait dengan bidang kelautan dalam suatu sistem yang menyeluruh sehingga saling mendukung dan bekerja sama,
- Mengkoordinasi kegiatan-kegiatan antara DMI yang bersifat Forum Konsultasi dengan berbagai sektor dan *stakeholders* kelautan bersama BAKORKAMLA yang bersifat pengawasan dan pengamanan di laut secara lebih terpadu,
- Menanggulangi hal-hal yang tidak ditangani oleh departemen dan lembaga yang ada, seperti: (a) keterkaitan antara berbagai unsur pengelolaan kewilayahan; (b) kekayaan alam; (c) lingkungan laut; (d) kesatuan bangsa dan negara; (e) perkembangan politik dan strategi kelautan nasional, regional, dan internasional, termasuk mengikuti dan mengembangkan sikap Indonesia terhadap permasalahan-permasalahan baru yang muncul dalam dunia kelautan nasional, regional, dan internasional seperti dikemukakan di atas.

Bagian Ketujuh

VII

Menuju Harmonisasi

Bagian ini akan mengetengahkan situasi dan kondisi nyata dari disharmoni dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pengelolaan wilayah pesisir sebagai kesimpulan dari bagian ketiga sampai dengan bagian keenam, serta antisipasi dan solusi terhadap situasi dan kondisi tersebut sebagai saran-saran dalam upaya mewujudkan harmonisasi peraturan perundang-undangan pengelolaan wilayah pesisir.

16

Tinjauan Disharmoni Ketentuan dalam Kerangka Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir

Rikardo Simarmata

1. Pendahuluan
2. Antar Peraturan Perundang-undangan Pusat
   2.1 Dasar Hukum
   2.2 Konsistensi Penggunaan dan Rumusan Pengertian Istilah
   2.3 Kelembagaan dan Kewenangan
   2.4 Peruntukan Kawasan
   2.5 Perizinan
   2.6 Sanksi dan Ketentuan Penutup
3. Peraturan Perundang-undangan Pusat dengan Produk Hukum Daerah
   3.1 Perda Bermasalah sebagai Sumber Disharmoni
   3.2 Konsistensi Pemakaian dan Pengertian Istilah

Catatan Akhir

1. Pendahuluan

Tulisan pada bagian-bagian terdahulu dari buku ini sedikit banyak telah menyinggung dan menampilkan ketidakharmonisan atau pun keharmonisan antara berbagai peraturan perundang-undangan. Baik antar-peraturan perundangan yang diproduksi oleh pemerintah pusat maupun antara peraturan perundangan pusat dengan produk hukum daerah. Tulisan ini akan melanjutkan pembahasan mengenai fakta keharmonisan dan ketidakharmonisan tersebut dengan cara menunjukkan langsung klausul (pasal, ayat) yang mampu menggambarkan fakta tersebut.

Klausul-klausul tersebut akan mewakili sejumlah topik yang selama ini sering digunakan sebagai contoh atau ukuran untuk menunjukkan fakta keharmonisan dan ketidakharmonisan. Topik-topik tersebut adalah: [1] Kelembagaan dan Kewenangan; [2] Peruntukan Kawasan; [3] Izin; dan [4] Sanksi. Selain menggunakan 4 topik di atas sebagai contoh, fakta keharmonisan dan ketidakharmonisan juga akan ditemukan pada bagian lain dari kerangka sebuah peraturan perundang-undangan, seperti Dasar Hukum, Ketentuan Umum (konsistensi penggunaan istilah dan rumusan pengertian), dan Ketentuan Penutup. Tiga bagian terakhir ini juga dianggap sangat rentan dari bahaya disharmoni.

Tidak semua klausul yang menggambarkan harmoni dan disharmoni akan ditampilkan dalam bagian ini. Contoh-contoh yang akan disajikan dalam tulisan ini hanyalah perwakilan untuk menggambarkan fakta harmoni dan disharmoni. Karena yang akan diperiksa adalah klausul-klausul, maka pemeriksaan terhadap fakta harmoni dan disharmoni hanya akan dilakukan dengan metode analisis teks (yuridis-normatif). Pemeriksaan ini tidak akan membuktikan apakah klausul-klausul tersebut harmonis atau tidak harmonis dengan situasi empirik. Metode ini yang digunakan dalam tulisan Rikardo Simarmata dan Denny Karwur pada Bagian IV Bab 11 buku ini.

2. Antar-Peraturan Perundang-undangan Pusat

Peraturan perundang-undangan pusat yang dimaksud oleh tulisan ini adalah peraturan perundangan yang dibuat oleh atau bersama MPR, DPR, Presiden, Menteri, Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Direktur Jenderal. Dengan demikian produk peraturan perundangan yang dimaksud adalah Ketetapan MPR, Undang-Undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan/Peraturan Presiden, Keputusan/Peraturan Menteri atau Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Keputusan/Peraturan Direktur Jenderal.

2.1 Dasar Hukum

Dalam kerangka sebuah peraturan perundang-undangan dasar hukum ditemukan pada Bagian Mengingat. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dasar Hukum selalu diawali dengan kata Mengingat (Lampiran: Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan). Dasar hukum memuat dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut. Dikatakan juga bahwa peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan dasar hukum hanyalah peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

Dalam sejarah pembentukan legislasi dalam bidang pengelolaan sumber daya alam pasca-rezim pemerintahan Orde Lama, kesalahan dalam pencantuman Dasar Hukum pernah dilakukan oleh UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, sebagaimana telah dicabut dan diganti oleh UU Nomor 41 Ttahun 1999 tentang Kehutanan (lihat tulisan Sulaiman N.

Sembiring pada Bagian III Bab 8 buku ini), dan oleh UU Nomor 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Kedua UU ini tidak mencantumkan atau menjadikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA) sebagai salah satu dasar hukum. Agaknya kedua UU ini menjadikan Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) sebagai dasar pembuatan sekaligus menempatkannya sebagai peraturan perundangan yang memerintahkan pembuatannya. Ihwal tidak dijadikannya UU Nomor 5 Tahun 1960 dalam dasar hukum memang tidak bisa dijelaskan secara yuridis-teoretis. Karena bila menggunakan penjelasan yuridis-teoretis seharusnya kedua UU tersebut dimasukan ke dalam dasar hukum. Pertama, sekalipun UU Nomor 5 Tahun 1960 memang tidak memerintahkan pembuatan kedua UU tersebut, kedua UU tersebut memiliki obyek pengaturan yang sama dengan UU Nomor 5 Tahun 1960. Jadi, bagi kedua UU tersebut, UU Nomor 5 Tahun 1960 merupakan peraturan perundangan yang tingkatannya sama. Argumen ini semakin beralasan karena ternyata UU Nomor 11 Tahun 1967 justru menjadikan 2 Keputusan Presiden sebagai dasar hukum yang tingkatannya lebih rendah, masing-masing Keputusan Presiden Nomor 163 Tahun 1966 dan Keputusan Presiden Nomor 171 Tahun 1967. Kedua, kedua UU tersebut tidak dengan tegas menyatakan mencabut keberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1960. Dalam teknik perancangan peraturan perundangan memang dikatakan bahwa peraturan perundangan yang akan dicabut tidak disebutkan atau dicantumkan sebagai dasar hukum. Jadi, mengapa kedua UU tersebut menutup mata terhadap keberadaan UU Nomor 5 Tahun 1960?

Penjelasannya hanya bisa dilakukan oleh kaca mata politis karena persoalan ini sudah berada di luar arena yuridis-normatif. Namun terlepas dari itu, kenyataan ini telah menjadi tonggak bagi pembentukan bangunan peraturan perundangan sumber daya alam (SDA) yang tidak harmonis. Tonggak ini pula yang memberi pembenaran karakter sektoralisme dalam kebijakan pengelolaan SDA. UU Nomor 5 Tahun 1967 melahirkan Direktorat Jenderal Kehutanan dan Departemen Kehutanan dan UU Nomor 11 Tahun 1967 melahirkan Departemen Pertambangan. Kedua instansi/departemen tersebut berkiblat ke UU sektoral masing-masing tanpa wajib mengacu pada UU Nomor 5 Tahun 1960. Sementara UU Nomor 5 Tahun 1960 akhirnya dikerdilkan sebatas bidang tanah dengan menyandarkan implementasi dan penegakannya pada Badan Pertanahan Nasional. Itu pun hanya terhadap tanah-tanah yang

bukan merupakan kawasan hutan dan areal konsesi pertambangan karena UU Nomor 5 Tahun 1967 ternyata bukan hanya berimplikasi pada pembentukan instansi tersendiri tetapi juga pada wilayah tersendiri. UU Nomor 5 Tahun 1967 jo UU Nomor 41 Tahun 1999 memiliki yurisdiksi tersendiri yang disebut sebagai kawasan hutan. Pada tahun 1984, pemerintah menyatakan bahwa kawasan hutan meliputi ± 140 juta ha atau hampir 70% dari luas wilayah daratan Indonesia. Di atas kawasan tersebut, hanya UU Nomor 5 Tahun 1967 jo UU Nomor 41 Tahun 1999 yang dapat berlaku sekaligus hanya Departemen Kehutananlah yang memiliki kewenangan di dalamnya. Semua aktivitas pengelolaan di atas kawasan tersebut harus seizin Departemen Kehutanan, termasuk pemanfaatan tambang. Sekalipun di dalam kawasan tersebut terdapat tanah, tidak berarti UU Nomor 5 Tahun 1960 dan Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan atas tanah tersebut. Hak-hak atas tanah yang disebut dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 (Pasal 16) tidak berlaku di dalam kawasan hutan kecuali Hak Memungut Hasil Hutan (Pasal 46).[1]

Bagaimana dengan peraturan perundangan yang mengatur pesisir dan laut? Apakah menjadikan UU Nomor 5 Tahun 1960 sebagai dasar hukum? Atau, apakah peraturan perundangan pesisir dan laut argumentatif dan konsisten dalam menggunakan atau mencantumkan dasar hukum? Sekalipun terdapat sejumlah peraturan perundangan yang mengatur kawasan pesisir dan laut, tulisan ini hanya menggunakan UU Nomor 9 Tahun 1985 jo. UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (UU Perikanan) dan UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia (UU Perairan), sebagai contoh untuk memeriksa fakta harmoni dan disharmoni.

Baik UU Perikanan maupun UU Perairan sama-sama tidak menjadikan UUPA sebagai dasar hukum. Satu-satunya yang dijadikan sebagai dasar hukum adalah UUD 1945 (pasal 5 ayat 1, pasal 20 ayat 1, pasal 21, pasal 33 ayat 3). Dengan begitu, kedua UU ini menganggap bahwa pembuatannya berdasarkan kewenangannya yang diberikan langsung oleh UUD 1945. Sekalipun wilayah berlakunya kedua UU ini juga di sebagian wilayah berlakunya UU Nomor 5 Tahun 19602, kedua UU ini tidak menganggap UU Nomor 5 Tahun 1960 sebagai peraturan setingkat yang harus dijadikan dasar hukum.

Hal yang cukup aneh dilakukan oleh UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan. Sekalipun UU ini dibuat setelah UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, tetap tidak menjadikan UU Perikanan sebagai dasar hukum. Padahal UU Perikanan memasukkan wilayah perairan Indonesia sebagai salah satu wilayah perikanan Indonesia.

Apakah dengan demikian UU Perairan tidak berlaku di wilayah yang disebut sebagai wilayah perikanan Indonesia atau sebaliknya apakah UU Perikanan tidak berlaku di wilayah yang disebut sebagai wilayah perairan Indonesia?

Bukan hanya tidak mendasarkan diri pada UU Nomor 5 Tahun 1960, UU Perikanan juga tidak menjadikan UU Nomor 5 Tahun 1967 jo. UU Nomor 41 Tahun 1999 sebagai dasar hukum. Padahal sudah pasti bahwa sebagai wilayah perikanan, Indonesia berada dalam kawasan hutan seperti sungai, danau, waduk, rawa, dan lahan pembudidayaan ikan. Apakah perorangan atau badan hukum yang akan melakukan kegiatan usaha perikanan harus meminta izin terlebih dahulu kepada Departemen Kehutanan bila melakukannya di dalam kawasan hutan? Atau sebaliknya, sejauh mana keberlakuan UU Perikanan di dalam kawasan hutan? Apakah akan mirip dengan keberlakuan UU Pertambangan di dalam kawasan hutan? Pertanyaan-pertanyaan terakhir ini muncul karena ternyata UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak menjadikan UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan sebagai dasar hukum. Pendeknya, keduanya tidak saling menjadikan yang lain sebagai dasar hukum. Tindakan ini berlangsung turun-temurun, termasuk tindakan UU Nomor 31 Tahun 2004 yang tidak menjadikan UU Nomor 41 Tahun 1999 sebagai dasar hukum.

Memang, alasan pencantuman dasar hukum adalah apabila peraturan perundangan tersebut (yang tingkatannya di atas atau setingkat), memang memberikan kewenangan atau memerintahkan pembuatannya. Namun, kaidah inilah yang agaknya menjadi salah satu penyebab disharmoni karena tentu saja suatu peraturan tidak lazim memerintahkan pembuatan peraturan yang setingkat dengannya, apalagi bila level peraturan perundangan tersebut adalah Undang-Undang. Itu sebabnya hampir semua Undang-Undang mengenai SDA, kecuali UU Nomor 41 Tahun1999, tidak menjadikan UU lain sebagai dasar hukum karena menganggap dirinya bukan diperintahkan oleh UU yang lain. Fakta bahwa materi yang diatur atau yurisdiksi keberlakuan sama atau beririsan, tidak dijadikan alasan untuk menjadikannya sebagai dasar hukum karena memang kaidah pencantuman dasar hukum tidak mengharuskannya demikian.

Gejala ini terus berlanjut pada era reformasi. Bukan hanya tidak mencantumkan UU yang wilayah keberlakuannya saling beririsan, tapi juga tidak mencantumkan UU yang wilayah keberlakuannya lintas sektoral atau wilayah. Umpamanya Undang-Undang Nomor 24

Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU Nomor 22 Tahun 1999 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut dilakukan oleh UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan oleh UU Nomor 31 Tahun 2004. Itu sebabnya, apa yang dilakukan oleh UU Nomor 41 Tahun 1999 merupakan pengecualian karena mencantumkan ketiga UU di atas sebagai dasar hukum, termasuk UU Nomor 5 Tahun 19603. Tindakan tidak saling menjadikan sebagai dasar hukum antar-UU mengenai SDA tersebut tentu saja berlanjut atau diwariskan pada peraturan pelaksananya.

2.2 Konsistensi Penggunaan dan Rumusan Pengertian Istilah

Penggunaan dan pengertian istilah yang tidak konsisten dan jelas bisa menyebabkan disharmoni. Penggunaan istilah yang tidak konsisten dapat melahirkan kebingungan dan bahkan dapat menyebabkan penafsiran atau pemaknaan yang berbeda. Situasinya bisa makin tidak harmonis bila suatu istilah, apalagi untuk istilah yang penting, tidak memiliki definisi atau pengertian. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah kadangkala membuat definisi atau pengertian terhadap sesuatu istilah bila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak memilikinya. Risikonya adalah akan muncul beragam definisi atau pengertian terhadap sesuatu istilah. Disharmoni juga bisa terjadi bila definisi atau pengertian terhadap sesuatu istilah kurang begitu jelas. Akibatnya, peraturan perundang-undangan pelaksana cenderung akan mewariskan ketidakjelasan tersebut atau membuat penafsiran yang boleh jadi berbeda dengan yang dimaksud oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Itulah sebabnya, penggunaan dan pengertian istilah memiliki pengaruh terhadap pembentukan relasi harmonis atau tidak harmonis antar-peraturan perundang-undangan.

Tulisan ini akan meminjam istilah "kawasan konservasi," "pasir laut," "hak dan izin," serta istilah "hak ulayat" untuk melihat bagaimana pemakaiannya dalam sejumlah peraturan perundang-undangan dan kemungkinan implikasinya.

2.2.1 Pengertian Istilah 'Kawasan Konservasi'

Keharmonisan dan ketidakharmonisan bisa juga bersumber dari penggunaan dan perumusan istilah. Ambil contoh penggunaan dan perumusan frase yang menggunakan istilah 'kawasan.' Istilah 'kawasan konservasi' merupakan salah satu istilah yang relatif sering digunakan namun tidak jelas dari segi pengertian. Terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang menggunakan istilah

ini, baik yang mengatur mengenai kehutanan, perikanan, maupun sumber daya air. Tidak begitu jelas asal-usul penggunaan frase ini. UU Nomor 41 Tahun 1999 dan UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya justru tidak menggunakan istilah ini. UU Nomor 41 Tahun 1999 sendiri menggunakan istilah "hutan konservasi" (pasal 1 angka 9 dan pasal 6 ayat 2 huruf a). Istilah hutan konservasi diartikan sebagai kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya (pasal 1 angka 9).

UU Nomor 41 Tahun 1999 menyebutkan bahwa lingkup hutan konservasi terdiri atas kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, dan taman buru (pasal 7). Sedangkan UU Nomor 5 Tahun 1990 memakai sekaligus istilah kawasan dan konservasi, namun tidak pernah menggabungkannya menjadi satu frase. UU Nomor 5 Tahun 1990 tidak memiliki pengertian mengenai istilah konservasi namun mengartikan istilah konservasi sumber daya hayati sebagai pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya (pasal 1 angka 2). Istilah dan pengertian hutan konservasi yang dipakai oleh UU Nomor 41 Tahun 1999 tampaknya mengambil sekaligus memodifikasi istilah dan pengertian yang digunakan UU Nomor 5 Tahun 1990. UU Nomor 41 Tahun 1999 hanya menambahkan atau menyisipkan kata "hutan" ke dalam istilah/frase dan pengertiannya. Namun, tentu saja cakupan kawasan suaka alam atau kawasan pelestarian alam lebih luas dari istilah hutan suaka alam dan hutan pelestarian alam karena berlaku untuk kawasan yang bukan kawasan hutan.

Anehnya, Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan, sebagai peraturan pelaksana UU Kehutanan, justru memakai istilah "kawasan konservasi" (Pasal 69 Ayat 4). Berikut redaksi lengkap klausul tersebut:

"Dalam hal hutan hak difungsikan sebagai kawasan konservasi atau lindung, Pemerintah dapat memberikan insentif kepada pemegang hak."

Sekalipun menggunakannya, PP ini sendiri tidak merumuskan pengertian frase kawasan konservasi. Istilah ini juga dipergunakan oleh PP Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi, tetapi juga tidak membuat rumusan pengertiannya (penjelasan Pasal 17 Ayat 5 huruf a). Berikut ini bunyi lengkap klausul tersebut:

"*Kegiatan perlindungan hutan adalah upaya yang dilakukan secara terus- menerus untuk mencegah, membatasi, dan mengamankan hutan, kawasan hutan, kawasan konservasi yang tidak berada di dalam kawasan hutan dan hasil hutan dari kerusakan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, termasuk pencegahan dan penanggulangan bencana kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit.*"

Karena tidak merumuskan pengertian maka agak kurang jelas, apakah istilah kawasan konservasi yang digunakan oleh dua PP ini sama dengan istilah hutan konservasi yang digunakan oleh UU Kehutanan. Memang, bila hanya mengacu pada kedua PP ini, maka istilah kawasan konservasi menunjuk pada kawasan di luar kawasan hutan. Namun, kesimpulan ini akan segera gugur apabila melihat pada penggunaan istilah tersebut dalam produk Keputusan Menteri Kehutanan. Umpamanya Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 1342 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Operasi Wanalaga. Dalam keputusan ini istilah kawasan konservasi justru dimasukkan ke dalam cakupan kawasan hutan (Pasal 6 Ayat 1). Bunyi lengkapnya sebagai berikut:

"*Prioritas Operasi Wanalaga pada kejahatan kehutanan sebagai berikut: penebangan liar di kawasan hutan konservasi (taman nasional, cagar alam, suaka margasatwa, hutan lindung, dan kawasan konservasi lain) dan hutan produksi. dst...*"

Keputusan Menteri Kehutanan ini bukan hanya mengubah secara drastis cakupan atau lingkup istilah kawasan konservasi, dari di luar kawasan hutan menjadi di dalam kawasan hutan, tetapi juga mengacaukan perbedaan pengertian hutan konservasi dengan hutan lindung.

Keputusan Menteri ini bahkan membagi hutan berdasar fungsinya menjadi hanya dua jenis, yakni hutan konservasi dan hutan produksi. Sementara hutan lindung dimasukkan ke dalam hutan konservasi.

Terhadap PP Nomor 34 Tahun 2002 dan Nomor 35 Tahun 2002, yang mengartikan istilah kawasan konservasi sebagai kawasan di luar kawasan hutan masih bisa diajukan sejumlah pertanyaan

yakni: apakah istilah tersebut juga mengandung unsur kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam seperti dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1990. Apakah akan ada hutan hak yang berfungsi sebagai kawasan suaka alam atau kawasan pelestarian alam? Ataukah istilah kawasan konservasi yang berada di luar kawasan hutan memang berbeda dengan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam?

Frase kawasan konservasi juga digunakan untuk mengatur wilayah pesisir dan laut. Penggunaan frase ini pada peraturan perundangan pesisir dan laut agak berbeda dengan pengaturan sektor kehutanan. Biasanya penggunaan frase ini sekaligus diikuti dengan kata ketiga. Sekadar menyebut contoh, misalnya kawasan konservasi laut, kawasan konservasi penyu, dan kawasan konservasi perairan. UU Perikanan sendiri menyebutkan sejumlah istilah yang dapat dikategorikan sebagai bagian jenis kawasan konservasi yakni: suaka alam perairan, taman nasional perairan, taman wisata perairan dan/atau suaka perikanan (Penjelasan Pasal 13 ayat 1). Istilah-istilah tersebut digunakan tanpa sama sekali membuat definisi atau pengertian mengenai istilah kawasan konservasi. UU ini hanya membuat pengertian mengenai istilah 'konservasi sumber daya ikan' (Pasal 1 angka 8). Lalu, kalau tidak membuat pengertian sendiri mengenai istilah kawasan konservasi, pengertian mana yang dirujuk oleh UU Perikanan? Bukankah sampai saat ini belum ada definisi mengenai istilah tersebut? Kalau ia mengambil atau mengembangkan istilah tersebut dari UU Kehutanan atau UU Nomor 5 Tahun 1990, bukankah itu sesuatu yang salah karena ia sendiri tidak menjadikan kedua UU tersebut sebagai dasar hukum?

Anehnya, bila UU Perikanan tidak tegas mengatakan berkiblat pada UU Nomor 5 Tahun 1990 dalam mengartikan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam, Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 33 Tahun 2002 tentang Zonasi Wilayah Pesisir dan Laut untuk Kegiataan Pengusahaan Pasir Laut, justru memilih berkiblat dengan UU Nomor 5 Tahun 1990. Dalam keputusan ini, pengertian istilah kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam (Pasal 1 angka 3 dan angka 4) sama persis dengan rumusan pengertian yang ada dalam UU Nomor 5 Tahun 1990 (Pasal 1 angka 9 dan angka 13).

Undang-Undang Perikanan juga tidak merumuskan pengertian istilah suaka alam perairan, taman nasional perairan, taman wisata perairan, dan suaka perikanan. Apakah maksud dari istilah-istilah tersebut kurang lebih sama dengan maksud istilah taman nasional

atau taman wisata alam yang dikenal dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 dan PP Nomor 34 Tahun 2002? Kalau demikian, apakah yang membedakannya bahwa yang satu terletak di kawasan pesisir dan laut dan yang lain di kawasan hutan?

Contoh lain dari ketidakjelasan penggunaan dan pengertian istilah adalah pemakaian istilah 'kawasan.' Selain istilah kawasan konservasi, ada juga istilah kawasan lindung, kawasan hutan lindung, kawasan lindung sumber air, kawasan perairan, dan kawasan perikanan. Mungkin untuk membedakan istilah kawasan lindung atau kawasan hutan lindung dengan kawasan perairan dan perikanan, relatif tidak susah. Tapi bagaimana membedakan kawasan lindung atau kawasan hutan lindung dengan kawasan lindung sumber air. Apakah kawasan lindung sumber air juga bisa sekaligus berada di dalam kawasan lindung atau kawasan hutan lindung? Dengan kata lain, bolehkah kawasan lindung sumber air berada di dalan kawasan hutan?

2.2.2 Penafsiran Istilah 'Pasir Laut'

Tulisan Tommy H. Purwaka mengenai peraturan perundangan pasir laut pada Bagian III Bab 7 buku ini, sedikit banyak menunjukkan disharmonisasi pengertian mengenai istilah pasir laut. Sekalipun rumusan pengertian istilah pasir laut sudah cukup jelas disebutkan dalam Surat Keputusan bersama Menteri Perdagangan, Menteri Kelautan dan Perikanan, dan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 1 Tahun 2002 tentang Penghentian Sementara Ekspor Pasir Laut, motif dan orientasi ketiga instansi tersebut telah menyebabkan pemahaman terhadap pengertian tersebut tak lagi serupa dalam tahapan implementasi dan penegakan. Menurut Surat Keputusan bersama ini pasir laut adalah semua jenis pasir yang berasal dan ditambang dari laut yang termasuk dalam Pos Tarif/ HS. Ex 2505.90.000 (Pasal 1). Namun dalam implementasi dan penegakannya, Departemen Kelautan dan Perikanan lebih menerjemahkan pasir laut sebagai salah satu jenis sumber daya kelautan dan perikanan yang perlu dikelola secara terpadu. Sementara Departemen Perdagangan lebih melihatnya sebagai komoditas yang perlu diatur tata niaganya.
Bagi Kementerian Lingkungan Hidup, pasir laut akan diperlakukan sebagai sumber daya alam yang pemanfaatannya tidak boleh mengakibatkan pencemaran dan pengrusakan lingkungan laut.
Bagi Pemerintah Provinsi Riau dan Pemkab serta Pemkot yang ada di Provinsi Riau, pasir laut dianggap sebagai salah satu komoditas yang bisa menaikkan pendapatan asli daerah (PAD).

2.2.3 Pembedaan Istilah Hak dan Izin

Sampai saat ini belum ada kejelasan yuridis-normatif mengenai pembedaan antara istilah hak dengan izin. Pengetahuan umum yang dikembangkan adalah bahwa bila menggunakan istilah izin dalam konteks pengelolaan SDA, berarti pemerintah membuat, menciptakan, atau mengadakan kondisi atau keadaan yang baru. Sementara bila menggunakan kata hak berarti pemerintah hanya mendeklarasikan atau mengukuhkan sesuatu yang memang sudah ada. Namun, ada juga yang mengartikan bahwa keduanya memiliki hubungan kausal. Tidak mungkin ada hak tanpa izin atau sebaliknya tidak mungkin ada izin tanpa hak. UU Sumber Daya Air kelihatannya memakai logika kedua. UU ini mensyaratkan pengakuan hak untuk keperluan memberikan izin. Perorangan atau badan hukum baru mendapatkan hak setelah sebelumnya diberikan izin (Pasal 8 dan Pasal 9). Artinya, hak tidak akan ada tanpa ada izin. Dalam logika UU Sumber Daya Air media pemberian hak guna air dan hak guna usaha air adalah izin. Dari ketiga jenis hak yang diperkenalkan oleh UU ini (hak guna air, hak guna pakai air, hak guna usaha air), hanya hak guna pakai air yang tidak mensyaratkan izin (Pasal 8 ayat 1), kecuali untuk keadaan tertentu (Pasal 8 ayat 2). Sementara 2 hak yang lain wajib disertai dengan izin.

Logika seperti di atas awalnya dianut oleh UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, namun diubah sendiri oleh UU yang menggantikannya, yakni UU Nomor 41 Tahun 1999. Menurut UU Nomor 41 Tahun 1999, pemanfaatan hutan dilakukan dengan memberikan izin (Pasal 26 dan Pasal 28). Jadi, berbeda dengan UU Sumber Daya Air, UU Kehutanan tidak lagi memakai istilah hak, melainkan istilah izin. PP Nomor 34 Tahun 2002 kemudian meneruskan UU Nomor 41 Tahun 1999 dalam hal penggunaan izin (Pasal 22 Ayat 1 dan Pasal 33 Ayat 1). Anehnya, PP ini sendiri menggunakan juga istilah hak saat mengatur mengenai pemberdayaan masyarakat di dalam di sekitar hutan (Penjelasan Pasal 51 Ayat 2). Demikian bunyi klausul tersebut:

"Fasilitasi oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah dilaksanakan sesuai dengan kewenangannya antara lain melalui pengakuan status legalitas, penguatan kelembagaan, bimbingan produksi, bimbingan teknologi, pendidikan dan latihan, akses terhadap pasar, serta pemberian hak dalam pemanfaatan."

Situasi yang lebih tidak jelas muncul ketika beberapa Keputusan Menteri Kehutanan menggunakan istilah hak dan izin sekaligus dalam satu istilah atau kalimat. Misalnya istilah Izin Hak Pemanfaatan Hasil Hutan (IHPHH), yang selanjutnya banyak diikuti oleh peraturan daerah atau keputusan kepala daerah. Sementara, UU Nomor 5 Tahun 1990 sendiri menggunakan istilah hak untuk menyebut hak pengusahaan air. UU Perikanan sendiri menggunakan kata izin seperti izin usaha perikanan, izin penangkapan ikan, izin kapal pengangkut ikan (Pasal 1 huruf 16 s/d 18, Pasal 26, 27, 28, 30, 31 dan Pasal 32). Sementara Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (UU Perkebunan) memakai istilah izin seperti izin usaha perkebunan (Pasal 17) dan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang memakai istilah izin seperti izin pemanfaatan ruang (Pasal 26).

Tidak begitu jelas alasan masing-masing UU tersebut saat menggunakan istilah izin dan saat menggunakan istilah hak. UU Nomor 18 Tahun 2004 memilih memakai istilah izin karena menganggap bahwa istilah hak hanya tepat digunakan bila menyangkut penguasaan atas tanah. Tidak heran bila UU ini meminjam istilah hak-hak atas tanah yang dipakai oleh UU Nomor 5 Tahun 1960. Tindakan UU Nomor 18 Tahun 2004 ini tentu saja memiliki asumsi dan implikasi. Asumsinya bahwa UU Nomor 18 Tahun 2004 hanya akan mengatur pengelolaan pemanfaatan tanah-tanah yang diperuntukkan bagi usaha perkebunan. Implikasinya, UU Nomor 18 Tahun 2004 dan instansi yang melaksanakan dan menegakkan tidak akan mengurusi status hak atas tanah yang dijadikan usaha perkebunan. UU Nomor 18 Tahun 2004 hanya boleh mensyaratkan bahwa untuk mendapatkan izin usaha perkebunan terlebih dahulu memiliki hak atas tanah seperti HGU, HGB, hak pakai, hak milik (Pasal 11). Bila mengacu pada logika yang dikembangkan oleh UU Nomor 18 Tahun 2004, apakah artinya bahwa izin berhubungan dengan pengelolaan dan hak menyangkut penguasaan atas tanah?

Logika atau jalan berpikir di atas memang dianut oleh UU Nomor 41 Tahun 1999. Menurut UU ini, kegiatan pemanfaatan hutan (pemanfaatan kawasan hutan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan), hanya berkaitan dengan aspek pengelolaan, bukan termasuk penguasaan atas tanah yang ditumbuhi hasil hutan kayu dan bukan kayu. Semua izin yang diberikan dalam kawasan hutan tidak disertai dengan pemberian status penguasaan atas tanah karena tanahnya tetap merupakan

tanah negara. Tanah yang menjadi wadah izin pemanfaatan hutan dapatlah disebut sebagai tanah negara karena dikategorikan sebagai hutan negara. Definisi hutan negara ialah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut hutan ulayat, hutan marga, atau sebutan lainnya (Penjelasan Umum UU Nomor 41 Tahun 1999). Kekeliruan UU Nomor 41 Tahun 1999 adalah karena sama sekali tidak memakai istilah tanah negara, melainkan istilah hutan negara. Namun, penghindaran penggunaan istilah tanah negara ini nampaknya ditujukan agar kewenangan pengurusan atas hutan negara tetap berada di bawah departemen yang mengurus hutan, tidak menjadi kewenangan departemen/instansi yang mengurus tanah.

Sebaliknya, UU Sumber Daya Air mengembangkan cara berpikir yang lain. Seperti sudah disebutkan, UU menggunakan istilah hak dan izin sekaligus. Kedua istilah tersebut sama-sama digunakan dalam konteks pengelolaan air. Hak baru akan didapatkan bila seseorang atau badan hukum memegang izin terlebih dahulu. Lalu, bagaimana dengan tanah yang menjadi wadah air yang diberikan izin tersebut? Pertanyaan ini utamanya ditujukan untuk air tanah dan air yang berada di darat. Apakah hak guna air, hak guna pakai air, dan hak guna usaha air boleh diberikan di atas tanah negara atau boleh juga di atas bukan tanah negara? Atau pertanyaan dasarnya, apakah UU Sumber Daya Air mengakui adanya hak atas tanah? Bila ada, bagaimana UU ini mendudukkannya? Apa perbedaan prosedur bila ketiga hak atas air tersebut diberikan di atas tanah negara dan di atas bukan tanah negara?

2.2.4 Konsistensi Pengertian Istilah Hak Ulayat

Penggunaan dan pengertian istilah hak ulayat terbilang konsisten. Konsistensinya tampak pada penggunaan istilah yang sama dan pengaturan mengenai pengertian dan persyaratan (substantif dan prosedural). Sebelum UUD 1945 diamandemen pertama kali pada Sidang Istimewa MPR tahun 1999, rujukan konstitusional pengaturan mengenai hak ulayat adalah pasal 18 UUD 1945. Setelah amandemen kedua (2000), rujukan tersebut berubah menjadi Pasal 18 B Ayat (2) dan Pasal 28I Ayat (3). Sayangnya, kedua pasal tersebut tidak menyebut secara khusus hak ulayat, melainkan menggunakan istilah hak-hak tradisional dan hak masyarakat tradisional. Tap MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia menggunakan istilah tanah ulayat (Pasal 41). Istilah

ini selanjutnya diikuti oleh UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Pasal 6 Ayat 2).

Ihwal pengaturan normatif pada level UU ke bawah mengenai hak ulayat biasanya dihubung-hubungkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1960. UU Nomor 5 Tahun 1960 dianggap sebagai produk perundangan yang paling tegas mengakui keberadaan hak ulayat (Pasal 3). Sekalipun UU Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan tidak menjadikan UUPA sebagai dasar hukum, keduanya memakai istilah hak ulayat. Bahkan, kendati tidak menjadikannya sebagai dasar hukum, UU Nomor 5 Tahun 1967 mengutip Pasal 3 UUPA untuk menjelaskan pengakuan bersyarat terhadap hak ulayat (Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1967). Anehnya, penggunaan istilah ini tidak lagi diteruskan oleh UU Kehutanan yang baru (UU Nomor 41 Tahun 1999). Istilah yang digunakan adalah hutan marga, hutan adat, atau hutan ulayat (Pasal 5 Ayat 2 dan Penjelasan Umum). Dari segi asal, hutan adat adalah istilah yang melingkupi istilah-istilah yang dipakai secara lokal semacam hutan ulayat, hutan marga, atau hutan petuanan. Dari segi pengertian, UU ini mengartikan hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1 angka 6). Namun, kemudian dikatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat (Penjelasan Pasal 5 ayat 1). Sayang, UU ini tidak mengartikan apa yang dimaksud dengan istilah 'hutan ulayat.' Apakah ia dibedakan dengan istilah 'tanah ulayat'? Kalau hukum adat ternyata tidak mengenal pembedaan antara istilah tanah dengan hutan, lalu apakah perbedaan pengertian antara istilah hutan ulayat dengan tanah ulayat merupakan ciptaan pemerintah atau negara?

Berbagai UU yang mengatur mengenai SDA juga menggunakan istilah hak ulayat. Sebutlah UU Sumber Daya Air (Pasal 6 Ayat 2 dan Ayat 3), UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Penjelasan Pasal 34 Ayat 2), UU Nomor 18 Tahun 2004. Anehnya, istilah hak ulayat tidak digunakan oleh UU Nomor 31 Tahun 2004.

Konsistensi lain yang bisa dilihat adalah pemberian syarat pada pengakuan hak ulayat. Adalah UUPA yang pertama sekali memelopori pengakuan bersyarat dan berlapis terhadap keberadaan hak ulayat. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1960, pengakuan hanya akan dilakukan apabila hak ulayat:

a. dalam kenyataanya masih ada;
b. sesuai dengan kepentingan nasional dan negara; dan
c. tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Redaksi ini ditiru bulat-bulat oleh UU Nomor 5 Tahun 1967. Dalam salah satu peraturan pelaksananya bahkan dikatakan bahwa pengakuan tersebut dilakukan sepanjang tidak menganggu pelaksanaan pengusahaan hutan (Pasal 16 PP Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan). Bahkan pengaturan tentang persyaratan tersebut makin rumit dan rinci seperti yang dituangkan dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 251/Kpts-II/93 tentang Ketentuan Pemungutan Hasil Hutan Oleh Masyarakat Hukum Adat atau Anggotanya di dalam Areal Hak Pengusahaan Hutan. Selain menegaskan pengakuan dengan syarat sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, keputusan ini juga memberlakukan syarat-syarat prosedural tambahan.

Pertama, menegaskan kembali keharusan untuk memperoleh izin dari pemegang hak pengusahaan.

Kedua, masyarakat hukum adat yang mengajukan hak memungut hasil hutan adalah masyarakat adat yang diakui keberadaannya oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II (sekarang Bupati).

Ketiga, hak pemungutan hasil hutan hanya diberikan pada areal Hak Pengusahaan Hutan di luar blok tebangan tahunan.

Keempat, pemungutan hasil hutan baru bisa dilakukan bila mendapatkan izin dari Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Dati I (sekarang provinsi).

Kelima, hasil hutan yang dipungut wajib membayar pungutan serta diangkut dengan dokumen yang sah.

Selain kelima syarat prosedural tersebut, keputusan tersebut juga hanya membolehkan pemungutan kayu dan nonkayu untuk keperluan dipakai sendiri dan/atau keperluan sosial, tidak untuk diperdagangkan.[4]

Jadi, pengakuan hak ulayat tak lantas bisa dilakukan bila ia memang ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundangan, namun harus menunggu penetapan oleh pemerintah daerah. Formulasi redaksi pengakuan bersyarat ini

diteruskan oleh UU Sumber Daya Air (Pasal 6 Ayat 2 dan Ayat 3) dan UU Perkebunan. Tidak mau ketinggalan dengan produk di bawahnya, UUD 1945 amandemen kedua juga ikut-ikutan menggunakan formula serupa. Menurut UUD 1945 keberadaan masyarakat hukum adat diaku sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia serta apabila selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban (Pasal 18 B Ayat (2) dan 28 I Ayat (3).

Gambaran di atas cukup untuk menyimpulkan bahwa penggunaan dan perumusan istilah hak ulayat terbilang konsisten. Semuanya mensyaratkan harus dibuktikan masih ada atau masih hidup. Kemudian harus dipastikan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan bangsa, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Setelah itu baru akan ditetapkan melalui peraturan daerah, setelah terlebih dahulu dilakukan identifikasi dan verifikasi.

2.3 Kelembagaan dan Kewenangan

Pengaturan mengenai kewenangan juga merupakan salah satu sumber disharmonisasi antar-peraturan perundang-undangan. Pangkalnya adalah ketidakjelasan dan kemenduaan (ambiguitas). Ambil contoh UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang) dan UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya. UU Penataan Ruang mengatakan bahwa Presiden akan menunjuk seorang Menteri untuk mengkoordinasikan penataan ruang (Pasal 29 Ayat 1). Namun sampai sekarang, setelah berlaku 13 tahun, menteri yang dimaksud tak kunjung ditunjuk. Pemerintah hanya membentuk Badan Tata Ruang Nasional yang secara *de facto* kedudukannya berada di bawah departemen. Ketidakjelasan juga terdapat dalam UU Nomor 5 Tahun 1990. Sebagai UU hasil ratifikasi Konvensi Keanekaragaman Hayati (*Convention on Biodiversity*), tidak jelas departemen atau instansi mana yang diberikan tugas untuk menerapkan dan menegakan UU ini. Memberikannya kepada Departemen Kehutanan belum tentu tepat karena areal berlaku UU ini tidak hanya dalam kawasan hutan, tetapi juga di luar kawasan hutan. Hutan suaka alam dan hutan pelestarian alam hanyalah bagian dari kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.

Disharmonisasi di seputar kewenangan juga muncul dalam kasus taman nasional laut. UU Perikanan (Pasal 7 Ayat 5) sudah dengan tegas memberikan kewenangan kepada Menteri Kelautan dan

Perikanan. Namun, Departemen Kehutanan dapat juga menyatakan taman nasional laut di bawah kewenangannya. Dasar hukumnya adalah UU Nomor 41 Tahun 1999 (Pasal 7) dan PP Nomor 34 Tahun 2002 (Pasal 6, 7, 8, 9, dan Pasal 10). Kedua peraturan ini menyatakan bahwa kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam yang masuk ke dalam kawasan hutan merupakan yurisdiksi keberlakuan UU Nomor 41 Tahun 1999 dan peraturan pelaksananya (penjelasan Pasal 7 UU Nomor 41 Tahun 1999). Sementara UU Pertanian dengan tegas pula mengatakan bahwa Menteri yang membawahi bidang perikanan berwenang untuk menetapkan jenis ikan dan kawasan perairan yang dilindungi termasuk Taman Nasional Laut (Pasal 7 Ayat 5). Kalau Taman Nasional Laut yang ditetapkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan tidak berada dalam kawasan hutan memang tidak akan ada disharmoni, tetapi disharmoni akan muncul tatkala Taman Nasional Laut yang ditetapkan tersebut sebagian atau seluruhnya merupakan kawasan hutan. Ketidakjelasan inilah yang belakangan terjadi di Taman Nasional Laut Togean di Sulawesi Tengah.

2.4 Peruntukan Kawasan

Pada saat menjelaskan ketidakharmonisan dalam pengertian istilah kawasan konservasi pada bagian sebelumnya, dicontohkan introduksi istilah kawasan lindung sumber air oleh UU Sumber Daya Air (Pasal 14 huruf d). Pertanyaannya, apa bedanya kawasan ini dengan hutan lindung yang dikenal dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 (Pasal 6 ayat 2 huruf b), dengan kawasan suaka pelestarian alam yang dikenal dalam UU Nomor 5 Tahun 1990 (14 s/d pasal 19) atau dengan kawasan lindung dalam UU Penataan Ruang (Pasal 7). Dalam penjelasan pasal ini disebutkan bahwa kawasan resapan air dan kawasan sekitar mata air merupakan unsur kawasan lindung. Apa bedanya kawasan lindung sumber air dengan dua kawasan ini? Bila wilayah yang dimaksud oleh beragam istilah kawasan tersebut ternyata menunjuk pada tempat atau lokasi yang sama, apakah dengan demikian dalam wilayah yang sama bisa sekaligus berstatus sebagai kawasan lindung sumber air, kawasan resapan air, dan kawasan hutan lindung? Atau dengan rumusan yang lain, bisakah satu lokasi diperuntukkan bagi peruntukan yang berbeda-beda? Jawabannya bisa makin tidak ditemukan apabila menanyakan departemen atau instansi yang berwenang bila satu lokasi ditetapkan untuk peruntukan lebih dari satu. Departemen atau instansi mana yang berwenang jika satu wilayah dinyatakan sekaligus sebagai kawasan lindung sumber air, kawasan resapan air, dan kawasan lindung? Departemen Kehutanan atau Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah?

Pertanyaan-pertanyaan serupa bisa juga dilayangkan kepada kawasan yang ditetapkan menurut UU Nomor 31 Tahun 2004 (suaka alam perairan, taman nasional perairan, taman wisata perairan, suaka perikanan) dengan kawasan yang ditetapkan oleh UU Nomor 41 Tahun 1999 (Taman Nasional).

2.5 Perizinan

Izin merupakan salah satu topik sentral dalam pengelolaan SDA. Izin sering diperlakukan sebagai instrumen untuk melakukan pengendalian. Izin merupakan perkenaan terhadap sesuatu yang sebenarnya tidak diperbolehkan atau dilarang. Pada dasarnya setiap orang tidak diperbolehkan untuk memanfaatkan sumber daya hutan, namun larangan ini bisa ditiadakan sepanjang diberikan izin oleh otoritas yang berwenang apabila memenuhi persyaratan dan tahapan tertentu. Itulah sebabnya izin dijadikan sebagai alat pengendalian untuk memastikan tidak ada yang melanggar larangan atau memastikan bahwa orang yang diperbolehkan memang telah memenuhi persyaratan dan tahapan tertentu. Kesalahan dalam memberlakukan dan menerapkan ketentuan mengenai izin akan sangat berpengaruh pada pencapaian tujuan pengelolaan SDA.

Contoh paling baru yang menunjukkan ketidakharmonisan peraturan perundangan mengenai izin adalah soal izin kegiatan penambangan di kawasan hutan lindung. UU Kehutanan (Pasal 38 Ayat 4) mengatakan bahwa kawasan hutan lindung dilarang bagi aktivitas penambangan dengan pola terbuka. Dengan kata lain, pertambangan di kawasan tersebut diperbolehkan sepanjang dilakukan dengan pola tidak terbuka. Ketentuan ini sebenarnya melanjutkan muatan PP Nomor 32 Tahun 1990 tentang Perlindungan Hutan yang mengatakan bahwa penambangan (budidaya) di kawasan lindung diperbolehkan sepanjang dinilai amat berharga bagi negara (Pasal 38 Ayat 2). Tentu saja tidak ada yang bertentangan dengan kedua peraturan tersebut karena kelihatannya UU Nomor 41 Tahun 1999 memperjelas bahwa penambangan yang diperbolehkan di kawasan hutan lindung hanyalah yang dilakukan dengan pola tidak terbuka. Keduanya akan bertentangan bila UU Nomor 41 Tahun 1999 melarang penambangan di kawasan hutan lindung, baik dengan pola terbuka maupun tidak terbuka.

Adalah Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang menambahi 2 pasal dalam Bab Penutup, masing-masing pasal 83A dan pasal 83B pada UU Nomor 41 Tahun 1999. Pasal 83A memberikan kepastian

kepada semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, karena dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut. Perpu tersebut kemudian dilanjutkan dengan Keppres Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan Atau Perjanjian di Bidang Pertambangan Yang Berada di Kawasan Hutan. Keppres ini menetapkan 13 (tiga belas) izin atau perjanjian di bidang pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan untuk melanjutkan kegiatannya di kawasan hutan sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud (pasal 1). Perpu Nomor 1 Tahun 2004 kemudian dinaikkan statusnya menjadi UU dengan Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang.[5] Sejumlah organisasi masyarakat, LSM dan inidvidu mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi, meminta agar UU Nomor 19 Tahun 2004 dibatalkan pemberlakuannya. Melalui putusan dengan Nomor perkara 003/III/PUU/2005, permohonan tersebut ditolak dan dengan demikian 13 perusahaan yang diperbolehkan menambang bisa meneruskan aktivitasnya sampai masa izin atau perjanjian berakhir.

Tulisan Tommy H. Purwaka pada Bagian III Bab 9 buku ini menyuguhkan contoh lain di bidang pemanfaatan sumber daya perikanan. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 10 Tahun 2003 tentang Perizinan Usaha Penangkapan Ikan mengatur bahwa Dinas Kelautan dan Perikanan hanya berwenang mengeluarkan izin bagi kapal-kapal ikan mulai dari 10GT-30GT. Namun dalam kenyataannya banyak juga izin yang dikeluarkan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan yang berkapasitas di atas tersebut. Contoh lain pengabaian aturan perizinan adalah mengenai alat tangkap ikan. Dikatakan bahwa setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan sumber daya ikan dan/atau lingkungannya di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia (Pasal 8 Ayat 1 UU Nomor 31 Tahun 2004). Namun faktanya, pemboman dan penggunaan sianida tidak secara eksplisit dilarang.

Problem harmonisasi perizinan kadang kala merupakan imbas dari kewenangan. Ketidakjelasan kewenangan akan berdampak pada ketidakjelasan pemberian izin. Contohnya adalah izin budidaya ikan di wilayah darat. Bila mengacu pada Pasal 18 Ayat (4) UU Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemberian izin budidaya perikanan di darat merupakan kewenanganBupati/Walikota. Namun, untuk izin budidaya mutiara dan beberapa usaha perikanan budidaya berskala besar, masih merupakan kewenangan pemerintah pusat.

2.6 Sanksi dan Ketentuan Penutup

2.6.1 Sanksi

Sanksi dianggap sebagai istilah sentral dalam hukum. Hukum dianggap belum sempurna kalau belum memiliki sanksi. Bahkan, hukum yang tidak memiliki sanksi terkadang dianggap bukan sebagai hukum. Sanksi menjadi penjamin mampu tidaknya sesuatu hukum ditegakkan. Hukum tidak akan bisa tegak bila tidak memiliki sanksi. Sanksilah yang menjadi instrumen untuk menerapkan hukum kepada peristiwa konkret.

Karena kedudukannya yang demikian, ketidakharmonisan antar-peraturan perundang-undangan dalam mengatur sanksi akan melahirkan dampak yang serius. Di satu sisi, pengaturan sanksi yang tidak ada atau beragam bisa dimanfaatkan oleh tergugat atau terdakwa untuk memilih sanksi yang paling menguntungkan. Bahkan situasi tersebut dapat dijadikan peluang untuk lepas dari jerat sanksi. Namun, pada sisi yang lain, situasi demikian bisa membuat pemerintah atau negara diskriminatif dalam menerapkan sanksi pada seseorang atau badan hukum. Pengaturan sanksi yang tidak jelas juga dapat menyebabkan ketidakpastian para yustisiabel karena penegak hukum mengenakan sanksi secara berubah-ubah.

Ada beberapa contoh yang menunjukkan ketidakharmonisan antar-peraturan perundang-undangan mengenai SDA yang mengatur mengenai sanksi. Pertama, pengenaan ancaman sanksi (denda dan penjara) yang tidak sama terhadap perbuatan pidana yang sama. Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Pasal 41) mengancam setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan dengan sengaja dengan hukuman paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah). UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (Pasal 120) mengancam nakhoda atau pemimpin kapal yang tidak melaksanakan kewajibannya untuk melakukan penanggulangan pencemaran yang bersumber dari kapalnya paling lama 2 tahun atau denda setinggi-tingginya Rp. 48.000.000,00 (Empat puluh delapan juta rupiah). UU Nomor

31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Pasal 86) mengancam siapa saja yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan sumber daya ikan dan/atau lingkungannya dengan pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (Dua milyar rupiah). Sementara UU Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi mengancam pemegang izin usaha penambangan yang tidak melaksanakan reklamasi dengan pidana kurungan paling lama 6 bulan. Ancaman sanksi ini jauh lebih tinggi dari yang diancamkan oleh UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan yang hanya mengancamnya dengan pidana kurungan paling lama 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya sepuluh ribu rupiah.

Baik nakhoda/pemimpin kapal yang tidak melaksanakan kewajibannya untuk menanggulangi pencemaran yang bersumber dari kapalnya, setiap orang yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan sumber daya ikan dan/atau lingkungannya, maupun pemegang izin usaha penambangan, dapat dikategorikan sebagai perbuatan melakukan pencemaran dan/atau pengrusakan lingkungan seperti yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 1997. Namun, mengapa ketiga-tiganya menggunakan ancaman sanksi yang berbeda? Apakah dalam hal ini berlaku asas *lex specialis derogate legi generalis*, sehingga terhadap kedua perbuatan pidana tersebut tidak bisa dikenakan ketentuan sanksi dalam UU Nomor 23 Tahun 1997. Tapi, bolehkah setiap orang yang melakukan pidana perikanan memilih sanksi dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 karena ancaman sanksi dendanya lebih ringan dari UU Nomor 31 Tahun 2004?

Kasus lain yang masuk dalam kategori contoh pertama ini adalah ancaman pidana bagi pembakaran hutan. Menurut UU Nomor 41 Tahun 1999 (Pasal 50 Ayat 3), siapa saja yang membakar hutan dengan sengaja diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (Lima milyar rupiah), dan jika pelanggaran timbul akibat kelalaian, maka pelaku diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (Satu milyar lima ratus juta rupiah). Namun dalam PP Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan, perbuatan serupa diancam dengan ketentuan yang terdapat dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 Bab IX tentang Ketentuan Pidana (Pasal 41 ayat 1 dan Pasal 42 ayat 1), yaitu

perusakan dengan sengaja diancam pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah); serta perusakan karena alpa diancam pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (Seratus juta rupiah). Kedua, pembatalan ancaman sanksi. Adalah PP Nomor 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia/ZEEI yang melarang penangkapan ikan di ZEEI tanpa memiliki surat izin penangkapan ikan (SIPI) dipidana menurut ketentuan Pasal 16 Ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (Pasal 17). Namun, oleh UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, ketentuan ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi (Pasal 110 huruf b).

2.6.2 Ketentuan Penutup

Salah satu fungsi Ketentuan Penutup dalam sebuah kerangka peraturan perundang-undangan adalah untuk menentukan status atau kedudukan peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur mengenai materi yang sama. Ketentuan Penutup akan menentukan bagaimana pengaruh peraturan perundangan yang baru terhadap peraturan perundangan yang sebelumnya.[6] Jika Ketentuan Penutup akan mencabut semua atau sebagian materi perundang-undangan yang lama, maka klausulnya bisa digolongkan ke dalam 2 kelompok, yakni:

1. Sikap terhadap Peraturan Perundang-undangan lama; dan
2. Sikap terhadap peraturan pelaksanaaan, peraturan lebih rendah, atau keputusan yang dikeluarkan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dicabut.

Klausul kelompok pertama harus berisi pernyataan yang tegas untuk mencabut peraturan perundang-undangan tertentu. Pencabutan tidak boleh dirumuskan dalam kalimat yang sifatnya umum. Pencabutan harus dilengkapi dengan frase yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang lama dinyatakan tidak berlaku lagi. Sedangkan klausul kelompok kedua diperuntukkan untuk menegaskan status hukum dari peraturan pelaksana atau peraturan yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang dicabut. Lazimnya klausul ini akan mengatakan bahwa semua peraturan perundangan yang merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang dicabut dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang baru.

Peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang dicabut baru tidak akan berlaku lagi apabila telah dikeluarkan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang baru.

Sekalipun UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan tegas menempatkan klausul kelompok kedua ke dalam Ketentuan Penutup, tidak semua peraturan perundang-undangan menaruhnya demikian. Beberapa di antaranya menempatkannya di dalam Ketentuan Peralihan, seperti UU Kehutanan (UU Nomor 41 Tahun 1999) dan UU Perikanan (UU Nomor 31 Tahun 2004). Berikut ini petikan redaksi Ketentuan Peralihan UU Perikanan (pasal 109):

"*Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku semua peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini.*"

Klausul seperti di ataslah yang diperkirakan rentan terhadap bahaya disharmoni. Kerentanan tersebut disebabkan karena 3 hal, yaitu:[7]

Tidak ada metode eksak yang bisa memastikan mana saja peraturan pelaksanaan atau peraturan yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang dicabut. Mungkin bisa menggunakan pendekatan lembaga/instansi/departemen yang mengeluarkan, tapi bagaimana dengan Surat Keputusan Bersama atau produk hukum daerah. Lembaga yang mengeluarkan produk hukum daerah adalah pemerintahan daerah. Bagaimana memastikan bahwa produk hukum daerah merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tertentu. Bila menggunakan metode dengan mengacu pada Bagian Mengingat (dasar hukum), akan lebih tidak terukur karena selama ini Bagian Mengingat banyak dibuat secara serampangan dan menerka-nerka karena kaidah yang mengatur mengenai hal ini memang masih *interpretable* dan abstrak. Banyak peraturan pelaksanaan termasuk produk hukum daerah keliru menempatkan peraturan perundang-undangan pada Bagian Mengingat. Contoh-contoh pada level Undang-Undang telah disebutkan pada bagian sebelumnya dari tulisan ini.

Tidak ada metode yang jelas bagaimana memastikan peraturan pelaksanaan mana yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang baru. Apa pengertian 'bertentangan'

dan apa ukuran-ukurannya?

Bagaimana membedakan antara istilah 'bertentangan' dengan istilah 'berbeda'? Selain itu, tidak juga begitu jelas bagaimana proses yang harus dilalui untuk memastikan apakah bertentangan atau tidak?

Siapa yang berwenang menyatakan bahwa peraturan pelaksanaan atau peraturan yang lebih rendah memang bertentangan atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang baru?

Apakah akan menempuh jalan *legislative review* atau *judicial review*? Selama ini *judicial review* dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan lebih rendah yang keluar setelah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diterbitkan. Belum ada preseden bahwa permohonan *judicial review* diajukan atas peraturan perundang-undangan lebih rendah yang dibuat sebelum peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diterbitkan.

Disharmoni akan muncul selama ketidakjelasan pada 3 hal di atas tidak berhasil dijawab. Tidak ada kejelasan mana peraturan pelaksana yang masih berlaku dan mana yang tidak lagi berlaku. Bagian mana dari peraturan pelaksana yang lama dinyatakan masih berlaku dan bagian mana yang sudah dinyatakan tidak berlaku. Dari mana atau dengan cara bagaimana publik bisa mengetahui peraturan pelaksana mana yang sudah dinyatakan tidak berlaku. Faktanya, kehadiran peraturan perundang-undangan baru tidak lantas diikuti oleh penuntasan pernyataan mana peraturan pelaksanaan yang tidak berlaku lagi dan mana yang masih berlaku. Sebabnya adalah karena 3 hal di atas. Hasilnya adalah jumlah peraturan pelaksanaan akan terus bertambah tanpa mengurangi peraturan pelaksanaan sebelumnya secara signifikan. Akibatnya, perbandingan peraturan pelaksanaan dengan peraturan yang lebih tinggi tidak akan proporsional. Situasi ini pada akhirnya akan mengukuhkan gejala overlegislasi.[8] Sampai saat ini, kita juga belum mampu menggantikan 320 peraturan perundangan-undangan peninggalan pemerintah Hindia Belanda setingkat ordonansi dan Keputusan Gubernur Jenderal.[9]

3. Peraturan Perundang-undangan Pusat dengan Produk Hukum Daerah

Tulisan Rikardo Simarmata dan Denny Karwur pada Bagian IV Bab 11 telah menyimpulkan bahwa secara umum, baik sebelum era otonomi

daerah maupun sesudahnya, berlangsung hubungan yang selaras antara peraturan perundang-undangan pusat dengan produk hukum daerah. Keadaan tersebut berlangsung karena mayoritas produk hukum daerah dibuat dalam rangka melaksanakan kewenangan delegatif. Produk-produk hukum daerah tersebut dikeluarkan karena memang diperintahkan pembuatannya oleh peraturan perundang-undangan pusat atau untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan pusat. Gaya itu pula yang menyebabkan produk hukum daerah mengenai pesisir dan laut mengidap karakter yang dipunyai oleh peraturan perundang-undangan pusat, yakni eksploitatif, sektoral, diskriminatif terhadap masyarakat lokal dan tidak ramah lingkungan.

Karakter eksploitatif ditunjukkan dengan semangat untuk meraih pendapatan melalui pajak dan retribusi. Pada bagian sebelumnya sudah ditunjukkan bahwa mayoritas produk hukum daerah mengatur mengenai pungutan. Obyek yang diatur tidak jauh-jauh dari soal perizinan, pajak, dan retribusi. Perizinan mencakup perizinan usaha perikanan, izin pembuatan dan pengusahaan tambak udang, izin operasional tempat pendaratan kapal ikan, izin pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan, serta izin pengambilan dan pengolahan bahan galian golongan C. Pajak mencakup pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air. Sedangkan retribusi mencakup retribusi pemeriksaan mutasi hasil ikan, retribusi izin usaha perikanan, retribusi penjualan produksi usaha daerah, retribusi grosir pelelangan hasil perikanan, retribusi jasa fasilitas sungai di perairan dalam, retribusi tempat pelelangan ikan, dan retribusi tempat pendaratan kapal. Sisanya adalah produk hukum daerah yang mengatur susunan organisasi dan tata kerja dinas.

Hanya sedikit produk hukum daerah mengenai pesisir dan laut yang memilih gaya yang berbeda dari arus dominan, yakni memiliki prinsip dan norma yang berbeda dengan peraturan perundangan pusat serta proses pembuatan yang partisipatif. Pada bagian terdahulu sudah disebutkan contoh-contoh yang mewakili golongan ini seperti:

- Keputusan Gubernur Jambi Nomor 163 Tahun 2001 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Laut dan Pesisir Provinsi Jambi;
- Peraturan Daerah Kabupaten Bengkayang Nomor 13 Tahun 2000 tentang Rencana Tata Ruang Laut, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil;
- Perda Kabupaten Bengkayang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di

Kabupaten Bengkayang;

- Perda Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa;
- Perda Provinsi Sulawesi Utara Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Terpadu Berbasis Masyarakat di Provinsi Sulawesi Utara; dan
- Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut.

Baik Perda Kabupaten Bengkayang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Bengkayang maupun Perda Kabupaten Minahasa Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat di Kabupaten Minahasa (Pasal 24 Ayat 3) sama-sama mengakui dan menormakan asas persetujuan tanpa paksa (*free and prior informed consent*). Padahal, asas ini belum diakui baik oleh UU Perikanan maupun UU Sumber Daya Air. UU Perikanan mengatakan bahwa izin bahwa wewenang untuk mengatur dan memberikan izin usaha perikanan ada di tangan pemerintah. Tak satu pun persyaratan yang mewajibkan setiap orang untuk mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari masyarakat setempat untuk bisa mendapatkan izin usaha perikanan (Pasal 25 s/d Pasal 33). Cara yang sama dilakukan oleh UU Sumber Daya Air. Izin untuk mendapatkan hak guna air, hak guna pakai air, dan hak guna usaha air, diberikan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya (Pasal 8 Ayat 3 dan Pasal 9 Ayat 1). Dari 4 kewenangan dan tanggung jawab desa yang disebutkan oleh UU ini (Pasal 17) tak satu pun menyatakan kewenangan untuk menyatakan setuju atau tidak setuju dengan rencana pemberian izin pemanfaatan sumber daya air.

Namun, secara yuridis normatif kedua Perda tersebut boleh bisa dinyatakan tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan pusat karena sampai sekarang keduanya belum dibatalkan baik oleh Pemerintah Provinsi maupun Presiden.

3.1 Perda Bermasalah Sebagai Sumber Disharmoni

Relasi selaras antara produk hukum daerah dengan peraturan perundangan pusat atau peraturan perundangan yang lebih tinggi beberapa tahun belakangan sedikit terganggu dengan gejala Perda bermasalah. Departemen Keuangan,[10] Departemen Perindustrian dan Perdagangan, dan Departemen Kehutanan merupakan departemen yang sudah menyerahkan daftar peraturan daerah kepada Menteri

Dalam Negeri yang diminta untuk dibatalkan. Departemen Dalam Negeri sendiri mengembangkan formula untuk menggolongkan suatu perda dianggap bermasalah.

Suatu perda dianggap bermasalah apabila:
[1] bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan [2] bertentangan dengan kepentingan umum. Perda yang masuk dalam golongan pertama adalah perda yang: [a] tumpang tindih dengan pajak pusat seperti pajak komoditas perkebunan dan pajak bumi dan bangunan (PBB); [b] memungut retribusi padahal sebenarnya berupa pajak. Misalnya retribusi izin pemanfaatan sumber air yang tarifnya dihitung berdasarkan kubikasi air yang dimanfaatkan; [c] menarik retribusi namun tidak berkaitan langsung dengan layanan. Misalnya retribusi pelayanan kayu; dan [d] mengatur sesuatu di luar kewenangannya melainkan kewenangan pemerintah pusat. Misalnya, Perda yang mengenakan retribusi tera dan tera ulang yang dikeluarkan kabupaten/kota.

Sementara itu Perda yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum disinyalir telah menyebabkan disintensif ekonomi karena mengganggu arus masuk dan keluar komoditas. Misalnya, Perda tentang retribusi pengeluaran hewan dan Perda yang mengenakan pungutan pajak atas produksi *crude palm oil* (CPO). Dengan menggunakan formula tersebut, sebanyak 4.212 Perda yang dikeluarkan pada periode 2002 hingga Oktober 2004 telah dikaji dan hasilnya 604 Perda direkomendasikan untuk dibatalkan dan 267 di antaranya telah dibatalkan.[11]

Dengan alasan yang agak berbeda, pada tanggal 3 Maret 2005 Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 9 Tahun 2005 yang membatalkan Perda Kabupaten Wonosobo tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat. Argumen yang digunakan adalah karena Pasal 5 Perda tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 5 Ayat (3) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Perda Kabupaten Wonosobo dianggap mengambil alih kewenangan pemerintah pusat dalam hal penetapan dan pengubahan status dan fungsi hutan[12]. Kasus yang sedikit berbeda juga terjadi di Papua. Pada Operasi Hutan Lestari II, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Papua dan Irian Jaya Barat dipersalahkan karena mengeluarkan Surat Keputusan yang mengatur pemberian Izin Pemungutan Kayu Masyarakat Adat (IPKMA). Kedua Kepala Dinas tersebut dianggap melampaui batas kewenanganya dan sekaligus dituduh melakukan tindak pidana *illegal logging*. Dengan sendirinya, kayu-kayu yang berasal dari pemberian izin tersebut dianggap sebagai kayu ilegal.

Salah satu Surat Dinas Kehutanan Provinsi Papua dianggap bertentangan dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 541/ Kpts-II/2002 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-II/2000 tentang Kriteria dan Standar Perizinan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan dan Perizinan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi Alam. Keputusan ini mencabut kewenangan Bupati/Walikota untuk memberikan HPHH skala 100 ha di dalam kawasan hutan, seperti tertuang sebelumnya dalam Kepmenhut No. 05.1/Kpts-II/2000.

Dari 71 Perda yang pernah direkomendasikan oleh Menteri Keuangan untuk dibatalkan, salah satunya adalah Perda Kabupaten Cirebon Nomor 53 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan. Ini menandakan, sekalipun berjumlah kecil, sudah ada Perda yang mengatur mengenai pesisir dan laut, yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Perda ini dianggap membuat barang dan jasa yang keluar dari Cirebon kalah bersaing dengan daerah lain karena harganya lebih mahal. Hal demikian terjadi karena Perda ini memberlakukan retribusi terhadap lalu lintas jalan atau jasa antardaerah.

3.2 Konsistensi Pemakaian dan Pengertian Istilah

Bagian terdahulu telah menunjukkan ketidakselarasan antar-peraturan perundang-undangan pusat dalam menggunakan dan mengartikan istilah 'kawasan konservasi' dan 'pasir laut.' Relasi tidak selaras itu juga terjadi antara peraturan perundang-undangan pusat dengan produk hukum daerah.

Ambil contoh penggunaan kata 'kawasan konservasi.' Beberapa produk hukum daerah ternyata telah menggunakan istilah 'kawasan konservasi,' sekalipun istilah tersebut tidak digunakan dalam UU Kehutanan, UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU Sumber Daya Air, UU Perairan, dan UU Perikanan. Juga tidak didefinisikan secara jelas oleh peraturan perundang-undangan yang menggunakannya, seperti PP Nomor 34 Tahun 2002, PP Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi, dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 1342 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Operasi Wanalaga. Contoh produk hukum daerah yang menggunakan istilah 'kawasan konservasi' di antaranya Provinsi Daerah Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2002 tentang Kehutanan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Pasal 5 Ayat 7), Perda Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 20 Tahun 2002

tentang Konservasi Sumber Daya Alam (Pasal 14), Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 19 Tahun 2001 tentang Pengurusan Hutan (Pasal 23), Perda Kabupaten Kotawaringin Timur Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (Pasal 8 huruf b) dan Perda Kabupaten Berau Nomor 4 Tahun 2003 tentang Pengelolaan dan Penguasaan Sarang Burung Walet di Kabupaten Berau (Pasal 1 huruf n). Perda Kabupaten Berau mengartikan istilah 'kawasan konservasi' sebagai kawasan yang dilindungi dan dilestarikan. Definisi serupa juga dipakai oleh Perda Kabupaten Pasir Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Penguasaan Sarang Burung Walet (Pasal 1 huruf 15).

Pemakaian istilah 'kawasan konservasi' oleh berbagai Peraturan Daerah di atas digunakan untuk 2 pengertian, yaitu:

Pertama, mengartikan kawasan konservasi sebagai kawasan yang berada di luar kawasan hutan dan dihubungkan dengan hutan hak. Arti semacam ini merupakan pengulangan dari yang dikembangkan oleh PP Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan dan PP Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi.

Kedua, mengartikan istilah 'kawasan konservasi' seperti yang dikembangkan oleh UU Nomor 5 Tahun 1990. Hanya, dalam hal ini, Perda-Perda tersebut keliru melakukan tafsir karena menganggap UU Nomor 5 Tahun 1990 mengenal istilah 'kawasan konservasi.' Padahal, UU ini tidak menggunakan apalagi mendefinisikan istilah tersebut. Itu sebabnya definisi 'kawasan konservasi' seperti yang dirumuskan oleh Perda Kabupaten Pasir Nomor 17 Tahun 2000 dan Perda Kabupaten Berau Nomor 4 Tahun 2003 terkesan asal-asalan.

CATATAN AKHIR

[1] Hak Memungut Hasil Hutan diakui dalam peraturan perundangan kehutanan dan pertama kali digunakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Pengaturan lebih lanjut mengenai hal ini ditemukan pada Keputusan Menteri Kehutanan No. 251/Kpts-II/93 tentang Ketentuan Pemungutan Hasil Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat atau Anggotanya di dalam Areal Hak Pengusahaan Hutan. Contoh ini semakin membuat tindakan UU Nomor 5 Tahun 1967, yang tidak menjadikan UU Nomor 5 Tahun 1960 sebagai dasar hukum, semakin tudak beralasan. Padahal, istilah dan konsep Hak Pemungutan Hasil Hutan, jelas-jelas berasal dari UU Nomor 5 Tahun 1960. Bukti bahwa UU Nomor 5 Tahun 1967 meminjam konsep UU Nomor 5 Tahun 1960 adalah dengan diletakkannya Hak Memungut Hasil Hutan sebagai hak yang diberikan kepada masyarakat adat. Penjelasan Pasal 46 UU Nomor 5 Tahun 1960 memang menyatakan bahwa Hak Memungut Hasil Hutan adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah.

[2] Dalam UU Nomor 9 Tahun 1985 jo. UU Nomor 31 Tahun 2004 wilayah perikanan Indonesia meliputi perairan Indonesia, ZEEI, sungai, danau, waduk, rawa, dan genangan air lainnya yang dapat diusahakan serta lahan pembudidayaan ikan yang potensial di wilayah Republik Indonesia. Sedangkan menurut UU Nomor 6 Tahun 1996, perairan Indonesia meliputi laut teritorial Indonesia, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman. Cakupan wilayah perikanan dan wilayah perairan Indonesia sebagaimana disebutkan di atas sebagian merupakan wilayah berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1960.

[3] UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menjadikan UU Nomor 5 Tahun 1960, UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, dan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, sebagai dasar hukumnya. Pencantuman UU Nomor 5 Tahun 1960 dalam UU Kehutanan merupakan ralat atas kesalahan yang dilakukan oleh UU Nomor 5 Tahun 1967 yang tidak menjadikan UU Nomor 5 Tahun 1960 sebagai dasar hukum.

[4] Lebih jauh bisa dilihat dalam Rikardo Simarmata, *Pilihan Hukum Pengurusan Hutan oleh Masyarakat Adat*, 2004.

[5] Tindakan pemerintah dan/atau DPR mengeluarkan 3 peraturan perundangan ini bermula dari ancaman yang dilontarkan oleh sebagian dari 150 perusahaan tambang yang telah memiliki Kontrak Karya. Mereka yang mengancam adalah perusahaan tambang yang sebagian sahamnya dipegang oleh perusahaan asing. Mereka menggunakan klausul yang tercantum dalam Kontrak Karya yang memberikan hak bagi para pihak untuk mengajukan ke arbitrase internasional bila ada perselisihan. Sejumlah kalangan menyayangkan sikap mengalah yang ditunjukkan Pemerintah Indonesia. Menurut mereka seharusnya kasus ini memang diselesaikan secara litigatif, bukan dengan cara mengeluarkan produk legislasi baru yang menganulir produk legislasi sebelumnya. Seharusnya proses litigasilah yang menentukan apakah pemerintah dan DPR melakukan kesalahan karena menerbitkan UU Nomor 41 Tahun 1999 atau justru sebaliknya. Salah satu tulisan yang mengembangkan argumen semacam ini bisa dilihat pada Jason M. Patlis, "What Protects the Protected Areas? Decentralization in Indonesia, The Challenges Facing Its Terrestrial And Marine National Parks, And The Rice of Regional Protected Areas", paper prepared for Conservation for/by Whom? Social Controversies and Cultural Contestations Regarding National Parks in the "Malay Archipelago" Singapore National University, 16-18 May 2005.

[6] Lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya,* Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 167.

[7] Pemikiran mengenai hal ini merupakan pengembangan dari gagasan Patlis, *op.cit*.

CATATAN AKHIR

[8] Dalam kajian sosiologi hukum istilah overlegislasi dimaksudkan untuk menjelaskan tindakan berlebihan untuk ingin mengatur atau menyelesaikan sesuatu dengan jalan memproduksi legislasi. Padahal, pengaturan atau penyelesaian tersebut mungkin lebih efektif bila dilakukan atau diselesaikan melalui jalur yudikasi atau menggunakan hukum lokal. Namun, istilah tersebut bisa juga digunakan untuk menerangkan kondisi banyaknya produk legislasi melebihi dari kebutuhan sesungguhnya.

[9] Angka ini ditemukan oleh kegiatan Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Kolonial yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional pada tahun 1996-1998. Keterangan mengenai hal ini bisa ditemukan pada Bambang Iriana Djajaatmadja, "Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan: Kajian Efektivitas Peraturan Perundang-undangan dalam Rangka Pembaharuan Hukum, makalah disampaikan pada Launching Buku Pemetaan Kajian Ulang Peraturan Perundang-Undangan, diselenggarakan oleh Pokja Ornop PA-PSDA, Jakarta, 12 Agustus 2004.

[10] Menteri Keuangan pernah merekomendasikan kepada Menteri Dalam Negeri agar mencabut 71 Perda yang dianggap bermasalah. Ke-71 Perda tersebut dibagi ke dalam 5 kelompok yakni: Pertama, Perda atas komoditas barang dan jasa. Kedua, Perda tentang retribusi atas pemanfaatan fasilitas umum. Ketiga, Perda retribusi yang bersifat pajak dan yang merintangi lalu lintas barang, jasa dan modal, dan manusia. Keempat, Perda tentang retribusi yang dikaitkan dengan fungsi perizinan. Kelima, Perda tentang sumbangan pihak ketiga

[11] *Bisnis Indonesia*, "267 Peraturan Daerah Dibatalkan", 7/12/2004.

[12] Kasus pembatalan Perda Kabupaten Wonosobo adalah salah satu contoh penggunaan metode harmonisasi yang mengutamakan teks (*focus on text*). Dalam melakukan kajian, Departemen Dalam Negeri hanya bersandar pada teks yang tertera dalam Perda Kabupaten Wonosobo dan UU Nomor 41 Tahun 1999. Terhadap Perda Kabupaten Wonosobo, Departemen Dalam Negeri bahkan hanya perduli padal pasal 5. Alih-alih peduli pada konteks, Departemen Dalam Negeri bahkan tidak mempertimbangkan bagian Menimbang huruf b dan d, yang merumuskan latar belakang dan maksud pembuatan Perda tersebut. Juga tidak mempedulikan Bagian Batang Tubuh yang mengisyaratkan kepedulian terhadap kesejahteraan petani, keadilan sosial dan kelestarian lingkungan (pasal 2). Termasuk tidak menggubris pernyataan pada Bagian Penjelasan Umum yang mengatakan bahwa selama ini hutan di Wonosobo telah mengalami degradasi karena penjarahan, salah urus dan bencana alam, sementara di lain pihak rakyat menunjukkan kesuksesan dalam mengelola hutan rakyat yang dibuktikan dengan diraihnya penghargaan nasional.

17

Fakta Perlunya Harmonisasi

Tommy H. Purwaka

1. Pendahuluan
2. Indikasi untuk Harmonisasi Hukum
3. Proses Harmonisasi Hukum
4. Sarana Harmonisasi
   - 4.1 Penafsiran Gramatikal
   - 4.2 Penafsiran Sejarah
   - 4.3 Penafsiran Sistematis
   - 4.4 Penafsiran Teleologis
   - 4.5 Penafsiran Hukum
   - 4.6 Penafsiran Analogis
   - 4.7 Penafsiran *A Contrario*
   - 4.8 Penafsiran Restriktif/ Penghalusan Hukum
   - 4.9 Penafsiran Ekstentif
   - 4.10 Penafsiran Komparatif
   - 4.11 Penafsiran Futuristis
   - 4.12 Penalaran Hukum
   - 4.13 Argumentasi Rasional

1. Pendahuluan

Buku narasi tentang Menuju Harmonisasi Sistem Hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia terdiri atas tujuh bagian yang mencakup 18 bab. Dari sudut substansi, ke-18 bab dalam buku narasi tersebut dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:

Kelompok 1 (Bagian I: Bab 1, Bagian II: Bab 2 dan Bab 3) merupakan narasi konseptual yang berisi konsep harmonisasi, konsep pengelolaan pesisir terpadu, dan konsep keterpaduan pesisir dan Daerah Aliran Sungai (DAS) dalam penataan ruang.

Kelompok 2 (Bagian III: Bab 4 sampai Bab 10, Bagian IV: Bab 11, Bagian V: Bab 12, Bagian VI: Bab 13, Bab 14, dan Bab 15) merupakan narasi empirikal yang menyajikan kondisi saat ini tentang keadaan disharmoni hukum dan upaya-upaya harmonisasi hukum.

Kelompok 3 (Bagian VII: Bab 16, Bab 17, dan Bab 18) merupakan narasi kontekstual yang mengetengahkan konteks tentang fakta harmonisasi dan arah harmonisasi.

2. Indikasi untuk Harmonisasi Hukum

Potensi terjadinya disharmoni hukum dicerminkan oleh adanya fakta-fakta sebagai berikut:

1. Jumlah peraturan perundang-undangan yang begitu banyak yang saat ini diberlakukan secara bersamaan. Pemberlakuan berbagai

macam peraturan perundang-undangan dalam jumlah yang cukup besar tanpa adanya penyelarasan dan penyerasian satu sama lain akan dapat mengakibatkan benturan-benturan hukum yang akan sangat mengganggu efektivitas penerapan dan penegakan hukum di bidang pengelolaan pesisir. Sebagai akibatnya, pengelolaan pesisir menjadi tidak terpadu. Pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang perikanan, kehutanan dan lingkungan hidup di wilayah pesisir, misalnya, menjadi sulit untuk diharmoniskan. Dari uraian singkat ini terlihat jelas bahwa jumlah peraturan perundang-undangan yang cukup banyak merupakan fakta atau realita yang mengindikasikan bahwa harmonisasi hukum diperlukan untuk mencegah terjadinya disharmoni hukum yang mengakibatkan ketidakterpaduan pengelolaan pesisir.

2. Keberadaan hukum adat yang semakin termarjinalkan. Marjinalisasi hukum adat, baik yang tertulis maupun yang tak tertulis, disebabkan oleh karena hukum adat tersebut tidak dimuat di dalam atau tidak dijadikan landasan bagi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak dimuatnya hukum adat secara tertulis di dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah menjadikan hukum adat dipahami sebagai hukum tak tertulis. Keberadaan hukum adat sebagai hukum tak tertulis sebagaimana telah diuraikan dalam Bab 11 dihadapkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum tertulis yang diuraikan di dalam Bab 4 s/d Bab 14, di mana pemberlakuan hukum adat telah dimarjinalkan, mengindikasikan adanya potensi terjadinya disharmoni hukum. Dalam kaitan ini, marjinalisasi hukum adat merupakan suatu kenyataan yang harus diantisipasi melalui langkah-langah harmonisasi guna mencegah terjadinya disharmoni hukum.

3. Pluralisme dalam penerapan dan penegakan hukum. Pluralisme di bidang hukum diartikan sebagai adanya beberapa hukum yang berlaku bagi kelompok masyarakat yang berbeda. Sebagai contoh adalah berlakunya hukum perdata bagi golongan Eropa, Tionghoa, Timur Asing, dan Bumi Putera. Pluralisme hukum seperti ini juga potensial sebagai pemicu terjadinya disharmoni hukum. Pluralisme dalam penerapan dan penegakan hukum dipahami sebagai adanya perbedaan atau diskriminasi dalam penerapan dan penegakan hukum. Perbedaan terjadi karena perbedaan waktu, pergantian penguasa, dan diskriminasi. Uraian ini menunjukkan bahwa harmonisasi adalah suatu kenyataan yang tidak dapat dihindari.

4. Perbedaan kepentingan dan perbedaan penafsiran. Penafsiran hukum lazimnya cenderung dilakukan dengan mengacu kepada

kepentingan-kepentingan dari pihak yang menafsirkan. Dalam kaitan ini dipahami bahwa perbedaan kepentingan cenderung menghasilkan penafsiran hukum yang berbeda, dan selanjutnya cenderung mengakibatkan disharmoni hukum. Oleh karena itu, perbedaan kepentingan tidak selalu harus diikuti dengan perbedaan penafsiran, melainkan harus diiringi dengan upaya-upaya harmonisasi hukum.

5. Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang pengelolaan pesisir. Contoh pemahaman teknis di sini adalah pemahaman tentang pengelolaan pesisir secara terpadu, sedang pemahaman hukum adalah pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan pesisir tersebut. Idealnya, ahli hukum kelautan dan perikanan harus memahami hukum dan juga aspek teknis dari pengelolaan pesisir. Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa tidak semua ahli hukum di bidang kelautan dan perikanan memahami aspek teknis dari pengelolaan pesisir, dan sebaliknya tidak semua ahli kelautan dan perikanan memahami hukum kelautan dan perikanan. Dengan demikian, kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum adalah fakta yang harus diantisipasi dengan langkah-langkah harmonisasi hukum.
6. Kendala hukum: mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum. Pemberlakuan hukum haruslah dilandasi atau di *back-up* dengan data dan informasi yang akurat sebagai suatu sistem pendukung pengambilan keputusan. Kurang akuratnya data dan infomasi dapat menyebabkan terjadinya kekeliruan dalam pengambilan keputusan dalam penerapan dan penegakan hukum. Pemberlakuan hukum juga harus diadministrasikan. Artinya, pemberlakuan hukum harus direncanakan dan ditata terlebih dahulu agar tujuan hukum yang telah ditetapkan dapat terwujud. Dewasa ini, banyak perubahan peraturan perundang-undangan telah dilakukan oleh pemerintah. Namun sayangnya, perubahan hukum tersebut tidak diikuti dengan perubahan obyek yang diatur ke arah yang lebih baik. Sejalan dengan hal tersebut, berubahnya obyek yang diatur sering dijadikan alasan untuk mengadakan perubahan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, terlalu seringnya perubahan peraturan perundang-undangan akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian hukum juga timbul karena inkonsistensi dalam penegakan hukum. Kesemuanya tersebut merupakan fakta-fakta potensial yang dapat menimbulkan disharmoni hukum.

7. Hambatan hukum: tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Peraturan perundang-undangan yang berlaku memberikan mandat hukum kepada lembaga *stakeholders* pengelolaan pesisir yang mempunyai kepentingan yang berbeda. Sering terjadi bahwa mandat hukum yang diberikan tersebut tumpang tindih satu sama lainnya. Di samping itu, kelaziman menunjukkan bahwa para stakeholders mempunyai kecenderungan untuk menafsirkan mandat hukum tersebut sesuai dengan kepentingan mereka masing-masing. Sebagai akibatnya, terjadilah tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Upaya harmonisasi dalam kaitan ini akan mampu mengubah tumpang tindih kewenangan potensi konflik kepentingan menjadi arena kerja sama. Dengan demikian, terjadinya disharmoni hukum dapat dicegah.
8. Dampak hukum yang berbeda: *diffused cost-diffused benefit*, *diffused cost-concentrated benefit*, *concentrated cost-diffused benefit*, dan *concentrated cost-concentrated benefit*. Kenyataan tentang adanya berbagai dampak hukum yang dapat ditimbulkan oleh penerapan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan pesisir menunjukkan bahwa harmonisasi merupakan upaya yang harus dilakukan agar dampak hukum tersebut sedapat mungkin bersifat positif, sehingga tidak menimbulkan disharmoni hukum.

3. Proses Harmonisasi Hukum

Penulisan buku narasi dimaksudkan untuk mengetengahkan keadaan saat ini sebagai cerminan dari aplikasi sebagian peraturan perundang-undangan dan beberapa ketentuan hukum adat yang tercantum di dalam basis data (*database*) hukum pengelolaan sumber daya pesisir dan alam, buku saku kumpulan pasal-pasal ketentuan dan sanksi peraturan perundang-undangan tentang sumber daya pesisir dan alam, serta materi acuan penyusunan Peraturan Daerah tentang pengelolaan wilayah pesisir. Dari keempat hasil tersebut, dapat disimpulkan bahwa harmonisasi dilakukan dalam rangka mencegah terjadinya disharmoni hukum dan untuk menanggulangi disharmoni hukum yang sudah terjadi.

Harmonisasi hukum untuk mencegah terjadinya disharmoni hukum dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstriksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional. Upaya ini dilakukan dengan arahan untuk menegaskan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Upaya harmonisasi yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi

hukum untuk menanggulangi disharmoni hukum yang telah terjadi dilakukan melalui:

a. Proses non-litigasi dengan mempergunakan perangkat *alternative dispute resolution* (ADR) untuk menyelesaikan sengketa perdata di luar pengadilan. Proses negosiasi atau musyawarah, baik dengan maupun tanpa juru penengah, untuk menyelesaikan disharmoni hukum publik yang tidak bersifat pidana, seperti tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan antarinstansi pemerintah.
b. Proses litigasi dengan mempergunakan perangkat *court connected dispute resolution* (CCDR) untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa di bidang perdata sebelum dimulai pemeriksaan di pengadilan.
c. Proses litigasi sebagai pemeriksaan perkara perdata di pengadilan.
d. Proses pemeriksaan perkara pidana untuk mengadili pelanggaran atau tindak kejahatan.

Harmonisasi yang dilakukan untuk menanggulangi disharmoni hukum yang telah terjadi juga memerlukan teknik-teknik penemuan hukum dalam rangka mempertegas kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral.

Dengan demikian, harmonisasi hukum merupakan kegiatan penemuan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral.

Di dalam pengelolaan pesisir terpadu, harmonisasi harus dapat mencerminkan adanya keterpaduan ekosistem darat dan laut, keterpaduan ilmu pengetahuan dan manajemen, serta keterpaduan antar-tingkatan pemerintahan. Sebaliknya, di dalam keterpaduan-keterpaduan tersebut juga tercermin harmonisasi hukum.

4. Sarana Harmonisasi

Semua peraturan perundang-undangan yang mengatur atau yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir adalah hukum tertulis. Kelemahan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis adalah bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak memuat perkembangan-perkembangan yang terjadi di bidang pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir yang hampir seluruhnya tidak tertulis. Oleh karena itu, apabila peraturan perundang-undangan ingin diterapkan untuk mengatur perkembangan-perkembangan tersebut, maka hukum yang benar-benar berlaku untuk perkembangan-perkembangan itu harus ditemukan terlebih dahulu melalui kegiatan penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional terhadap isi peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang

pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir. Menurut ilmu hukum, metode penafsiran hukum terdiri atas penafsiran gramatikal, penafsiran historis, penafsiran sitematis, dan penafsiran teleologis.

4.1 Penafsiran Gramatikal

Penafsiran gramatikal adalah penafsiran berdasarkan tata bahasa yang dilakukan terhadap kata-kata yang tersusun di dalam bunyi dan isi peraturan perundang-undangan. Jadi, kata demi kata yang terkandung di dalam pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan dari suatu peraturan perundang-undangan akan diartikan dan diberi makna. Kata-kata tersebut kemudian dikaitkan satu sama lain sehingga memberi pemahaman yang utuh tentang hukum yang berlaku bagi suatu perbuatan hukum, hubungan hukum, dan peristiwa hukum yang terjadi di bidang pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir. Sebagai contoh adalah uraian tentang arti harmonisasi peraturan perundang-undangan pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir dalam rangka otonomi daerah yang telah dikemukakan di atas.

4.2 Penafsiran Sejarah

Penafsiran sejarah adalah penafsiran hukum yang dilakukan dengan memfokuskan diri pada sejarah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, mulai dari munculnya gagasan sampai dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian, kegiatan penafsiran sejarah akan menyoroti dan memberi arti serta makna terhadap setiap perkembangan, misalnya, dalam proses pembentukan RPP Konservasi Sumber Daya Ikan, mulai dari latar belakang timbulnya ide-ide tentang materi RPP, perumusan konsep awal materi draft akademik, masukan-masukan dari Tim Hukum dan Tim Teknis KonasKo, laporan-laporan rapat dan semiloka RPP, hasil pertemuan antardepartemen, hasil pembahasan di Sekretariat Negara, sampai dengan diundangkannya RPP.

4.3 Penafsiran Sistematis

Penafsiaran sistematis adalah penafsiran hukum yang dilakukan dengan memberi arti dan makna isi suatu peraturan perundang-undangan yang terkandung di dalam tata urutan materi peraturan perundang-undangan, yaitu mulai dari apa yang terkandung di dalam judul, menimbang, mengingat, memutuskan, bunyi pasal-demi pasal, penjelasan umum, dan penjelasan pasal demi pasal.

Judul dapat ditafsirkan secara gramatikal. Fokus penafsiran hukum terhadap materi yang terkandung di dalam menimbang adalah pemahaman tentang landasan filosofis dan landasan sosiologis dari

suatu peraturan perundang-undangan. Titik berat perhatian dari penafsiran hukum terhadap materi yang terdapat di dalam mengingat, yang lazimnya terdiri atas satu daftar peraturan perundang-undangan yang terkait, adalah pemahaman tentang landasan yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan.

Fokus penafsiran hukum terhadap bunyi pasal demi pasal adalah mencari makna hukum yang terkandung di dalam sistematika kerangka pemikiran dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Fokus penafsiran hukum terhadap isi penjelasan umum adalah untuk mengetahui makna hukum secara umum dari suatu peraturan perundang-undangan. Fokus penafsiran hukum terhadap isi penjelasan pasal demi pasal adalah untuk memperjelas materi hukum yang sudah dijelaskan dan menjelaskan hal-hal yang dijelaskan sebagai cukup jelas. Gabungan dari keseluruhan kegiatan penafsiran sistematis ini akan memberi pemahaman tentang hukum yang berlaku bagi pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir.

4.4 Penafsiran Teleologis

Penafsiran teleologis atau penafsiran sosiologis adalah penafsiran hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan perkembangan aspirasi rakyat dan situasi/kondisi masyarakat. Peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif tertulis senantiasa akan diupayakan untuk berlaku selama mungkin dengan tanpa mengubah apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian, isi peraturan perundang-undangan akan bersifat tetap dalam waktu lama, sementara itu situasi dan kondisi kehidupan kemasyarakatan terus berubah. Oleh karena itu, penafsiran teleologis ini berusaha menafsirkan isi peraturan perundang-undangan dengan memaknai perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat. Sebagai contoh konkret adalah tumbuh dan berkembangnya pemahaman masyarakat di beberapa daerah tentang kawasan konservasi sebagai MPA: *Marine Protected Area*, MCA: *Marine Conservation Area,* dan MMA: *Marine Management Area*.

4.5 Konstruksi Hukum

Metode konstruksi hukum adalah suatu metode penafsiran hukum yang bertujuan untuk membentuk, menyusun, atau membangun hukum bagi suatu perbuatan hukum, hubungan hukum, atau peristiwa hukum yang terjadi di bidang pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir. Konstruksi hukum ini dapat dilakukan melalui penafsiran analogis, penafsiran *a contrario*, penafsiran restriktif/penghalusan hukum, penafsiran ekstentif, penafsiran komparatif, dan penafsiran futuristis.

4.6 Penafsiran Analogis

Penafsiran analogis adalah penafsiran hukum yang dilakukan terhadap isi peraturan perundang-undangan yang mengatur perbuatan hukum, hubungan hukum, dan peristiwa hukum tertentu, di mana hasil penafsiran tersebut kemudian diupayakan untuk diterapkan dalam perbuatan hukum, hubungan hukum, dan peristiwa hukum yang terjadi di dalam pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir yang mirip (*analog*) dengan perbuatan hukum, hubungan hukum, dan peristiwa hukum yang peraturan perundang-undangannya ditafsirkan tersebut. Dengan penafsiran analogis dapat dibentuk hukum yang secara *analog* dapat diberlakukan bagi kegiatan-kegiatan pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir.

4.7 Penafsiran *A Contrario*

Penafsiran *a contrario* adalah penafsiran hukum yang dilakukan secara berlawanan untuk dapat mengetahui hukum yang berlaku. Sebagai contoh sederhana adalah gambar atau logo wanita yang terpampang pada kamar kecil/WC menunjukkan bahwa WC tersebut diperuntukkan bagi wanita. Secara *a contrario*, hukum yang berlaku bagi pria adalah pria dilarang masuk. Dalam salah satu ketentuan hukum UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan menyatakan bahwa setiap kegiatan usaha perikanan tangkap dan perikanan budidaya wajib memiliki izin. Secara *a contrario*, hukum yang dapat dibentuk dan diberlakukan kepada masyarakat adalah: dilarang melakukan kegiatan usaha perikanan tanpa izin.

4.8 Penafsiran Restriktif/Penghalusan Hukum

Penafsiran restriktif atau penghalusan hukum adalah penafsiran hukum yang dilakukan terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk mempersempit berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagai contoh adalah penghalusan hukum terhadap UU Nomor 24 Tahun 1992 yang menghasilkan pemahaman tentang penataan ruang yang berlaku khusus bagi pengelolaan kawasan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sebagaimana diatur di dalam PP Nomor 8 Tahun 1998 jo. UU Nomor 5 Tahun 1990.

4.9 Penafsiran Ekstentif

Penafsiran ekstentif adalah penafsiran hukum yang dilakukan dengan tujuan untuk memperluas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh adalah penafsiran terhadap ketentuan hukum yang terkandung di dalam pengertian konservasi sehingga pengertian konservasi tersebut tidak hanya mencakup proteksi dan

preservasi, namun juga termasuk kegiatan pemanfaatan lestari yang berkelanjutan.

4.10 Penafsiran Komparatif

Penafsiran komparatif adalah penafsiran hukum yang dilakukan dengan tujuan membandingkan hasil penafsiran dari satu peraturan dengan hasil penafsiran peraturan lainnya, sehingga dapat diperoleh suatu kejelasan tentang hukum yang berlaku. Sebagai contoh adalah upaya untuk membandingkan peraturan-peraturan konservasi sumber daya ikan yang berlaku di beberapa negara dengan tujuan untuk dapat memperoleh materi hukum bagi penyusunan RPP Konservasi Sumber Daya Ikan.

4.11 Penafsiran Futuristis

Penafsiran futuristis adalah penafsiran hukum yang dilakukan terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang akan berlaku di masa yang akan datang. Sebagai contoh adalah posisi DKP dalam menyikapi setiap peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pihak DEPHUT telah dilandasi dengan pemahaman RPP Konservasi Sumber Daya Ikan yang sedang dikembangkan berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 2004.

4.12 Penalaran Hukum

Hasil penafsiran hukum tersebut di atas harus logis atau masuk akal. Artinya, hasil penafsiran tersebut dapat diterima oleh semua *stakeholders* kelautan. Hasil penafsiran hukum adalah masuk akal apabila penafsiran hukum tersebut mampu menampung semua aspirasi *stakeholders*, baik aspirasi pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Oleh karena itu, penafsiran hukum tersebut harus diberi *reasonings* yang cukup berupa antara lain *justification* dan *legitimation* agar dapat diterima oleh masyarakat luas sebagai hukum yang berlaku bagi berbagai macam kegiatan di bidang pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir.

4.13 Argumentasi Rasional

Banyak peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir mengatur hal-hal yang bersifat teknis yang memerlukan penjelasan-penjelasan non-hukum. Oleh karena itu, hasil penafsiran hukum dan penalaran hukum perlu lebih dijelaskan dengan bahasa teknik yang rasional yang mudah dipahami oleh masyarakat luas. Sebagai contoh adalah pengaturan tentang penetapan batas-batas suatu kawasan konservasi haruslah disertai dengan penjelasan teknis berupa tata cara atau prosedur pemetaan batas-batas dan peta tata batas kawasan konservasi yang telah ditetapkan.

18

Arah Menuju Harmonisasi

Tommy H. Purwaka

1. Pemahaman Harmonisasi Sebagai Arah Harmonisasi Hukum
2. Pemahaman Asas Otonomi Daerah Sebagai Arah Harmonisasi Hukum
3. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Pengelolaan Pesisir Sebagai Arah Harmonisasi Hukum
4. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Konservasi Sebagai Arah Harmonisasi Hukum
5. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Kelestarian Sebagai Arah Harmonisasi Hukum
6. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Perlindungan Sebagai Arah Harmonisasi Hukum
7. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Pemanfaatan Berasas Konservasi sebagai Arah Harmonisasi Hukum
8. Arah Harmonisasi Hukum dalam Pengelolaan Pesisir
   - 8.1 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada Peraturan Perundang-undangan
   - 8.2 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada Pengertian dan Ruang Lingkup
   - 8.3 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada Keterpaduan Kelembagaan
   - 8.4 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada UUD Negara RI tahun 1945 dan Perundang-undangan yang Menjiwai Otonomi Daerah
   - 8.5 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada Upaya Kodifikasi dan Unifikasi
9. Sarana untuk Harmonisasi

Catatan Akhir

1. Pemahaman Harmonisasi Sebagai Arah Harmonisasi Hukum

Penerapan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan pesisir secara bersama-sama tanpa upaya-upaya harmonisasi atau penyelarasan dan penyerasian sudah barang tentu akan menimbulkan masalah seperti benturan kepentingan antarlembaga *stakeholders* pesisir dan kelautan. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman-pedoman untuk melaksanakan strategi, di mana ketiganya sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan. Kebijakan terdiri atas dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Dalam kaitan ini, harmonisasi dapat diawali dengan melakukan penyelarasan dan penyerasian tujuan, strategi, dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional dengan tetap memperhatikan sistem hukum dan asas-asas hukum yang berlaku.

Untuk mempermudah harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut di atas, penyelarasan dan penyerasaian tujuan, strategi, dan pedoman dapat dilakukan dengan mengacu kepada hukum dasar yaitu UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan payung seperti UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di samping itu, amandemen UUD 1945 dan pengundangan UU Nomor 32 Tahun 2004 membawa konsekuensi logis bahwa peraturan perundang-undangan yang sudah ada harus diselaraskan dan diserasikan dengan perubahan hukum dasar dan hukum payung yang telah terjadi.

Uraian di atas merupakan penjelasan tentang harmonisasi dari sisi pencegahan, yaitu upaya harmonisasi yang dilakukan dalam rangka menghindarkan terjadinya disharmoni. Di samping untuk mencegah terjadinya disharmoni, harmonisasi juga dilakukan untuk

menanggulangi keadaan disharmoni hukum yang telah terjadi. Keadaan disharmoni hukum dicerminkan oleh, misalnya, tumpang tindih kewenangan, benturan kepentingan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, dan tindak pidana. Disharmoni hukum di bidang hukum privat dapat diharmoniskan melalui perangkat *Alternative Dispute Resolution* (ADR),[1] *Court Connected Dispute Resolution* (CCDR),[2] dan pemeriksaan di pengadilan. Disharmoni hukum di bidang hukum publik, sepanjang tidak menyangkut pelanggaran ketentuan pidana, dapat diharmoniskan melalui upaya negosiasi atau musyawarah, dengan atau tanpa mempergunakan penengah atau juru runding. Disharmoni hukum di bidang hukum publik yang menyangkut pelanggaran pidana hanya dapat diharmoniskan melalui pengadilan.

2. Pemahaman Asas Otonomi Daerah Sebagai Arah Harmonisasi Hukum

Asas-asas otonomi daerah yang dianut oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah asas otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. Asas otonomi luas mengandung pengertian bahwa daerah memiliki kebebasan untuk mengartikan atau menginterpretasikan mandat otonomi yang diterimanya dari UU Nomor 32 Tahun 2004 secara luas. Namun demikian, kebebasan dan keleluasaan daerah untuk menafsirkan kewenangan otonomi tersebut dikendalikan oleh dua asas lainnya. Asas otonomi nyata menyatakan bahwa daerah memiliki keleluasaan dan kebebasan untuk menafsirkan kewenangan otonominya dengan catatan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan otonominya tersebut benar-benar nyata ada, hidup, dan berproses di dalam masyarakat, serta benar-benar bermanfaat untuk masyarakat. Asas otonomi bertanggung jawab menegaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tersebut harus dapat meningkatkan keselarasan dan keserasian hubungan antardaerah dan hubungan antara daerah dengan pusat dalam kerangka NKRI.

Bila keseluruhan uraian tentang pengertian dan ruang lingkup di atas dihimpun menjadi satu, maka akan dapat dipahami bahwa harmonisasi dari peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir yang dibahas di dalam tulisan ini akan difokuskan pada pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004. Dengan demikian terlihat di sini bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 akan menjadi acuan bagi upaya-upaya untuk harmonisasi. Artinya, penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional dari masing-

masing peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan konservasi laut dan pesisir perlu diselaraskan dan diserasikan dengan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional dari UU Nomor 32 Tahun 2004. Penyelarasan dan penyerasian tersebut sudah barang tentu harus senantiasa mengacu kepada UUD 1945 yang telah diamandemen, khususnya Pasal 33 Ayat (3) dan Pasal 18A.

3. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Pengelolaan Pesisir Sebagai Arah Harmonisasi Hukum

Pengertian dan ruang lingkup dari pengelolaan sumber daya alam pesisir dan laut yang akan dipakai di sini adalah pengelolaan yang dipahami sebagai suatu proses pengambilan keputusan secara sadar untuk mengalokasikan sumber daya alam pesisir dan laut dalam ruang dan waktu tertentu secara berkelanjutan guna mencapai tujuan pengelolaan yang telah ditetapkan. Proses pengambilan keputusan tersebut mencakup kegiatan-kegiatan:[3]

1. Perencanaan atau *planning* dan penataan atau *organizing* yang terdiri atas kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan data dan informasi, kajian sumber daya atau *stock assessment*, penghitungan daya dukung dan daya tampung, serta pengalokasian daya dukung dan daya tampung.
2. Pemanfaatan sumber daya alam pesisir dan laut (pelaksanaan rencana atau *actuating*), yang mencakup juga kegiatan pengolahan dan pemasaran.
3. Pengawasan kegiatan pemanfaatan sumber daya alam pesisir dan laut (*controlling*).

POAC sebagai komponen pengelolaan di dalam pemahaman bisnis sering disebut dengan PDCA: *plan*, *do*, *check and action* yang artinya adalah rencanakan, laksanakan, adakan pengecekan, dan apabila terdapat kekeliruan atau kesalahan segera ambil tindakan. POAC atau PDCA tersebut merupakan proses pengambilan keputusan karena di dalam kegiatan pengelolaan, pengelola sering dihadapkan pada pilihan apakah tujuan pengelolaan adalah semata-mata pemanfaatan, perlindungan, atau pelestarian. Pilihan dari salah satu tujuan tersebut akan sangat mempengaruhi:

- Hukum dan kebijakan serta perilaku kelembagaan dalam melakukan kegiatan dari beberapa komponen pengelolaan.
- Penetapan alokasi daya dukung sumber daya alam pesisir dan daya

tampung lingkungannya. Alokasi sendiri berarti penetapan peruntukan dari sumber daya alam pesisir dan lingkungannya.

- Penentuan besarnya daya dukung dan daya tampung yang dialokasikan.
- Pola penataan ruang dan penetapan jangka waktu pemanfaatan sumber daya alam pesisir dan lingkungannya.

Proses pengambilan keputusan dilakukan secara sadar. Artinya para pengelola harus menyadari risiko yang timbul dari pengambilan keputusan tersebut. Risiko akan semakin kecil apabila pengambilan keputusan didasarkan pada *the best scientific* data yang tersedia pada saat itu. Di samping itu, pengambilan keputusan juga harus memperhatikan dan mempertimbangkan ilmu pengetahuan dan teknologi sedang berkembang, hukum dan kelembagaan, serta sistem administrasi negara yang berlaku pada saat itu.

Pengelolaan sumber daya alam pesisir dan laut lazimnya dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan *resource-based management* (RBM), *community-based management* (CBM) dan *market-based management* (MBM). RBM merupakan kegiatan pengelolaan yang didasarkan pada kemampuan sumber daya manusia, sumber daya buatan, dan sumber daya alam. CBM merupakan kegiatan pengelolaan yang didasarkan pada kemampuan peran masyarakat. MBM merupakan kegiatan pengelolaan yang didasarkan pada kemampuan mekanisme pasar. RBM dan CBM akan menghasilkan sumber daya sebagai basis-basis kompetisi, sedangkan MBM akan menghasilkan suatu sumber daya yang memiliki keunggulan daya saing yang berkelanjutan (*sustainable competitive advantage*) berdasarkan kekuatan basis-basis kompetisi serta strategi *how to compete* dan *where to compete*. Kombinasi RBM dan MBM digunakan manakala *stakeholders* yang terlibat sedikit, misalnya di perairan ZEE, sedangkan kombinasi CBM dan MBM diterapkan apabila banyak *stakeholders* yang terlibat, misalnya di perairan pantai.[4]

4. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Konservasi Sebagai Arah Harmonisasi Hukum

Konservasi pesisir dan laut adalah upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumber daya pesisir dan laut untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumber daya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya laut dan pesisir.

Menurut *Black's Law Dictionary* (1999), konservasi (*conservation*) adalah: *"The supervision, management, and maintenance of natural*

resources; the protection, improvement, and use of natural resources in a way that ensures the highest social as well as economic benefits." (Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minn: *West Group*, 1999).

Di samping itu, konservasi juga berarti pengelolaan sumber daya pesisir dan laut yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana, yaitu sesuai dengan daya dukung dan daya tampung yang dialokasikan, untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya [Pasal 1 butir (2) UU Nomor 5 Tahun 1990; lihat juga Surna T. Djajadiningrat, *Kamus Istilah Lingkungan*, Jakarta: Bina Rena, 1994]. Konservasi juga diartikan sebagai pengelolaan sumber daya alam yang tak terbaharui untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana dan yang terbaharui untuk menjamin kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai serta keanekaragamannya [Pasal 1 butir (15) UU Nomor 23 Tahun 1997].

Awal mulanya, konservasi diartikan sebagai kegiatan preservasi terhadap tanaman dan hewan, namun sekarang pengertian tersebut juga mencakup semua kegiatan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana (John Kingston, *Longman Geography Handbook*, Singapore: Longman Singapore Publishers, 1993), di mana:

Conservation embraces a wide range of concepts. Strictly speaking it means "preservation," to retain intact or unchanged. This implies a "saving" from change, e.g. an exotic fish resource threatened by fishing development. In a wider sense conservation implies the planning and management of resources so as to secure their wise use and continuity of supply, while maintaining and enhancing their quality, value and diversity.

(Brian Goodall, *Dictionary of Human Geography*, New York: Penguin, 1987).

Pasal 1 butir (8) UU Nomor 31 Tahun 2004 dan penjelasannya menegaskan bahwa obyek yang dikonservasi adalah sumber daya ikan, di mana sumber daya ikan yang dikonservasi tersebut juga termasuk atau mencakup ekosistem, jenis, dan genetik. Kata "termasuk" di sini memberikan pengertian bahwa ekosistem, jenis, dan genetik merupakan bagian dari sumber daya ikan, dan ketiganya bukan sumber daya ikan itu sendiri. Sumber daya ikan tidak hanya terdiri atas ekosistem, jenis, dan genetik. Ekosistem sendiri bukanlah sumber daya ikan. Dengan demikian, konservasi ada 4 (empat) macam, yaitu konservasi sumber daya ikan, konservasi ekosistem, konservasi jenis ikan, dan konservasi genetik ikan.

Arti konservasi dalam kawasan konservasi laut dan pesisir adalah upaya perlidungan (*protection*), pelestarian (*preservation*), dan

pemanfaatan (*exploitation*). Dari aspek teoretis, kegiatan perlindungan dan pelestarian bertentangan dengan kegiatan pemanfaatan. Pengalaman menunjukkan bahwa perlindungan dan pelestarian sering diartikan sebagai proteksi yang dipertentangkan dengan eksploitasi. Dalam perkembangan dewasa ini, proteksi dan eksploitasi dipandang sebagai kegiatan yang saling melengkapi dalam rangka mewujudkan keberlanjutan atau kesinambungan atau sustainabilitas kegiatan pemanfaatan secara lestari.

5. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Pelestarian Sebagai Arah Harmonisasi Hukum

Pertentangan sebagaimana diidentifikasikan tersebut di atas diupayakan untuk ditiadakan melalui pelestarian, yaitu upaya-upaya untuk menjaga perimbangan antara daya dukung sumber daya alam dan daya tampung lingkungan dengan pemanfaatan sumber daya alam dan ekosistemnya agar daya dukung dan daya tampung tetap lestari. Dengan demikian, pelestarian dapat berdampingan dengan pemanfaatan, atau bahkan keduanya dapat dilaksanakan secara terpadu di bawah payung konservasi, di mana pelestarian dapat menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumber daya ikan dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya bagi kegiatan pemanfaatan.

Untuk mewujudkan tujuan pelestarian tersebut, kegiatan pelestarian yang dilakukan meliputi pelestarian daya dukung sumber daya alam dan pelestarian daya tampung lingkungan sumber daya alam. Pelestarian Daya Dukung Sumber Daya Alam adalah rangkaian upaya untuk memelihara dan mempertahankan tingkat kemampuan sumber daya alam dalam mengantisipasi tekanan sebagai akibat adanya perubahan dan/atau dampak negatif yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan, agar sumber daya alam tersebut tetap mampu mendukung pembangunan wilayah pesisir, khususnya pemanfaatan sumber daya alam dan ekosistemnya secara berkelanjutan [dimodifikasi dari Pasal 1 butir (7) UU Nomor 23 Tahun 1997]. Pelestarian daya tampung lingkungan sumber daya alam adalah rangkaian upaya untuk memelihara dan mempertahankan tingkat kemampuan lingkungan sumber daya alam dalam menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang dibuang ke dalamnya [dimodifikasi dari Pasal 1 butir (9) UU Nomor 23 Tahun 1997].

6. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Perlindungan Sebagai Arah Harmonisasi Hukum

Perlindungan adalah rangkaian upaya untuk melindungi sumber daya alam hayati, ekosistem, jenis sumber daya alam hayati, dan/atau genetik sumber daya alam hayati agar tetap lestari atau awet [dimodifikasi dari Pasal 1 butir (7) UU Nomor 24 Tahun 1992]. Menurut Kamus Bahasa Inggris Kontemporer, perlindungan didefinisikan sebagai:

The act of guarding fishery resources and their environment against possible future damage or the act of keeping fishery resources and their environment from degradation and depletion. (dimodifikasi dari Paul Procter, *Longman Dictionary of Contemporary English*, Harlow, Essex: Longman Group Ltd, 1986).

Perlindungan, dalam kaitan ini, tidak dapat berjalan bersama-sama dengan pemanfaatan, karena perlindungan pada hakikatnya melarang adanya pemanfaatan di dalam wilayah pesisir yang dilindungi. Dengan tidak terganggunya wilayah pesisir yang dilindungi oleh kegiatan pemanfaatan, maka wilayah pesisir yang dilindungi dapat memberi jaminan tentang keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumber daya alam hayati dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya bagi kegiatan pemanfaatan [dimodifikasi dari Pasal 1 butir (8) UU Nomor 31 Tahun 2004].

7. Pemahaman Pengertian dan Ruang Lingkup Pemanfaatan Berasas Konservasi Sebagai Arah Harmonisasi

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pelestarian dan perlindungan adalah dua kegiatan konservasi yang bertujuan untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungan sumber daya alam dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragamannya bagi kegiatan pemanfaatan, dan kegiatan pemanfaatan yang demikian itu merupakan kegiatan pemanfaatan yang dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip konservasi.

Pemanfaatan (*exploitation*) adalah rangkaian upaya secara sadar dan terencana untuk melakukan penangkapan, pengambilan, pembudidayaan, penggunaan, pengusahaan, dan pengembangan sumber daya alam dan ekosistemnya sesuai dengan daya dukung dan daya tampung untuk menghasilkan manfaat secara berkelanjutan [dimodifikasi dari Pasal 1 butir (3) UU Nomor 23 Tahun 1997). Kegiatan pemanfaatan ini bersama-sama dengan kegiatan pelestarian dan perlindungan dilakukan di dalam kawasan konservasi pesisir dan laut.

8. Arah Harmonisasi Hukum dalam Pengelolaan Pesisir

Upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan pengelolaan kawasan konservasi pesisir dan laut dalam rangka otonomi daerah merupakan upaya penyelarasan dan penyerasian unsur-unsur pengelolaan kawasan konservasi pesisir dan laut yang diatur dalam masing-masing peraturan perundang-undangan dengan mengacu kepada:

1. Pasal 33 Ayat (3) jo. Pasal 18A dan Pasal 18B UUD Negara RI Tahun 1945
2. Pasal 18 jo. Pasal 9 jo. Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004
3. Pengertian dan ruang lingkup sebagaimana diuraikan dalam uraian No. 2 di atas.
4. Dasar-dasar teoretis sebagaimana diuraikan dalam uraian No. 3 di atas.
5. Unsur-unsur pengelolaan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, khususnya UU Nomor 11 Tahun 1967, UU Nomor 5 Tahun 1990, UU Nomor 24 Tahun 1992, UU Nomor 23 Tahun 1997, UU Nomor 41 Tahun 1999, dan UU Nomor 31 Tahun 2004.

8.1 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 11 Tahun 1967 dan peraturan pelaksanaannya menegaskan bahwa pemerintah dapat memberi surat keputusan pemberian kuasa pertambangan, yaitu kuasa pertambangan yang diberikan kepada perusahaan negara, perusahaan daerah, badan hukum atau perorangan untuk melakukan usaha pertambangan (Pasal 1 jo. Pasal 2 PP Nomor 32 Tahun 1969).[5] Bila Pasal 14 UU Nomor 11 Tahun 1967 dikaitkan dengan Pasal 7 PP Nomor 32 Tahun 1969, maka kuasa pertambangan tersebut terdiri atas kuasa pertambangan penyelidikan umum, kuasa pertambangan eksplorasi, kuasa pertambangan eksploitasi, kuasa pertambangan pengolahan dan pemurnian, kuasa pertambangan pengangkutan, dan kuasa pertambangan penjualan. Pengawasan terhadap berbagai kegiatan usaha pertambangan perlu dilakukan dalam rangka menjamin bahwa kegiatan usaha pertambangan tersebut senantiasa memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 29 dan Pasal 30 UU Nomor 11 Tahun 1967 jo. Pasal 64 dan Pasal 65 PP Nomor 32 Tahun 1969).

Untuk kepentingan harmonisasi hukum dalam pengelolaan kawasan konservasi pesisir dan laut, pelaksanaan kuasa pertambangan penyelidikan umum dan kuasa pertambangan eksplorasi seyogyanya dipandang sebagai kegiatan perencanaan dan penataan (*planning and organizing*). Kegiatan perencanaan dan penataan tersebut merupakan landasan bagi dilaksanakannya kuasa pertambangan eksploitasi, pengolahan, pemurnian, pengangkutan, dan penjualan (*actuating*). Dalam kaitan ini, pengawasan (*controlling*) dilakukan terhadap kegiatan pelaksanaan semua kuasa pertambangan. Pengelolaan terhadap sumber daya pertambangan dengan asas konservasi dilakukan untuk menjamin bahwa pemanfaatan sumber daya melalui pelaksanaan berbagai macam kuasa pertambangan dilaksanakan secara bijaksana [Pasal 1 butir (15) UU Nomor 23 Tahun 1997].

Pasal 1 butir (2) jo. butir (15) UU Nomor 23 Tahun 1997 menegaskan bahwa pengelolaan lingkungan hidup dilakukan melalui kegiatan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian dengan tujuan untuk melestarikan fungsi-fungsi lingkungan hidup, dalam rangka menjamin pemanfaatan sumber daya alam non-hayati secara bijaksana serta ketersediaan sumber daya alam hayati secara berkelanjutan bagi usaha-usaha pemanfaatan. Dalam kaitan ini, pengelolaan pertambangan secara yuridis-normatif telah selaras dan serasi dengan pengelolaan lingkungan hidup.

Pemanfaatan sumber daya alam hayati secara bijaksana menurut Pasal 1 butir (2) UU Nomor 5 Tahun 1990 adalah pemanfaatan yang dilakukan dengan mempertimbangkan *potential capacity dan carrying capacity* dari sumber daya alam hayati dan *absorptive capacity* dari lingkungan sumber daya alam hayati tersebut. Pemanfaatan sumber daya alam hayati secara bijaksana tersebut di dalam UU Nomor 31 Tahun 2004 dikendalikan melalui pengelolaan perikanan berasaskan konservasi sumber daya ikan. Pasal 1 butir (7) UU Nomor 31 Tahun 2004 mendefinisikan pengelolaan perikanan sebagai:

Semua upaya, termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan [*planning and organizing*], dan implementasi [dari perencanaan atau *actuating*] serta penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan [*controlling*], yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas lain yang diarahkan untuk

mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati. Konservasi sumber daya ikan adalah upaya perlindungan, pelestarian, dan pemanfaatan sumber daya ikan, termasuk ekosistem, jenis, dan genetik untuk menjamin keberadaan, ketersediaan, dan kesinambungannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai dan keanekaragaman sumber daya ikan.

Pengelolaan kehutanan sebagai pengelolaan sumber daya alam hayati diatur oleh UU Nomor 41 Tahun 1999 jo. UU Nomor 5 Tahun 1990. Dengan demikian, substansi yuridis normatif dari pengelolaan kehutanan tidak jauh berbeda dari pengelolaan perikanan, pengelolaan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, pengelolaan lingkungan hidup, dan pengelolaan pertambangan. Keseluruhan dari kegiatan pengelolaan tersebut senantiasa bersentuhan dengan ruang, di mana penataan ruang akan sangat menentukan pelaksanaan masing-masing kegiatan pengelolaan. Penataan ruang menurut Pasal 1 butir (3) UU Nomor 24 Tahun 1992 adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dari definisi ini terlihat bahwa penataan ruang adalah kegiatan pengelolaan ruang. Sementara itu, ruang merupakan wadah dari berbagai macam kegiatan pengelolaan sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati. Berdasarkan uraian singkat ini dapat dipahami bahwa penyelarasan dan penyerasian peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya dapat dilakukan melalui penataan ruang.

8.2 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada Pengertian dan Ruang Lingkup

Uraian tentang pengertian dan ruang lingkup pengelolaan konservasi pesisir dan laut telah menunjukkan adanya kesamaan pemahaman tentang unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian dan ruang lingkup dengan unsur-unsur pengelolaan berasaskan konservasi yang diatur di dalam UU Nomor 11 Tahun 1967, UU Nomor 5 Tahun 1990, UU Nomor 24 Tahun 1992, UU Nomor 23 Tahun 1997, UU Nomor 41 Tahun 1999, dan UU Nomor 31 Tahun 2004.

Pemahaman tentang pengelolaan berasaskan konservasi adalah pemahaman berdasarkan *common sense*. Di dalam situasi dan kondisi yang penuh dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan, *common sense* tidak boleh mati. *Common sense* tersebut merupakan perekat yang ampuh yang dapat digunakan oleh upaya harmonisasi

hukum untuk merekatkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pengelolaan kawasan konservasi pesisir dan laut.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa penggunaan *common sense* dalam penataan ruang akan sangat membantu upaya harmonisasi tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi agar tujuan tercapai dari masing-masing peraturan perundang-undangan. Masing-masing peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan laut memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi agar tujuan tercapai. Oleh karena itu, interaksi hukum yang terjadi antara beberapa peraturan perundang-undangan seyogyanya diarahkan untuk menghasilkan harmonisasi tujuan, harmonisasi strategi untuk mencapai tujuan, dan harmonisasi pedoman untuk melaksanakan strategi. Harmonisasi atau keterpaduan hukum tersebut akan memudahkan terwujudnya keterpaduan kelembagaan dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan laut. Adalah sulit untuk memadukan lembaga-lembaga *stakeholders* apabila hukum yang menjadi landasan kegiatan mereka sulit untuk dipadukan.

8.3 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada Keterpaduan Kelembagaan

Aspek hukum dan kelembagaan (*legal and institutional aspects*) dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan kawasan konservasi pesisir dan laut diwujudkan dalam bentuk interaksi hukum dan kelembagaan.[6] Masing-masing *stakeholder* yang terlibat dalam kegiatan pengelolaan, baik lembaga pemerintah, lembaga swasta, maupun lembaga masyarakat, memperoleh mandat hukum dari peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan satu, dua, atau beberapa komponen kegiatan pengelolaan sumber daya pesisir dan laut. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa masing-masing komponen kegiatan pengelolaan merupakan interaksi hukum dan kelembagaan.

Oleh karena interaksi hukum dan kelembagaan terjadi di setiap komponen kegiatan pengelolaan dan juga antarkomponen kegiatan di dalam pengelolaaan, maka keterpaduan tersebut hendaknya dapat diupayakan untuk terwujud di setiap lini dan tingkatan interaksi hukum dan kelembagaan. Upaya untuk memadukan peraturan perundang-undangan pengelolaan, atau paling tidak untuk menyelaraskan dan

menyerasikannya, dapat dilakukan melalui penafsiran hukum, penalaran hukum, dan argumentasi rasional dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masing-masing lembaga dengan arahan utama untuk mengembangkan fungsi lindung dari kawasan konservasi pesisir dan laut. Apabila keterpaduan hukum dapat diwujudkan, maka masalah keterpaduan dalam aplikasinya juga harus selalu diupayakan oleh lembaga pengelola kawasan konservasi laut dan pesisir. Keterpaduan kelembagaan senantiasa akan menjadi jaminan bagi terselenggaranya harmonisasi hukum dalam pengelolaan kawasan konservasi pesisir dan laut.

8.4 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada UUD Negara RI Tahun 1945 dan Perundang-undangan yang Menjiwai Otonomi Daerah

Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 merupakan sumber hukum sekaligus landasan hukum bagi setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam pesisir dan laut. Sehubungan dengan itu, Pasal 18A dan 18B UUD menetapkan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya harus diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Undang-Undang yang dimaksudkan di sini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan upaya pengelolaan kawasan konservasi pesisir dan laut.

Pasal 237 jo. Pasal 238 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004[7] menyatakan bahwa semua peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berkaitan dengan pemerintahan daerah tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, serta yang berkaitan dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada UU Nomor 32 Tahun 2004. Dengan demikian banyak peraturan perundang-undangan yang harus disesuaikan dan diselaraskan dengan bunyi UU Nomor 32 Tahun 2004, sepanjang yang berkaitan dengan daerah otonom dan pemerintahan daerah.

Daerah kabupaten/kota yang memiliki wilayah laut diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut [Pasal 18 Ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004), di mana pengelolaan tersebut meliputi kegiatan-kegiatan [Pasal 18 Ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004]:

1. Eksplorasi;
2. Eksploitasi;

3. Konservasi;
4. Manajemen kekayaan laut;
5. Pengaturan administratif;
6. Pengaturan tata ruang;
7. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah;
8. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan;
9. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Pasal 18 Ayat (3) butir (a) dan (c) UU Nomor 32 Tahun 2004 memberi kewenangan kepada daerah untuk melakukan pengelolaan sumber daya alam pesisir dan laut melalui penataan ruang dengan fokus konservasi.

8.5 Harmonisasi Pengelolaan dengan Mengacu kepada Upaya Kodifikasi dan Unifikasi

Upaya kodifikasi dan unifikasi hukum merupakan upaya untuk mengunci hasil harmonisasi hukum agar tidak berubah lagi, atau andaikata harus berubah, maka perubahan tersebut harus mengacu kepada unifikasi hukum yang telah dikodifikasikan. Upaya kodifikasi adalah upaya untuk menghimpun peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir ke dalam satu buku.

Proses kodifikasi tersebut meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Merumuskan pengertian dan ruang lingkup dari masing-masing unsur yang terkandung di dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut dan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Pengertian dan ruang lingkup ini akan menjadi dasar untuk membentuk buku-buku dari suatu Kitab Undang-Undang Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut. Sebagai contoh dari Buku-Buku tersebut adalah sebagai berikut: Buku I Sumber Daya Laut dan Pesisir; Buku II Pengelolaan; Buku III Konservasi; Buku IV Kawasan; dan Buku V Kelembagaan.
2. Melakukan harmonisasi hukum dengan menggunakan metode penemuan hukum, dengan memperhatikan sistem hukum yang berlaku, dengan memperhitungkan dampak hukum yang timbul, serta dengan mempertimbangkan kendala dan hambatan hukum, *ius constitutum* dan *ius constituendum*.
3. Memasukkan hukum hasil harmonisasi ke dalam kelima buku dari Kitab Undang-Undang Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut. Semua ketentuan hukum yang terkandung di dalam

peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sumber daya pesisir dan laut dimasukkan ke dalam Buku I, yang mengatur tentang pengelolaan dimasukkan ke dalam Buku II, yang mengatur tentang konservasi dimasukkan ke dalam Buku III, yang mengatur tentang kawasan dimasukkan ke dalam Buku IV, dan yang mengatur tentang kelembagaan pengelolaan wilayah pesisir dan laut dimasukkan ke dalam Buku V.

4. Mengesahkan Kitab Undang-Undang Hukum Pengelolaan tersebut sebagai Undang-Undang.

Kodifikasi hukum tersebut akan memudahkan terjadinya, tidak hanya harmonisasi hukum, melainkan juga unifikasi hukum. Unifikasi hukum ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- Adanya satu kitab Undang-Undang.
- Adanya satu persepsi atau satu pemahaman tentang hukum yang berlaku.
- Adanya satu sikap dan perilaku terhadap hukum yang berlaku.
- Adanya prinsip-prinsip non-diskriminasi.
- Adanya konsistensi dalam penerapan dan penegakan hukum.

Terwujudnya kodifikasi dan unifikasi hukum akan menjamin terwujudnya kepastian hukum dan keadilan. Di samping itu, kodifikasi dan unifikasi hukum akan menjadi landasan bagi pengembangan dinamika harmonisasi hukum.

9. Sarana untuk Harmonisasi

Semua peraturan perundang-undangan yang mengatur atau yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi laut dan pesisir adalah hukum tertulis. Kelemahan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis adalah bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak memuat perkembangan-perkembangan yang terjadi di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan laut yang hampir seluruhnya tidak tertulis. Oleh karena itu, apabila peraturan perundang-undangan ingin diterapkan untuk mengatur perkembangan-perkembangan tersebut, maka hukum yang benar-benar berlaku untuk perkembangan-perkembangan itu harus ditemukan terlebih dahulu melalui kegiatan penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional terhadap isi peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan laut.

Menurut ilmu hukum, metode penafsiran hukum terdiri atas penafsiran gramatikal, penafsiran historis, penafsiran sistematis, dan penafsiran teleologis. Hasil penafsiran hukum tersebut di atas masuk akal atau harus logis. Artinya, hasil penafsiran tersebut dapat diterima oleh semua *stakeholders* kelautan. Hasil penafsiran hukum adalah masuk akal apabila penafsiran hukum tersebut mampu menampung semua aspirasi *stakeholders*, baik aspirasi pemerintah, swasta, maupun masyarakat. Oleh karena itu, penafsiran hukum tersebut harus diberi alasan (*reasonings*) yang cukup berupa antara lain justifikasi (*justification*) dan legitimasi (*legitimation*) agar dapat diterima oleh masyarakat luas sebagai hukum yang berlaku bagi berbagai macam kegiatan di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan laut.

Banyak peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan wilayah pesisir dan laut mengatur hal-hal yang bersifat teknis yang memerlukan penjelasan-penjelasan non-hukum. Oleh karena itu, hasil penafsiran hukum dan penalaran hukum perlu lebih dijelaskan dengan bahasa teknik yang rasional yang mudah dipahami oleh masyarakat luas. Sebagai contoh adalah pengaturan tentang penetapan batas-batas suatu kawasan konservasi haruslah disertai dengan penjelasan teknis berupa tata cara atau prosedur pemetaan batas-batas dan peta tata batas kawasan konservasi yang telah ditetapkan.

Upaya penemuan hukum melalui penafsiran, kontruksi dan penalaran hukum, serta pemberian argumentasi yang rasional terhadap hasil penafsiran, konstruksi dan penalaran hukum tersebut diarahkan untuk menemukan kehendak hukum (*recht idee*), kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Kehendak hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang harus ditemukan tersebut adalah cita hukum yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan pesisir. Upaya penemuan cita hukum tersebut harus murni. Artinya, upaya penemuan hukum tersebut harus terbebas dari pengaruh-pengaruh kepentingan, baik kepentingan publik maupun kepentingan privat. Upaya penemuan cita hukum tersebut dilakukan dalam rangka menegakkan kepastian hukum.

Penemuan cita hukum tersebut kemudian harus diikuti dengan upaya penafsiran, kontruksi, dan penalaran hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan wilayah pesisir dan laut dengan mempergunakan rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Penemuan nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalam hukum tersebut merupakan kehendak masyarakat dan kehendak moral. Nilai-nilai keadilan yang ditemukan tersebut haruslah masuk akal atau logis.

Untuk itu, penafsiran hukum senantiasa harus diikuti dengan upaya penalaran hukum dan pemberian argumentasi yang rasional. Upaya penemuan hukum seperti ini dapat mengharmoniskan kepastian hukum dan keadilan. Di samping itu, terintegtrasinya pemahaman tentang pengelolaan dan penataan ruang pesisir terpadu ke dalam upaya penemuan hukum akan dapat menjelaskan bahwa harmonisasi hukum mencerminkan adanya keterpaduan dalam pengelolaan pesisir dan sebaliknya keterpaduan pengelolaan pesisir akan mampu menggambarkan adanya harmonisasi hukum di dalamnya. Hakim memegang peranan penting dalam mendorong upaya harmonisasi. Kemurnian hakim dalam memutuskan suatu perkara akan menentukan arah harmonisasi hukum.

CATATAN AKHIR

[1] Perangkat ADR terdiri atas musyawarah, mediasi, konsiliasi, penilaian ahli, dan arbitrase yang dilakukan di luar pengadilan atau disebut juga non-litigasi.

[2] CCDR adalah ADR di dalam kerangka pemeriksaan di pengadilan, di mana hakim mempunyai kewajiban untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa sebelum pemeriksaan di pengadilan dimulai.

[3] Tommy H. Purwaka. *Bunga Rampai Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Kelautan dan Perikanan*. Bogor: IPB, 2003.

[4] Tommy H. Purwaka. *Dasar-Dasar Pemahaman Analisis Pengembangan Kapasitas Kelembagaan*. Jakarta: ISS Institute, 2004.

[5] PP Nomor 32 Tahun 1969 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

[6] Tommy. H. Purwaka. *Coastal and Marine Resources Management, Legal and Institutional Aspects*. Bogor: IPB, 1998.

[7] Pasal 237 UU Nomor 32 Tahun 2004: Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini. Pasal 238 Ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004: Semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini dinyatakan tetap berlaku.

Penutup

1. Kesimpulan

Teknik Penemuan Hukum: Dari uraian di sepanjang buku ini dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan baik yang mengatur maupun yang terkait dengan kegiatan pengelolaan wilayah pesisir dapat diharmonisasikan melalui kegiatan-kegiatan penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional dalam rangka menemukan kehendak hukum (cita hukum, *recht idee* dalam rangka penegakan kepastian hukum), kehendak masyarakat (*sociolegal* dalam rangka penemuan rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat), dan kehendak moral (*natural recht*, hukum alam, dalam rangka menemukan kebenaran, *truth*).

Berbagai teknik penemuan hukum di atas dilakukan untuk menemukan dan membentuk hukum dalam rangka menetapkan hukum yang tepat untuk diberlakukan bagi suatu perbuatan hukum atau hubungan hukum atau peristiwa hukum tertentu, serta bagi penyelesaian suatu sengketa perdata atau suatu pelanggaran pidana. Sehubungan dengan maksud tersebut, upaya penemuan hukum diarahkan untuk menemukan kehendak hukum, kehendak masyarakat dan kehendak moral. Keterpaduan dari ketiga kehendak tersebut diharapkan akan dapat menjelaskan tentang harmonisasi hukum yang tepat untuk diberlakukan.

Penafsiran hukum, penalaran hukum dan pemberian argumentasi yang rasional sebagaimana telah diuraikan di atas dilakukan untuk menemukan harmonisasi hukum yang tepat, layak, dan pantas untuk diberlakukan bagi pengaturan suatu kegiatan di bidang tertentu atau bagi penyelesaian suatu sengketa di bidang keperdataan atau pelanggaran hukum di bidang kepidanaan. Harmonisasi hukum tersebut ditemukan melalui pemahaman tentang apa yang menjadi kehendak hukum, apa yang menjadi kehendak masyarakat, dan apa yang menjadi kehendak moral. Yang harus ditemukan terlebih dahulu adalah apa yang menjadi kehendak hukum, bukan kehendak kita, bukan kehendak masyarakat, dan bukan juga kehendak moral.

Kehendak Hukum: Menurut aliran positivis, kehendak hukum positif, dalam hal ini kehendak hukum positif tertulis, harus dicari atau ditemukan terlebih dahulu supaya jangan terkontaminasi dengan kehendak masyarakat dan kehendak moral yang berada di dalam diri kita. Setelah kita tahu kehendak hukum yang sebenarnya, barulah kehendak hukum tersebut dikombinasikan dengan kehendak masyarakat (aliran sosiologis) dan kehendak moral (aliran hukum alam). Kehendak masyarakat dan kehendak moral tersebut dapat ditemukan di dalam kebiasaan hidup sosial kemasyarakatan. Pemahaman nilai-nilai yang terkandung di dalam ketiga kehendak tersebut akan menimbulkan sikap dan perilaku anggota masyarakat terhadap hukum tertulis dan tak tertulis. Penyatuan ketiga kehendak tersebut merupakan arah dari kegiatan penafsiran hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi untuk menemukan harmonisasi hukum yang tepat untuk diberlakukan.

Upaya penemuan hukum hendaknya diawali dengan upaya untuk menemukan kehendak hukum atau cita hukum atau *recht idee*. Upaya penemuan kehendak hukum tersebut dilakukan dengan menerapkan berbagai teknik penemuan hukum, peran hukum dan pemberian argumentasi yang rasional. Kehendak hukum dapat diketemukan di dalam landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis, serta dalam pembukaan, batang tubuh dan penjelasan dari suatu peraturan perundang-undangan. Kehendak hukum tersebut harus ditemukan baik dalam hukum tertulis maupun tak tertulis, baik yuridis-normatif maupun yuridis empirik. Dalam kaitan ini, yang dikehendaki oleh hukum (*das sollen*) adalah adanya keadilan dan kepastian hukum, adanya keadilan di dalam kepastian hukum, dan adanya kepastian hukum di dalam keadilan. Di dalam praktik, yang terjadi adalah bahwa apabila penerapan hukum menitikberatkan pada tegaknya keadilan, maka kepastian hukum akan dikorbankan. Sebaliknya, apabila penerapan hukum dititikberatkan pada kepastian hukum, maka keadilan akan dikorbankan. Oleh karena itu, kehendak hukum yang perlu ditemukan tersebut adalah perimbangan antara keadilan dan kepastian hukum dalam satu kesatuan yang utuh.

Kehendak Masyarakat: Masyarakat adalah sejumlah individu, kelompok individu dan badan hukum yang hidup bersama dalam suatu ikatan hukum dalam memperjuangkan kepentingan bersama atau kepentingan publik dan kepentingan individu atau kepentingan privat. Kepentingan publik terwujud antara lain melalui proses kompromi (*compromise*), perimbangan kepentingan (*balancing of interests*), dan pengorbanan (*trade off*). Kepentingan privat meliputi perlindungan kepentingan produsen, kepentingan konsumen, dan kepentingan perantara. Kepentingan publik dan kepentingan privat tersebut terhimpun sebagai aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui saluran-saluran politik, yang kemudian membentuk perimbangan-perimbangan kekuatan politik atau konfigurasi politik. Konfigurasi politik secara teoretis terdiri atas konfigurasi otoriter dan konfigurasi demokratis. Masing-masing konfigurasi politik tersebut mempengaruhi bentuk hukum, apakah populis atau elitis, apakah responsif atau ortodoks.

Bentuk-bentuk hukum tertulis yang terjadi sebagai akibat dari pengaruh konfigurasi politik dapat dijadikan indikator tentang kehendak masyarakat pada saat pembentukan hukum tersebut. Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa kehendak masyarakat sangat dipengaruhi oleh perubahan kehidupan masyarakat yang sangat dinamis. Kehendak masyarakat pada saat pembentukan hukum akan berbeda dengan kehendak masyarakat dewasa ini. Kehendak masyarakat yang dinamis ini banyak yang tertampung dalam wujud kebiasaan-kebiasaan, yang kemudian dapat menjadi hukum kebiasaan atau bahkan menjadi hukum adat. Keadaan seperti ini telah mendorong upaya penemuan hukum melalui penafsiran hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional terhadap suatu peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) dalam kerangka dinamika perubahan masyarakat (kebiasaan-kebiasaan yang tak tertulis). Kehendak masyarakat yang dinamis tersebut sebenarnya sama dengan cita hukum yang bersifat lebih statis yang terkandung di dalam suatu hukum tertulis, yaitu adanya kepastian hukum yang berkeadilan dan adanya keadilan yang berkepastian hukum.

Kehendak Moral: Moral merupakan pengetahuan manusia tentang nilai-nilai yang baik dan nilai-nilai yang buruk. Nilai baik dan buruk tersebut berada di luar jangkauan manusia, karena kedua macam nilai tersebut sudah ada di dalam diri manusia sejak saat dirinya dilahirkan. Nilai baik dan buruk tersebut melandasi manusia untuk memahami kaidah-kaidah sosial yang terdiri atas norma agama, norma kesusilaan, norma

kesopanan, dan norma hukum. Upaya untuk memahami kaidah-kaidah tersebut merupakan kegiatan berpikir yang menghasilkan pengetahuan, dan pengetahuan akan menghasilkan pengertian yang tercermin dalam sikap dan perilaku masing-masing individu manusia terhadap hukum. Dengan demikian, sikap dan perilaku dari masing-masing individu di dalam masyarakat terhadap hukum dapat dijadikan cerminan tentang moral dan etika yang ada di masyarakat. Dalam kaitan ini, penafsiran hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional terhadap suatu peraturan perundang-undangan dalam kerangka pemahaman moral dan etika yang hidup di dalam masyarakat akan menghasilkan suatu penemuan hukum yang berlaku berdasarkan kehendak moral. Keterpaduan antara ketiga macam kehendak tersebut di dalam satu peraturan perundang-undangan dan keterpaduan ketiga macam kehendak dari peraturan perundang-undangan yang berlainan akan menghasilkan suatu penerapan peraturan perundang-undangan yang harmonis.

Harmonisasi hukum memiliki dua fungsi yang berperan sekaligus dalam penerapan peraturan perundang-undangan. Fungsi pertama adalah pencegahan terjadinya disharmoni hukum dan fungsi kedua adalah penanggulangan disharmoni hukum yang telah terjadi. Kedua fungsi harmonisasi hukum tersebut dapat difungsikan melalui pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut di atas. Harmonisasi dilakukan dengan mengacu kepada ketentuan hukum yang telah ditetapkan, yaitu Pasal 18A jo. Pasal 18B jo. Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004. Harmonisasi hukum tersebut diupayakan untuk senantiasa dapat mencerminkan adanya keterpaduan hukum, keterpaduan kelembagaan, keterpaduan pengelolaan wilayah pesisir, serta diarahkan untuk dapat mewujudkan kodifikasi dan unifikasi hukum di bidang pengelolaan wilayah pesisir.

2. Saran-Saran

(a) Pedoman kegiatan harmonisasi perlu diadakan

Pedoman kegiatan harmonisasi perlu dibuat sebagai pegangan kegiatan penemuan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral melalui berbagai teknik penemuan dan pembentukan hukum dalam rangka mewujudkan hormonisasi hukum. Dalam kaitan ini, Buku Narasi, Buku Panduan, dan Buku Saku yang telah dihasilkan merupakan bahan dasar bagi pembuatan buku pedoman harmonisasi.

(b) Harmonisasi seyogyanya dilakukan secara terus-menerus

Oleh karena kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat pantai dan pengelolaan wilayah pesisir begitu dinamis, maka setiap perubahan yang terjadi di dalam masyarakat harus senantiasa diikuti dengan harmonisasi hukum untuk mencegah dan menanggulangi terjadinya disharmoni hukum. Kegiatan harmonisasi yang harus berlangsung terus-menerus perlu didampingi dengan sistem monitoring yang handal dan kelembagaan harmonisasi yang kuat.

(c) Kapasitas kelembagaan harmonisasi perlu ditingkatkan dan dikembangkan

Dalam kaitan dengan hal tersebut di atas disarankan agar kelembagaan harmonisasi yang sudah ada di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia ditingkatkan dan dikembangkan kapasitasnya, serta dilengkapi dengan kelembagaan monitoring penerapan harmonisasi hukum.

(d) Tim Harmonisasi sebaiknya tetap dilanjutkan

Tim Harmonisasi yang telah dibentuk dan telah berhasil memproduksi Buku Narasi, Buku Materi Acuan, Basis Data (*database*), dan Buku Saku sebaiknya jangan dibubarkan dulu. Tim Harmonisasi tersebut perlu dikonsolidasikan dalam rangka membentuk kelembagaan monitoring pembentukan dan penerapan harmonisasi hukum.