



PEMANFAATAN RUANG PESISIR DAN LAUT YANG BERKEADILAN *THE UTILIZATION OF COASTAL AND MARINE OF JUSTICE*

Resdianto Willem*

ABSTRAK

Kawasan pesisir dan laut adalah bagian dari perlindungan lingkungan hidup dan merupakan amanat dari konstitusi, sebagaimana yang diamanatkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Banyaknya pemanfaatan dan penyalahgunaan ruang pesisir dan laut diberbagai aktivitas yang terus berlangsung menimbulkan berbagai dampak negatif. Dampak-dampak utama saat ini antara lain berupa polusi, abrasi, erosi dan lain-lain. Konflik sektoral merupakan persoalan yang harus dipecahkan bersama melalui manajemen kawasan pantai terpadu, dalam menunjang keberlanjutan pembangunan mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan berkeadilan bagi seluruh lapisan masyarakat. Penelitian ini dilaksanakan dengan tipe penelitian hukum dengan melakukan kajian atau penelitian normatif dengan sifat penelitian preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan terjadinya benturan kewenangan dan tumpang tindihnya peraturan yang mengatur tentang pengelolaan dan pemanfaatan ruang pesisir dan laut. Disimpulkan perlu adanya suatu perangkat hukum yang lebih riil dalam pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam dan pemanfaatan ruang pesisir dan laut dan mencegah tumpang tindihnya kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya.

Kata kunci: pemanfaatan; pengelolaan; pesisir; penataan ruang.

ABSTRACT

Coastal and marine areas are part of the protection of the environment and constitute the mandate of the constitution, as mandated in various existing legislation. The many uses and misuse of coastal and marine spaces in various ongoing activities generate negative impacts. The main current impacts are pollution, abrasion, erosion and others. Sectoral conflict is a problem that must be solved together through integrated coastal zone management, in supporting the sustainability of development leading to the improvement of people's welfare and cherishing for all levels of society. This research is carried out with the type of legal research by conducting studies or normative research with prescriptive research. The results show the occurrence of conflict of authority and overlapping regulations governing the management and utilization of coastal and marine space. It is concluded that there is a need for a more real legal instrument in the implementation of natural resource management and utilization of coastal and marine space and prevent overlapping of authority in the management and utilization of resources.

Keywords: utilization; management; coastal; spatial planning.

* Fakultas Hukum Universitas Indonesia Timur, Jl. Rappocini Raya No.171-173, Bua Kana, Rappocini, Kota Makassar, Sulawesi Selatan 90222, email: resdianto_willem@yahoo.com

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari daerah pesisir, pulau-pulau kecil dan besar. Daerah pesisir merupakan wilayah yang unik, karena bentang konteks alam, wilayah pesisir merupakan tempat bertemunya daratan dan lautan¹. Sebagai wilayah transisi antara daratan dan lautan, pada wilayah pesisir terdapat ekosistem yang beragam dan produktif serta memiliki nilai ekonomi yang besar. Jika ditinjau dari segi wilayah, daratan maupun perairan di Indonesia, semuanya diperuntukan bagi kemakmuran rakyat.

Dari beragamnya potensi sumber daya pesisir dan lautan diatas, sedikitnya terkait dengan 11 sektor ekonomi kelautan yang dapat dikembangkan yaitu: 1) perikanan tangkap, 2) perikanan budidaya, 3) industri pengolahan hasil perikanan, 4) industri bioteknologi kelautan, 5) pertambangan dan energi, 6) pariwisata bahari, 7) perhubungan laut, 8) industri dan jasa maritim, 9) sumber daya pulau-pulau kecil, 10) *coastal forestry (mangrove)*, dan 11) SDA non konvensional.²

Pengembangan sumber daya kelautan berfokus pada sektor ekonomi pesisir dan kelautan, adalah kegiatan ekonomi yang berlangsung di wilayah pesisir dan lautan, dan/atau yang menggunakan SDA dan jasa-jasa lingkungan kelautan untuk menghasilkan *goods and services* yang dibutuhkan masyarakat dalam menunjang pembangunan yang berkelanjutan khususnya di daerah pesisir dan laut.

Meningkatnya perekonomian di daerah pesisir berbanding lurus jumlah dengan

pertambahan penduduk dan meningkatnya kegiatan pembangunan dalam berbagai sektor, maka pembangunan khususnya di wilayah pesisir dan laut juga semakin meningkat. Pemanfaatan sumber daya laut dan pesisir menjadi sangat beragam, sehingga diperlukan pengembangan secara berkelanjutan di dalam wilayah nasional untuk menjamin kepentingan umum secara luas (*public interest*).³

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) jumlah penduduk di Indonesia yang hidup dibawah garis kemiskinan pada Maret 2017 mencapai 27,77 Juta orang (10,64 persen dari jumlah total penduduk). sementara hasil kajian Kementerian Perikanan dan Kelautan, jumlah warga miskin masyarakat Indonesia yang hidup didaerah pesisir mencapai 32,14% dari total jumlah total penduduk miskin di Indonesia⁴. Kemiskinan didominasi warga pesisir dipengaruhi oleh sejumlah faktor antara lain rendahnya infrastruktur, kesehatan yang kurang memadai dan kesejahteraan yang belum terpenuhi. Hal ini menjadi ironis, karena potensi alam dari keanekaragaman hayati di wilayah laut dan pesisir sangat besar, namun potensi tersebut masih berbanding terbalik dengan kondisi kehidupan warga pesisir.

Kawasan pesisir dan laut adalah bagian dari perlindungan lingkungan hidup dan merupakan amanat dari konstitusi, sebagaimana yang dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Hal ini sejalan dengan diratifikasinya berbagai peraturan internasional antara lain Deklarasi Stockholm

¹ Jacob Rais, dkk, *Menata Ruang Laut Terpadu*, Pradyana Paramita, Jakarta, 2004, hlm.31.

² Ridwan Lasabuda, *Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Lautan Dalam Perspektif Negara Kepulauan Republik Indonesia*, *Jurnal Ilmiah Platax*, Vol1-2, 2013, hlm3.

³ La Sara, *Pengelolaan Wilayah Pesisir*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm.1.

1972⁵ yang merupakan bagian dari lahirnya Undang-Undang Lingkungan Hidup Nomor. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (KKLH) yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan terakhir dilakukan pembaruan dengan Undang-Undang Nomor. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan sehubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan kawasan pesisir dan laut baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang pada umumnya bersifat sektoral terhadap eksploitasi sumber daya alam. Undang-Undang tersebut terdiktomi dalam regulasi pemanfaatan sumber daya pesisir di darat saja atau di perairan laut saja.⁶ Adanya pandangan sektoral dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan sekitar pesisir, mendorong kementerian terkait untuk membuat peraturan pelaksanaan pengelolaan sumber daya pesisir berdasarkan kepentingannya. Daerah yang memiliki laut dan memiliki potensi sumber daya alam dan sumber daya lainnya diberikan kewenangan untuk mengelola sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang diubah Undang-

Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Ketentuan yang tersebut di atas menyebutkan secara tegas bahwa terdapat pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam pemanfaatan sumber daya alam khususnya dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau pulau kecil. Adanya penyerahan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau pulau kecil lainnya kepada pemerintah daerah untuk mengelola secara mandiri, sekaligus meningkatkan kesadaran pemerintah daerah dan masyarakat daerah bahwa wilayah pesisir dan pulau pulau kecil adalah merupakan milik bersama yang harus dijaga kelestariannya.⁷

Banyaknya pemanfaatan dan penyalahgunaan ruang pesisir dan lauit diberbagai aktivitas yang terus berlangsung menimbulkan berbagai dampak negatif. Dampak-dampak tersebut antara lain banyaknya peraturan yang dibuat oleh pemerintah dan saling tumpang tindih tanggung jawab sehingga menimbulkan polemik tersendiri bagi masyarakat. Termasuk juga diantaranya isu administrasi hukum seperti otonomi daerah, peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah), konflik-konflik daerah dan sektoral merupakan persoalan yang harus dipecahkan bersama melalui manajemen kawasan pantai terpadu, dalam menunjang keberlanjutan pembangunan mengarah pada peningkatan kesejahteraan dan berkeadilan bagi seluruh lapisan

⁴ Ryanto Basuki (Direktur Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dan Pengembangan Usaha KKP), diakses dari <http://www.bisniskeuangan.kompas.com/kelompok> Miskin Pesisir capai 32 persen dari Total masyarakat Miskin Indonesia tanggal 10 Februari 2015, diakses tanggal 20 Maret 2017.

⁵ Konferensi Stockholm atau Deklarasi Stockholm yang dilaksanakan di Stockholm pada tanggal 5-16 Juni 1972 yang menghasilkan sebuah Deklarasi yang berisi 26 prinsip mengenai lingkungan dan pembangunan dan sebuah Rencana Aksi dengan 109 rekomendasi, serta sebuah Resolusi.

⁶ Purwaka, *Karakteristik Hukum Peraturan Perundang Undangan Yang Mengatur Pengelolaan Wilayah Pesisir Dalam Menuju Harmonisasi Hukum Sebagai Pijar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Jakarta, Coastal Resources Management Project/Mitra Pesisir, 2005, hlm. 135.

⁷ *Ibid.*, hlm. 136.

masyarakat yang dapat memanfaatkan daerah pesisir dan laut di sepanjang garis pantai Indonesia. Dari latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan suatu permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah: *Implementasi peraturan perundang-undangan yang berkeadilan dalam memanfaatkan ruang pesisir dan laut.*

METODE PENELITIAN

Penulisan ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana implentasi peraturan perundang-undangan yang berkeadilan tentang pemanfaatan ruang pesisir dan laut. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan sifat penelitian preskriptif yaitu proses ilmiah untuk mencari pemecahan atas isu hukum dan penerapannya dengan tujuan untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya diterapkan dalam pemanfaatan ruang pesisir dan laut.

PEMBAHASAN

Konsep Penguasaan Negara

Dalam konsep hukum privat, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut "hak". Pada pokoknya, hak milik bersifat permanen, sedangkan hak menguasai, jika tidak disertai hak pemilikan atas benda tersebut, maka akan bersifat sementara. Perbedaan lainnya, ialah hak milik menunjuk kepada suatu ketentuan hukum dari suatu sistem hukum, sedangkan hak menguasai suatu benda menunjukkan adanya fakta bahwa terdapat hubungan antara manusia dan benda.⁸

Sementara dalam konsep hukum publik, kata menguasai atau penguasaan oleh negara terletak didalam Pasal 33 UUD 1945, hal ini tidak ditafsirkan secara khusus dalam penjelasannya Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia,⁹ karena di dalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan negara.

Istilah kekuasaan negara menurut Van Vollenhoven¹⁰ selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan "*sovereignty*" hal ini terkait dengan persoalan siapa yang berdaulat atau memegang kekuasaan dalam suatu negara. J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari perjanjian masyarakat "*Contract Social*" yang pada intinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang bertujuan untuk melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. Jadi individu melepaskan sebagian dari kekuasaannya dan diserahkan kepada kepada kesatauannya. Dengan demikian kekuasaan negara bukanlah kekuasaan tanpa batas "*postestas legibus omnibus soluta*".

Dasar hak negara secara konstitusional lebih kongkrit telah dijabarkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 secara terperinci mengenai hak menguasai negara dalam memakmurkan rakyat terkait mengenai Pasal 33 UUD 1945. Dengan kata lain bahwa penguasaan oleh negara adalah suatu proses yang dilakukan oleh negara untuk menguasai atau mengusahakan sesuatu yang sesuai dengan kepentingan¹¹. Pengertian tersebut dapat

⁸ Farida Pattitingi, *Op.Cit.*, hlm. 69.

⁹ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Jakarta: Bina Aksara, 1984, hlm. 99.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 100.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 100.

diartikan sebagai pengalokasian kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada negara untuk bertindak dalam rangka menjalankan kepentingannya.

Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Wilayah pesisir merupakan bagian yang tidak terpisahkan antara wilayah laut dan wilayah daratan. Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana yang diubah dengan UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, ditentukan bahwa:

“Wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut”¹²

Secara umum bahwa hukum perairan di wilayah pesisir adalah seperangkat kaidah-kaidah hukum yang mengatur tentang perairan di wilayah pesisir, mengatur tentang peruntukan, pengusahaan, pengelolaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya. Peraturan yang terkait dengan perairan di wilayah pesisir yaitu Pasal 4 UUPA mengatur tentang hak-hak atas tanah dan juga hak-hak atas air dan ruang angkasa, mengatur tentang perencanaan, pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatannya.

Indonesia sebagai negara yang berbasis kepulauan, yang memiliki nilai strategis dalam hal potensi pengembangan wilayah nasional sangat besar, mengingat banyaknya keunggulan yang beragam, hal ini menunjukkan bahwa wilayah pesisir telah berfungsi sebagai pusat kegiatan sebagian masyarakat. Banyaknya peraturan yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya

pesisir dan laut terkadang menimbulkan tumpang tindih dalam pengelolaan wilayah laut dan pesisir sehingga cenderung eksploitatif, tidak efisien dan tidak *sustainable* (berkelanjutan).

Faktor-faktor yang tidak menyebabkan ketidakefektifan pengelolaan sumber daya pesisir ini antara lain adanya ambiguitas pemilikan dan penguasaan sumber daya, ketidak pastian hukum, serta konflik pengelolaan, hal ini mendorong berbagai *stakeholder* untuk mengeksploitasi sumber daya pesisir dan laut secara berlebihan. Hal ini juga tidak terlepas dari peran pemerintah daerah dalam membuat peraturan daerah berdasarkan kepentingan dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Perbedaan tujuan, sasaran dan rencana tersebut mendorong terjadinya konflik dalam penegelolaan dan pemanfaatan yang akan melahirkan ketidakpastian hukum.

Amanah UU No. 23 tahun 2014 (UU Pemda) diatur perluasan kewenangan provinsi, dari semula 4-12 mil laut menjadi 0-12 mil laut sebelumnya pemerintah kabupaten/kota yang semula berwenang atas wilayah 0-4 mil di laut kini tidak lagi memiliki kewenangan. Hal ini sangat berimplikasi terhadap pengelolaan dan pemanfaatan pesisir dan laut. Oleh karena itu, seyogyanya pemerintah kabupaten/kota berperan penting dalam pengelolaan laut, baik dalam perencanaan pesisir, konservasi, rehabilitasi, reklamasi, pengelolaan perikanan, perizinan usaha perikanan, pemberdayaan masyarakat pesisir, penyuluhan perikanan, maupun pengawasan. Kini mejadi tanggung jawab pemerintah provinsi.

¹² Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil perubahan dari Undang-Undang No. 27 Tahun 2007.

¹³ Dina Sunyowati, *Kerangka Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Berdasarkan Konsep Integral Coastal Managemet Dalam Rangka Pembangunan Kelautan Berkelanjutan*, Disertasi, Arlaingga, Surabaya, 2008, hlm. 42.

Namun kelemahannya adanya keterbatasan kapasitas pemerintah daerah khususnya provinsi dalam pengelolaan pesisir ataupun perikanan. Pengembangan sistem pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai bagian dari pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup mulai dari perairan pedalaman, laut teritorial, zona tambahan, zona ekonomi eksklusif, landas kontinen, area atau kawasan laut bebas sesuai dengan *integrated coastal management* dan *suistenable development*.¹³

Integrated coastal management berisi prinsip-prinsip dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut sebagaimana di atur dalam Agenda 21 Chapter 17 Program (a), Pemerintah Indonesia pada tahun 1995 telah menyusun Agenda 21-Indonesia, dalam Bab 18 tentang Pengelolaan Terpadu Daerah Pesisir dan Laut. Disebutkan bahwa orientasi pembangunan dan pengelolaan wilayah pesisir dan laut menjadi prioritas pengembangan, khususnya yang mencakup aspek keterpaduan dan kewenangan kelembagaannya, sehingga diharapkan sumber daya yang terdapat di kawasan ini dapat menjadi produk unggulan dalam pembangunan bangsa Indonesia di abad mendatang.¹⁴

Dalam menunjang pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan, pengelolaan, pemanfaatan dan pengaturan ruang pada daerah pesisir berbeda-beda tergantung pada sifat dan struktur dari jenis tanahnya sehingga akan berbeda beda potensinya dalam menunjang kehidupan manusia.¹⁵ Dalam konsideran Undang-Undang Nomor. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah

Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, diatur bahwa wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki keragaman potensi sumber daya alam yang tinggi bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan dan penyangga kedaulatan bangsa.

Wilayah pesisir merupakan kawasan yang berfungsi budi daya (industri, pariwisata, pelabuhan, budi daya sumber daya laut, permukiman) dan kawasan berfungsi lindung (rawa pantai, hutan bakau, dan rumput laut).¹⁶ Menurut Dahuri bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sangat penting dan strategis disebabkan empat alasan pokok, yaitu:¹⁷

- a. Wilayah pesisir merupakan salah satu kawasan di bumi yang memiliki produktivitas hayati yang tinggi;
- b. Wilayah pesisir banyak memiliki daerah-daerah yang indah dan nyaman untuk rekreasi dan pariwisata;
- c. Wilayah pesisir pada umumnya mengalami tekanan lingkungan yang tinggi karena kepadatan penduduk dan intensitas pembangunan;
- d. Wilayah pesisir, khususnya perairan pesisir merupakan sumber daya milik bersama.

Dari ketentuan ini dapat diketahui bahwa kemakmuran masyarakat menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Jadi secara konstitusional pula masyarakat memiliki hak atas sumber daya alam di wilayah laut dan pesisir, yang masih dipengaruhi oleh daratan dan ruang daratan

¹⁴ Dina Sunyowati, Pengaturan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut di Indonesia, *Yuridika* Vol. 27 No. 1, 2009, Surabaya, hlm 3.

¹⁵ La Sara, *Pengelolaan Wilayah Pesisir*, Alfabeta, Bandung, 2014, hlm. 11.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 359.

¹⁷ Farida Patittingi, *Pengaturan Penguasaan Tanah Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*. Yogyakarta, Lanarka, 2009, hlm. 19.

yang merupakan satu kesatuan dan mempunyai potensi yang cukup pemanfaatannya berbasis sumber daya¹⁸ namun dalam pelaksanaan hak tersebut masyarakat dihadapkan dengan berbagai aturan perundang-undangan yang sangat melemahkan hak mereka, sehingga diharapkan kepada pemerintah memberikan kebijakan/peraturan yang dapat mengakomodir berbagai kepentingan masyarakat.

Penguasaan secara riil atas wilayah laut dan pesisir, yang dilakukan oleh masyarakat sangat berkaitan dengan hubungan-hubungan atau relasi yang mereka lakukan untuk memenuhi kebutuhannya di atas wilayah tersebut, sebuah adaptasi manusia yang secara intensif berorientasi pada eksploitasi sumber daya pesisir dan kelautan dikembangkan.¹⁹

Zonasi Wilayah Wilayah Pesisir dan Laut

Secara harfiah zonasi adalah pembagian atau pemecahan suatu areal menjadi beberapa bagian, sesuai dengan fungsi dan tujuan pengelolaan.²⁰ Dari pengertian tersebut Supriharyono²¹ merumuskan, Zonasi adalah suatu bentuk rekayasa teknik pemanfaatan ruang melalui penetapan batas-batas fungsional sesuai dengan potensi sumber daya dan daya dukung serta proses-proses ekologis yang berlangsung sebagai satu kesatuan dalam ekosistem pesisir.

Zonasi banyak digunakan dalam sistem penataan ruang, seperti ketentuan pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana yang

diubah dalam UU Nomor 1 Tahun 2014 juga membahas zonasi khususnya di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia. Perairan laut kita dibagi paling tidak menjadi 3 (tiga) wilayah administrasi yang berbeda, ialah: wilayah Administrasi Kabupaten/Kotamadya sampai batas 4 mil pertama dari pantai, wilayah kewenangan propinsi antara 4-12 mil dari pantai, (berdasarkan undang-undang tentang pemeritah daerah kewenangan propinsi menjadi 0-12 mil) dan wilayah kewenangan nasional yang berada diluar wilayah 12 mil dari pantai.

Mengacu pada pengertian tersebut dalam pengelolaan dan pemanfaatan zonasi khususnya di wilayah pesisir dan laut terdapat suatu rekayasa wilayah dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan laut yang dapat menunjang pembangunan secara berkelanjutan. Hal ini memberikan gambaran bahwa pengelolaan dan pemanfaatan ruang pada pesisir dan laut dapat dilakukan bagi yang telah mendapatkan izin.

Lebih lanjut menurut Subroto²², wilayah adalah suatu tempat kedudukan berupa hamparan yang dibatasi oleh dimensi luas dan isi. Dimensi luas wilayah ditentukan oleh kesamaan komponen sumber daya alam dan sumber daya buatan yang terdapat secara horizontal dipermukaan, sedangkan dimensi isi ditentukan oleh kesamaan sumber daya alam dan sumber daya buatan baik teknis, sosial, budaya, ekonomis, politik maupun administratif yang terlingkup pada posisi horizontal maupun vertikal di suatu wilayah tertentu.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 13.

¹⁹ Luis Abel. et all, *Liitoral adaptation at southern end of south America*, Quaternary International Vol 239, 2011, hlm. 4

²⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

²¹ Supriharyono, *Pelestarian dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Wilayah Pesisir Tropis*, PT. Gramedia, Jakarta, 2000.

²² Subroto, *Perencanaan Pengembangan Wilayah*. Fajar Gemilang, Samarinda, 2000, hlm. 35.

Mengacu pengertian di atas diperlukan adanya suatu penguasaan wilayah secara berdasarkan sumber daya yang ada dengan memperhatikan aspek-aspek pada wilayah tersebut, secara *administrative* telah diatur berdasarkan kewilayahan suatu daerah dalam hal ini konteks otonomi daerah di wilayah pesisir dan laut, sehingga dalam pengembangan wilayah tersebut jika dibutuhkan suatu proses konsultasi akan sangat mudah dilakukan ketimbang sentralistik karena pemerintah (negara) dalam hal ini jauh dari daerah jika memiliki akses terhadap kekuasaan yang mengatur kehidupan masyarakat pesisir, sehingga negara menjadi otonom hanya untuk dirinya sendiri bukan untuk masyarakatnya.

Dalam kerangka pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah yang berkaitan dengan pemanfaatan dan pengelolaan wilayah di daerah pesisir dan pantai adalah merupakan bagian yang sangat mendasar, wewenang yang diberikan pada pemerintah daerah terhadap daerah pesisir dan laut bersumber dari undang-undang, dalam hal ini, sepanjang tidak berkaitan dengan lautnya sebagaimana yang diatur dalam undang-undang, daerah pesisir dan pantai merupakan bagian teritorial yang telah terintegrasi dari yurisdiksi pemerintah daerah yang tidak perlu dipermasalahkan dengan batasan 4 mil dari garis pantai, akan tetapi permasalahan akan timbul manakala pengertian daerah pesisir dan pantai diartikan sebagai daerah yang meliputi unsur air lautnya, khususnya bagian laut yang masih menerima pengaruh dari berbagai aktivitas di daratan, karena areal laut sudah menjadi kewenangan dari pemerintah pusat.

Pilihan otonomi pada daerah pesisir dan laut merupakan suatu mekanisme yang ingin mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya. Memberikan kebebasan pada pemerintah daerah yang bertujuan agar masyarakat dalam proses penyelenggaraan negara, politik, sosial, ekonomi, budaya serta penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya pesisir dan laut yang seharusnya tidak perlu dijalankan sepenuhnya oleh negara.

Otonomi daerah di wilayah pesisir dan laut juga akan memiliki makna pembebasan khususnya bagi pemberdayaan masyarakat nelayan yang hidup di wilayah pesisir dan laut khususnya dalam hal perlindungan lingkungan alam di laut, jika masyarakat diberikan kembali haknya dalam menguasai, mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan laut kelautan secara kolektif dan partisipatif, maka akan memberikan dampak kesejahteraan yang nyata pada masyarakat yang hidup di wilayah pesisir dan laut. Oleh karena diperlukan itikad baik dari pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan ruang pada pesisir dan laut serta sumber daya kelautan secara utuh dan berkesinambungan.

Dalam proses perlindungan tersebut khususnya pada masyarakat dan sumber daya yang ada di wilayah pesisir di perlukan penegakan hukum yang berkepastian hukum untuk bagi para intervensi sekelompok masyarakat yang memiliki modal besar yang berusaha menguasai dan memonopoli usaha pada wilayah pesisir dan laut yang berpotensi dapat mematikan usaha para nelayan dan masyarakat yang hidup di daerah pesisir dan laut.

Aspek Hukum Penguasaan Daerah Pesisir dan Laut

Berdasarkan konsep hukum ini pemanfaatan perairan adalah terbuka bagi semua orang, ini berarti bahwa semua orang untuk melayari laut dan menangkap ikan. Berdasarkan konsep ini berkembang pula konsep hukum laut yang tidak memiliki (*res nullius*), yang mengandung arti karena laut tidak ada yang memilikinya, maka siapapun yang dapat menguasainya dapat pula memilikinya. Paham ini didasarkan pada konsep *occupation* dalam hukum perdata Romawi²³

Pengaturan hukum pada wilayah sekitar pesisir dan laut sebenarnya telah ada sejak masa penjajahan Belanda, namun permasalahan yang terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya yang ada selalu timbul bahkan seakan akan berlomba-lomba dengan pengaturan hukum dan kemampuan aparat penegak hukumnya, salah satu penyebabnya adalah kurang terintegrasinya pengaturan sehingga peraturan yang satu tidak konsisten dengan peraturan lainnya akibat yang terjadi adalah timbulnya ketidakpastian hukum dan bahkan tidak jarang terjadi benturan wewenang dalam teknik pelaksanaannya.

Kebutuhan akan adanya pengaturan hukum yang jelas dan tegas sangat penting dalam kaitan pengelolaan wilayah laut dan pesisir, aturan hukum dan penerapan yang konsisten mempengaruhi jaminan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) sedangkan jaminan kepastian hukum diperlukan dalam kerangka pemanfaatan sumber daya alam pada

wilayah laut dan pesisir serta pengaturan ruang, batas-batas pengelolaan. Tumpang tindihnya berbagai peraturan yang mengatur tentang pemanfaatan ruang pesisir dan laut mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum yang jelas sehingga menimbulkan silang tanggung jawab antar instansi dalam mengelola pemanfaatan ruang pesisir dan laut misalnya antara No.UU Nomor 1 Tahun 2014 dengan UU No. 9 Tahun 2015 dan UU No. 26 Tahun 2007.

Berkaitan dengan silang tanggung jawab yang diberikan dalam bentuk kebijakan pemerintah, dalam hal ini pengelolaan sumber daya pesisir dan laut, maka dapat dipetakan bahwa paling sedikit terdapat tiga ciri dari kebijakan pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut yang dipraktekkan selama ini, yakni (1) sentralistik, (2) didasarkan pada *doctrine common property* dan (3) mengabaikan pluralism hukum.²⁴

Dalam hal Sentralistik kebijakan menyangkut substansi dari kebijakan tersebut tercermin pada kewenangan pengelolaan sumber daya pesisir laut, setidaknya-tidaknya hak itu terjadi disektor perikanan. Di sektor ini, proses perizinan maupun pejabat yang berwenang memberikan hampir seluruhnya berada di tangan pemerintah pusat. Kalaupun ada pendelegasian kewenangan kepada gubernur, hal itu semata-mata dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat di daerah.

Pada proses penetapan kebijakannya, hampir semuanya melibatkan pemerintah pusat. Indikasinya, kebijakan pengelolaan sumber daya alam laut pada umumnya

²³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid I Hukum Tanah Nasional. Penerbit Djambatan. Jakarta, 2008 hlm 12.

²⁴ Jantje Tjiptabudy, *Aspek Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Terhadap Eksistensi Masyarakat Ada*, diakses dari <https://fhukum.unpatti.ac.id/> lingkungan hidup pengelolaan-sda-dan-perlindungan-hak-hak-adattanggal 11 September 2017.

dikemas dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden yang dalam proses penetapannya semata-mata melibatkan aparat pemerintah pusat. Oleh karena banyaknya peraturan yang mengatur tentang pengelolaan dan pemanfaatan ruang pesisir dan laut yang menimbulkan kerentanan atau tumpang tindihnya peraturan yang mengatur tentang hal tersebut. Hal ini tercermin jelas dalam permasalahan yuridis yang perlu mendapatkan perhatian, misalnya tumpang tindih antara Undang-Undang Lingkungan Hidup, Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Undang-Undang Kehutanan terkait dengan masalah wilayah konservasi, masing-masing undang-undang memberikan kewenangan pada instansi terkait. Tumpang tindih yang sama juga terkait hutan bakau dan terumbu karang. Tumpang tindih antara Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dengan Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terkait penambangan di wilayah pesisir dan lepas pantai.

Kebijakan pengelolaan tersebut di atas yang dikemas dalam bentuk perundang-undangan yang memberikan kewenangan pada instansi terkait khususnya dalam mengelola sumber daya laut yang didasarkan pada *common property* sebagai ciri kedua juga mengandung sejumlah kelemahan. Dengan mendasarkan kebijakan pada *doktrin common property* maka terkadang laut diposisikan sebagai sumber daya milik bersama. Konsekuensinya, laut diperlakukan dianggap sebagai harta tak bertuan, dimana setiap orang berhak atau instansi pengelola berdasarkan undang-undang untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi atas daerah pesisir dan laut. Gambaran di atas menunjukkan karakteristik

sebagaimana kebijakan lainnya. Ini pula yang antara lain melatarbelakangi munculnya berbagai konflik dalam penggunaan sumber daya terutama antara masyarakat atau perusahaan yang memperoleh legalitas dalam memanfaatkan ruang pesisir dan laut.

Dengan demikian ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai khususnya kawasan pesisir dan laut dalam menunjang pembangunan berkelanjutan untuk kemakmuran rakyat selain memperhatikan ketentuan-ketentuan peraturan di Indonesia yang juga mencakup hak, kewajiban dan kewenangan yang diatur dalam *United Nation Convention On The Law Of The Sea* (UNCLOS) 1982.²⁵

Prinsip Keadilan

Meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan sektor-sektor pesisir dan laut, hanya dinikmati oleh sebagian kecil masyarakat Indonesia khususnya yang bermukim di daerah pesisir, Sementara mayoritas penduduk pesisir lokal masing berada dalam kemiskinan, potensi ekonomi kelautan yang cukup besar tersebut baru dalam jumlah kecil yang dimanfaatkan untuk mensejahterakan rakyat. Ditambah lagi dalam pengelolaan sektor ekonomi kelautan dilakukan secara tradisional dan berorientasi pada keuntungan sebesar-besarnya tanpa memperdulikan kelestarian lingkungan.

Untuk itu ada baiknya mendasarkan pemikiran ini pada filosofi keadilan sosial yang dicetuskan oleh John Rawls. Rawls mengatakan bahwa keadilan adalah keberimbangan (*fairness*) yang dibangun di atas dua prinsip, yakni: pertama, kesetaraan hak bagi setiap orang untuk meraih kebebasan, penunaian hak dan kewajiban; kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi

²⁵ *Ibid.*

dapat diterima sejauh hal itu memberikan keuntungan besar bagi semua orang, khususnya bagi warga masyarakat yang paling kurang beruntung, serta tidak eksklusif pada segelintir orang.²⁶ Meskipun Rawls tidak menafikan fakta ketimpangan sosial ekonomi yang selalu melekat dalam setiap sistem kemasyarakatan, namun baginya hal itu adalah musuh besar keadilan sosial jika menghadirkan kerugian, sekalipun bagi sekelompok kecil anggota masyarakat.

Ketimpangan sosial yang dirasakan oleh sekelompok masyarakat yang hidup di wilayah pesisir, tercermin dari tingkat kemiskinan yang semakin meningkat dari tahun ke tahun, sumber daya yang melimpah di daerah pesisir dan laut seolah-olah tidak dapat dinikmati oleh masyarakat tersebut, banyaknya peraturan dan perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah hanya dapat memberikan kemakmuran bagi masyarakat tertentu (pengusaha dan pemodal) yang menguasai sumber daya pesisir dan laut, dalam sistem kemasyarakatan sebagaimana yang dimaksud oleh Rawls telah memberikan ketidakadilan bagi masyarakat masyarakat pesisir yang hanya menggantungkan hidupnya di wilayah pesisir dan laut.

Kebijakan pemerintah dalam bentuk perundang-undangan bahkan dapat menimbulkan potensi konflik vertikal, hal ini karena saling tumpang tindihnya peraturan yang memberikan kewenangan pada masing masing instansi terkait dalam mengelola mengenai konservasi contoh, UU Pengelolaan Wilayah pesisir dan Pulau-pulau Kecil dengan UU Perlindungan Lingkungan Hidup. Kewenangan pada masing-masing Instansi ini dapat menimbulkan persoalan hukum

yang berimbas pada masyarakat pesisir yang memanfaatkan sumber daya yang terdapat pada pesisir dan laut.

Pemenuhan hak dan kewajiban, dalam mengatasi ketimpangan sosial dan ekonomi, sebagaimana yang diuraikan di atas dalam memberikan perwujudan masyarakat yang adil, Rawls memposisikan adanya kebebasan akan hak-hak dasar sebagai nilai yang tertinggi dalam memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengelola dan memanfaatkan ruang pesisir dan laut yang dapat dipandang sebagai suatu nilai yang adil berdasarkan perspektif Rawls. Selain itu, prinsip pertama memerlukan persamaan atas hak dan kewajiban yang mendasar, sementara pada prinsip kedua berpijak dari hadirnya kondisi ketimpangan sosial dan ekonomi yang kemudian dalam mencapai nilai-nilai keadilan dapat diperkenankan jika memberikan manfaat bagi setiap orang, khususnya terhadap kelompok masyarakat yang kurang beruntung (*the least advantage*) dalam hal ini masyarakat pesisir.

Oleh sebab itu keadilan sosial hanya bisa dicapai jika lima kondisi berikut tersedia di dalam masyarakat, yakni: pertama, kebebasan dasar (berpikir dan kesadaran diri); kedua kebebasan bergerak dan memilih pekerjaan; ketiga, keterbukaan akses pada kekuasaan dan jabatan-jabatan pengemban tanggungjawab; keempat, kemampuan untuk meraih harta dan penghasilan; kelima, basis bagi pertumbuhan martabat sosial Untuk menajamkan pengertian kita atas hal ini.²⁷

Adanya kesenjangan dan ketimpangan ekonomi yang dialami oleh masyarakat pesisir khususnya dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan ruang pesisir dan laut,

²⁶ Hunsaker, J dan Hanzl, B, "Memahami Filantropi Keadilan Sosial". *Galang*. Vol. 1 No. 1, 2005, hlm. 9.

²⁷ Janianton Damanaik, "Menuju Pelayanan Sosial yang berkeadilan", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 15, Nomor 1, 2011, hlm. 10.

jelas bertentangan dengan arti dari keadilan itu sendiri. Lebih lanjut Rawls menerangkan bahwa kebebasan merupakan salah satu hak asasi paling penting dari manusia, Rawls sendiri menetapkan kebebasan sebagai prinsip pertama dari keadilannya berupa, "Prinsip Kebebasan yang Sama". Prinsip ini berbunyi "Setiap orang harus mempunyai hak dan sama atas sistem kebebasan dasar yang sama yang paling luas sesuai dengan sistem kebebasan serupa bagi semua".²⁸ Dalam hal ini berarti pada tempat pertama keadilan dituntut agar semua orang diakui, dihargai, dan dijamin haknya atas kebebasan secara sama.

PENUTUP

Dari pemaparan di atas, penulis menyimpulkan bahwa permasalahan mengenai pemanfaatan ruang pesisir dan laut merupakan suatu fakta yuridis yang harus diperhatikan karena tidak hanya sekedar memperhatikan zona-zona yang dapat dikelola dan dimanfaatkan sumber daya pada ruang pesisir dan laut juga mengenai batas kewenangan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat dalam memberikan hak pemanfaatan ruang pesisir dan laut agar tidak merusak sumber daya yang ada di daerah pesisir dan laut.

Bahwa perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan ruang pesisir dan laut dalam menjaga dan melindungi lingkungan pesisir dan laut yang terintegrasi dengan kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola wilayahnya, agar tumpang tindih peraturan pemerintah dalam pengelolaannya dapat terkoordinasi dengan baik.

Bahwa dalam meminimalisir konflik peraturan perundang undangan pada pemanfaatan ruang pesisir dan laut perlu dikedepankan prinsip persamaan dan prinsip keadilan untuk dijadikan pijakan dan dilakukan penyelarasan serta pembaharuan dalam penerapan norma pada pengelolaan dan pemanfaatan ruang pesisir dan laut.

Dalam menyikapi hal tersebut, diperlukan koordinasi secara kelembagaan agar dapat memberikan kemanfaatan dan rasa keadilan bagi masyarakat pesisir.

DAFTAR PUSTAKA

- Farida Patittingi, *Pengaturan Penguasaan Tanah Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*. Yogyakarta, Lanarka, 2009.
- Jacob Rais, dkk, *Menata Ruang Laut Terpadu*, Pradyana Paramita, Jakarta, 2004.
- La Sara, *Pengelolaan Wilayah Pesisir*, Alfabeta, Bandung, 2014.
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-9, penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, h.93.
- Supriharyono, *Pelestarian dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Wilayah Pesisir Tropis*, PT. Gramedia, Jakarta, 2000.
- Subroto, *Perencanaan Pengembangan Wilayah*. Fajar Gemilang, Samarinda, 2000.

²⁸ Pan Muhammad Fias, "Teori Keadilan Jhon Rawls", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 No. 1, 2009, hlm 3.

Website

[http://www.bisniskuangan.kompas.com/kelompok Miskin Pesisir capai 32 persen dari Total masyarakat Miskin Indonesia tanggal 10 Februari 2015](http://www.bisniskuangan.kompas.com/kelompok-Miskin-Pesisir-capai-32-persen-dari-Total-masyarakat-Miskin-Indonesia-tanggal-10-Februari-2015), diakses tanggal 20 Maret 2017.

Jurnal

Dina Sunyowati, "Pengaturan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut di Indonesia", *Yuridika*, Vol 27 No 1, 2009, Surabaya.

Hunsaker, J dan Hanzl, B, "Memahami Filantropi Keadilan Sosial". *Galang*. Vol. 1 No. 1., 2005.

Janianton Damaik, "Menuju Pelayanan Sosial yang berkeadilan", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 15, Nomor 1, 2011.

Jantje Tjiptabudy, "Aspek Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Terhadap Eksistensi Masyarakat Ada", diakses dari [https://fhukum.unpatti.ac.id/lingkungan hidup pengelolaan-sda-dan-perlindungan-hak-hak-adattanggal 11 September 2017](https://fhukum.unpatti.ac.id/lingkungan-hidup-pengelolaan-sda-dan-perlindungan-hak-hak-adattanggal-11-September-2017).

Luis Abel. et all, *Liitoral adaptation at southern end of south America, Quaternary International*, Vol 239, 2011.

Pan Muhammad Fias, "Teori Keadilan Jhon Rawls", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 No. 1, 2009.

Purwaka, *Karateristik Hukum Peraturan Perundang Undangan Yang Mengatur Pengelolaan Wilayah Pesisir Dalam Menuju Harmonisasi Hukum Sebagai Pijar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Jakarta, Coastal Resources Management Project/Mitra Pesisir, 2005.

Ridwan Lasabuda, "Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Lautan Dalam Perspektif Negara Kepulauan Republik Indonesia", *Jurnal Ilmiah Platax*, Vol1-2, 2013.