

**LAPORAN AKHIR
PENYUSUNAN KERANGKA ILMIAH
PERENCANAAN PEMBANGUNAN HUKUM
TENTANG
HARMONISASI HUKUM
PENGELOLAAN SUMBER DAYA KELAUTAN
DALAM KERANGKA DESENTRALISASI**

**Disusun oleh:
Bambang Iriana Djajaatmadja, SH, LL.M**



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
JAKARTA
2005**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke Hadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmatNya sehingga kami dapat menyelesaikan penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Hukum dengan topik “Harmonisasi Regulasi Sumberdaya Kelautan Dalam Kerangka Desentralisasi”, yang ditugaskan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI kepada kami sebagai pelaksana.

Gagasan penyusunan kerangka ilmiah ini dilandasi oleh pemikiran bahwa hingga saat ini pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam yang ada di wilayah kawasan pesisir dan laut atau sumberdaya kelautan (*ocean resources*) di Indonesia dianggap masih belum optimal. Pengelolaan sumberdaya kelautan umumnya cenderung bersifat *land-oriented*. Hal ini disebabkan karena sebagian besar institusi yang melakukan pengelolaan sumberdaya kelautan sesungguhnya memiliki tugas dan fungsi bukan di bidang kelautan atau di wilayah laut, seperti pertambangan, perhubungan, pertanian, kehutanan, pertanahan, pertahanan, dan pariwisata. Persoalan ini semakin kompleks ketika otonomi daerah digulirkan, karena UU No. 32 tahun 2004 (sebelumnya UU No. 22 tahun 1999) tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengelola sumberdaya kelautan yang ada di wilayahnya.

Banyaknya departemen, instansi dan lembaga pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pemanfaatan sumber daya kelautan ternyata tidak serta merta membuat sektor ini berkembang menjadi sektor andalan ekonomi nasional. Bahkan sebaliknya, karena terlalu banyak kepentingan maka arah kebijakan pembangunan sektor kelautan menjadi tidak jelas. Oleh karena itu, saat ini sangat diperlukan ketegasan dan komitmen

pemerintah untuk lebih menggerakkan percepatan pembangunan kelautan dan perikanan, karena tanpa hal tersebut mustahil sektor tersebut dapat memberikan kontribusi yang besar bagi ekonomi nasional.

Oleh karena itu, tanpa ada upaya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan yang menjadi landasan kegiatan pengelolaan sumber daya kelautan yang dikeluarkan oleh institusi-institusi sektoral, maka kondisi pengelolaan akan terus berjalan sebagaimana yang terjadi pada saat ini, bahkan bukan mustahil akan lebih memperburuk kondisi sumber daya kelautan Indonesia di masa yang akan datang.

Dalam kesempatan ini kami sebagai pelaksana penulisan karya ilmiah ini mengucapkan terima kasih kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional yang telah memberikan kepercayaan kepada kami untuk melaksanakan kegiatan ini. Juga ucapan terima kasih disampaikan kepada berbagai pihak yang telah membantu penyelesaian penulisan ini. Semoga apa yang tertuang dalam tulisan ini dapat memberikan sumbangan bagi pembangunan hukum nasional umumnya dan khususnya terhadap pengembangan bidang hukum sumberdaya kelautan.

Jakarta, Desember 2005

Penyusun,

Bambang Iriana Djajaatmadja, SH., LL.M

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	5
C. Tujuan Penulisan	6
D. Kerangka Konseptual	7
1. Harmonisasi	7
2. Regulasi Atau Peraturan Perundang- undangan	8
3. Pengelolaan	10
4. Laut dan Lautan/Samudera	10
5. Sumber Daya Kelautan	11
6. Desentralisasi	13
7. Hak Ulayat Laut	14
BAB II PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN SUMBERDAYA KELAUTAN	
A. Fase Perkembangan Pemanfaatan Laut Di Lingkungan Masyarakat Internasional	15
B. Fase Perkembangan Pemanfaatan Dan Pengelolaan Laut Di Indonesia	28
1. Pengelolaan Sektor Kelautan Pada Masa Kolonial Hindia Belanda	28
2. Periode Setelah Kemerdekaan	31
3. Periode Restrukturisasi dan Reorganisasi Lembaga Kelautan dalam Pemerintahan Orde Baru dan Reformasi (1966-1999)	35
B. Perkembangan Pengelolaan Dan Pemanfaatan Sektor Kelautan Nasional	37
BAB III PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN SUMBERDAYA KELAUTAN DI INDONESIA	
A. Prediksi Potensi Pemanfaatan Sumberdaya Kelautan Nasional Indonesia	54
B. Pengelolaan Potensi Sumberdaya Kelautan Dan Permasalahannya	57
C. Wawasan Dan Kebijakan Kelautan	69

BAB IV	HARMONISASI REGULASI DI BIDANG PENGELOLAAN SUMBERDAYA KELAUTAN	
A.	Harmonisasi Hukum	87
B.	Harmonisasi Hukum Di Bidang Pengelolaan Sumberdaya Kelautan	92
C.	Kebijakan Harmonisasi Peraturan Perundang- Undangan/ Regulasi Di Bidang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Sumberdaya Kelautan	114
D.	Harmonisasi Kelembagaan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Kelautan	122
E.	Rekomendasi Umum Harmonisasi Pengelolaan Sumberdaya Kelautan	126
BAB V	PENUTUP	
A.	Kesimpulan	130
B.	Rekomendasi	134
1.	Umum	134
2.	Khusus	135

Daftar Pustaka

ABSTRAK

Kelautan merupakan sektor yang tertinggal dilihat dari masih rendahnya tingkat pemanfaatan sumber daya dan teknologi, serta tingkat kemiskinan dan keterbelakangan nelayan jika dibandingkan kelompok sosial lainnya. Meskipun sektor kelautan mempunyai daya serap kesempatan kerja tinggi, namun produktivitas ekonominya rendah. Minat investasi di bidang ini, terutama dalam skala menengah dan besar, relatif kurang karena belum dipahami berbagai aspeknya, seperti risiko, fluktuasi bisnis, serta besarnya kapital yang dibutuhkan. Sebagian besar potensi sumberdaya kelautan masih dimanfaatkan oleh sektor pertambangan (32,4 persen dari total investasi pembangunan di lautan), sektor perhubungan (28,6 persen), sektor industri (20,8 persen), dan sektor perikanan (16,1 persen), sementara peranan sektor wisata bahari baru mencapai 1,9 persen.

Masalah yang sampai saat ini menjadi pertanyaan adalah mampukah pemerintah mengelola potensi kelautan yang begitu besar untuk kepentingan perekonomian nasional dengan hanya mengandalkan kehadiran sebuah departemen, yakni Departemen Kelautan dan Perikanan, tanpa keterkaitan dan koordinasi dengan institusi negara yang lain?

Untuk mengarah pada perspektif semacam itu bagi semua institusi negara yang berperan dalam mengambil kebijakan, yang pertama kali harus dituntaskan adalah memutus warisan masa lalu yang menjadi hambatan pembangunan kelautan. Di samping itu pada saat ini peraturan perundang-undangan yang mengatur langsung atau memiliki keterkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan cukup banyak. Substansi yang diaturnya pun beragam, yaitu tentang kewilayahan, sumberdaya kelautan, lingkungan, konservasi dan tata ruang laut. Akan tetapi, banyaknya peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan oleh berbagai institusi tidak serta merta mengakibatkan efektifnya pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan.

Pembangunan kelautan sampai saat ini masih tersubordinasi oleh sektor non kelautan, padahal sektor kelautan mempunyai logika dan karakteristik pembangunan yang berbeda dengan sektor non kelautan yang lebih berorientasi ke daratan (*terrestrial*). Seharusnya pembangunan ekonomi Indonesia menggabungkan visi laut dan visi darat, sehingga seluruh potensi ekonomi dapat dikembangkan secara terpadu dengan menggali segenap potensi bangsa.

Guna mengurangi atau menghindarkan timbulnya perbenturan atau konflik yang disebabkan oleh kurang sempurnanya perencanaan dan tidak terpadunya penyusunan peraturan-peraturan mengenai sumberdaya kelautan, adalah perlunya dipikirkan upaya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan, penetapan asas, peninjauan kembali produk-produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan semangat otonomi, serta perlu dibangunnya kebijakan nasional yang berorientasi pada sektor kelautan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sumberdaya alam memiliki nilai dan arti ekonomi yang sangat signifikan, bahkan suatu potensi sumberdaya alam di setiap wilayah sering menjadi tulang punggung dalam proses mewujudkan eksistensi kelangsungan serta keberlanjutan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, maupun bernegara.

Mengingat keberadaan dan potensi sumberdaya alam di Indonesia dinilai cukup besar, maka pembangunan perekonomian nasional yang merupakan aktivitas utama dalam pembangunan nasional cenderung menjadikan sumberdaya alam sebagai modal utama pembangunan, namun ironisnya dalam kebijakan maupun prosesnya masih belum memasukkan aspek upaya untuk mencegah terjadinya eksploitasi dan atau eksplorasi yang bersifat merusak dan atau memberikan penyusutan atau penipisan bagi keberadaan sumberdaya alam tersebut (khususnya sumberdaya alam mineral dan energi).

Oleh karena itu pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam harus dilakukan dengan memperhatikan berbagai kemungkinan timbulnya kerusakan dan atau keseusutan yang terjadi, terlebih lagi apabila diketahui bahwa dalam proses Pembangunan Nasional selain harus memperhatikan “aspek pertumbuhan”, sehingga terhadap kedua aspek tersebut perlu diperhatikan secara seimbang.

Proses pembangunan nasional selama ini banyak dilakukan secara konvensional, dimana aktivitas pembangunan banyak bertumpu pada

pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang kurang memperhatikan aspek kelangsungan ekosistem maupun daya dukung lingkungan dari sumber daya alam yang bersangkutan. Akibat dari hal tersebut, tidak heran bila dalam aktivitas pembangunan sering menghasilkan kerusakan sistem sosial, disamping itu juga tidak jarang terjadi turunnya daya tampung wilayah yang menjadikan laju Pembangunan Daerah menjadi terhambat. Hal ini terjadi sehubungan dengan hancurnya atau susutnya sumberdaya yang dibutuhkan, oleh karena itu maka pembangunan secara konvensional juga harus dihentikan dan diubah dengan proses pembangunan yang berprinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Dalam hal ini proses dan aktivitas pembangunan nasional harus selalu memperhatikan keberadaan ekosistem, kondisi lingkungan hidup, keterbatasan daya dukung sumberdaya alam, serta daya tampung wilayahnya, di samping itu juga masyarakat konsumennya perlu dibudayakan untuk dapat memberdayakan keaneka ragaman sumberdaya alam (natural resources diversity) yang tersedia.

Dalam hal ini berbagai kebijakan nasional yang sering dinyatakan sebagai modernisasi dan atau transformasi dalam tata kehidupan saat ini, seperti “otonomi daerah” hendaknya dapat dikonseptualkan secara strategis dalam wawasan keberlanjutan. Mengantisipasi hal tersebut pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam dalam perspektif otonomi daerah juga harus diarahkan agar “aspek laju pengurusan” dapat dilakukan dengan memperhatikan “aspek laju regenerasinya”, sedangkan terhadap sumber-sumber daya yang tak terbarukan (non renewable resources) hendaknya dapat dikelola dengan memperhatikan prinsip “diversifikasi”, hal itu dilakukan untuk mencegah terjadinya kelangkaan (scarcity) sumberdaya alam yang bersangkutan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara maritim/bahari dan kepulauan terbesar di dunia, yang terdiri lebih dari

17.500 pulau. Secara fisik, lautnya menjadi faktor dominan dan berpotensi ekonomi yang sangat besar. Diperkirakan 3/4 wilayah Indonesia (5,8 juta kilometer persegi) berupa lautan dan seperempatnya (1,9 juta kilometer persegi) daratan.

Dengan diberlakukannya Konvensi Hukum Laut PBB Tahun 1982 (*United Nations Convention on The Law of The Sea* Tahun 1982 – UNCLOS 1982) yang diratifikasi dengan Undang- Undang RI Nomor 17 Tahun 1985, wilayah lautan Indonesia bertambah luas menjadi kurang lebih 8,5 juta kilometer persegi. Disamping itu, UNCLOS telah membuka babak baru terhadap penentuan batas wilayah serta kewenangan yurisdiksial di laut, dimana dalam hubungan tersebut Negara Republik Indonesia sebagai "Negara Kepulauan" (*Archipelagic State*) secara hukum mempunyai batas wilayah dan kewenangan yurisdiksi terhadap perairan pedalaman (*Internal Waters*), perairan kepulauan (*Archipelagic waters*), laut teritorial (*Territorial Sea*), Zone Ekonomi Eksklusif, laut bebas (*High Sea*) maupun landas kontinen dan dasar laut internasional yang lebih jelas.

Pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam yang ada di wilayah kawasan pesisir dan laut (selanjutnya dalam tulisan ini akan disebut sebagai sumberdaya kelautan atau *ocean resources*) merupakan sesuatu hal yang, penting dan sangat berarti bagi masyarakat, bangsa dan negara Indonesia yang memiliki wilayah laut dan pesisir yang sangat besar

Pemanfaatan sumberdaya kelautan Indonesia hingga saat ini oleh banyak kalangan dianggap belum optimal. Meskipun sesungguhnya pengelolaan atau pemanfaatan sumberdaya kelautan Indonesia telah lama dilakukan oleh sejumlah departemen dan lembaga/instansi pemerintah non-departemen. Salah satu dari kelemahan Tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh sebagian besar institusi tersebut sesungguhnya bukan di

bidang kelautan atau di wilayah laut, seperti pertambangan, perhubungan, pertanian, kehutanan, pertanahan, pertahanan, dan pariwisata. Namun, dalam praktiknya, departemen-departemen dan institusi-institusi tersebut mempunyai wewenang umum untuk melaksanakan perencanaan, program dan kebijaksanaan yang tidak terbatas dalam wilayah nasional, termasuk wilayah laut. Namun, karena sekian lama orientasi tugas dan wewenang mereka lebih banyak berkaitan dengan wilayah daratan, maka pendekatan yang mereka lakukan pun umumnya cenderung lebih bersifat *land-oriented*. Padahal kondisi wilayah daratan dan laut/perairan sangat berbeda. Satu contoh adalah bahwa lautan tidak dapat ditandai batasnya secara jelas, sehingga tidak jarang terjadi benturan kepentingan, tumpang tindih, dan dalam pelaksanaan kebijakannya sering kurang harmonis antara satu lembaga dengan yang lainnya.

Banyaknya departemen, instansi dan lembaga pemerintah yang berkepentingan dalam pemanfaatan sumber daya kelautan ternyata tidak serta merta membuat sektor ini berkembang menjadi sektor andalan ekonomi nasional.¹ Bahkan sebaliknya, karena terlalu banyak kepentingan maka arah kebijakan pembangunan sektor kelautan menjadi tidak jelas. Oleh karena itu, saat ini sangat diperlukan ketegasan dan komitmen pemerintah untuk lebih menggerakkan percepatan pembangunan kelautan

¹ Ungkapan keprihatinan, misalnya, mengemuka dalam bentuk pernyataan dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada acara penyerahan penghargaan pemenang lomba kelompok sektor kelautan, yang menyatakan: "Sungguh aneh jika negara nusantara seperti negara kita ini, yang mempunyai garis pantai begitu panjang, ternyata sumbangannya dari sektor perikanan dan kelautan terhadap PDB nasional masih rendah, hanya 2,21 persen", Harian Umum *Kompas*, tanggal 1 Pebruari 2005. Terhadap pernyataan tersebut, Rokhmin Dahuri, mantan Menteri Kelautan dan Perikanan dan Ketua Dewan Pembina Yayasan Pendidikan Maritim, menyatakan bahwa sesungguhnya kontribusi sektor kelautan dan perikanan bukan sebesar 2,21 persen akan tetapi sebesar 9 persen dari PDB atau sekitar Rp. 150 triliun, Harian Umum *Kompas*, Sabtu 5 Pebruari 2005.

dan perikanan, karena tanpa hal tersebut mustahil sektor tersebut dapat memberikan kontribusi yang besar bagi ekonomi nasional.²

Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan di atas, untuk saat ini diperlukan kajian terhadap peraturan-peraturan yang telah ada, yaitu mengenai sejauhmana substansi dari masing-masing peraturan tersebut berkesesuaian satu sama lain dan menyusun suatu sistem, yakni sistem pengaturan (regulasi) pengelolaan sumber daya kelautan yang terpadu. Dasar pertimbangannya adalah bahwa tanpa adanya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan yang menjadi landasan kegiatan pengelolaan sumber daya kelautan yang dikeluarkan oleh institusi-institusi sektoral, maka kondisi pengelolaan akan terus berjalan sebagaimana yang terjadi pada saat ini, bahkan bukan mustahil akan lebih memperburuk kondisi sumber daya kelautan Indonesia di masa yang akan datang.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Beberapa permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penulisan ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum pemerintah berkaitan dengan persoalan pengelolaan sumber daya kelautan ?;
2. Dalam batas-batas mana instrumen hukum nasional yang dibuat oleh departemen atau instansi sektoral dapat mengatur pengelolaan sumber daya kelautan ?;
3. Sejauhmana porsi dan peranan Daerah dalam mengatur sumber daya kelautan sebelum dan setelah keluarnya UU No. 22 Tahun 1999

² Dikutip dari isi pernyataan Ketua Umum Masyarakat Perikanan Nusantara, Shidiq Moeslim, dalam berita bertajuk "Presiden Perlu Pertegas Komitmen Pada Kelautan", *Harian Umum Kompas*, 3 Pebruari 2005.

- (yang diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah?;
4. Bagaimana sebaiknya pengaturan nasional tentang pengelolaan sumber daya kelautan di masa mendatang dalam kerangka desentralisasi ?

C. TUJUAN PENULISAN

Penulisan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum tentang Harmonisasi Regulasi Sumberdaya Kelautan Dalam Kerangka Desentralisasi ini bertujuan untuk menelaah satu aspek dari persoalan-persoalan yang dihadapi dalam kaitan pengelolaan sumber daya kelautan di Indonesia, yaitu persoalan pengaturan hukum (regulasi), yang mencakup:

1. Kondisi pengaturan sumber daya kelautan yang mencerminkan politik hukum pemerintah dalam kaitan pengelolaan sumber daya kelautan;
2. Peninjauan kembali terhadap peraturan-peraturan yang mengatur pengelolaan sumber daya kelautan yang ada dan berlaku pada saat ini;
3. Pengaruh perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia dari sistem sentralistik kepada sistem desentralistik terhadap pengaturan pengelolaan sumber daya kelautan;
4. Kondisi pluralitas hukum dan pengaruhnya terhadap peranan dan fungsi peraturan nasional di bidang sumberdaya kelautan di masa mendatang.

D. KERANGKA KONSEPSIONAL

Di dalam penulisan ini terdapat konsepsi-konsepsi dan istilah-istilah yang perlu lebih dijelaskan agar tidak timbul kerancuan berpikir dalam pemahamannya. Konsepsi dan istilah-istilah dimaksud adalah:

1. **Harmonisasi**

L.M. Gandhi, mengatakan bahwa harmonisasi dalam kaitan hukum dan peraturan perundang-undangan mencakup:³

“.....penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*), dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.”

Harmonisasi hukum pada prinsipnya adalah pengkajian yang komprehensif terhadap peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah peraturan tersebut, dalam berbagai aspeknya, mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan-peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum adat, kearifan lokal, hukum kebiasaan, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

Secara umum, langkah-langkah kegiatan harmonisasi hukum adalah sebagai berikut:

- a. Mengkaji secara mendalam peraturan perundang-undangan (baik undang-undang maupun peraturan perundangan lainnya) yang telah berlaku, terutama dari segi materi-muatan.

³ L. M. Gandhi . *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 14 Oktober 1995.

- b. Menginventarisasi permasalahan-permasalahan pokok yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- c. Menginventarisasi keterkaitan materi-muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikaji dengan peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku dan atau konvensi-konvensi/perjanjian internasional yang telah diratifikasi Indonesia dan yang telah berlaku efektif atau telah diimplementasikan dalam peraturan perundang-undangan nasional.
- d. Mengkaji materi-materi perundang-undangan dengan tidak dilandasi oleh analisis hukum semata-mata, akan tetapi juga melalui analisis interdisipliner termasuk analisis ekonomi, lingkungan, dan sebagainya.
- e. Memberikan pandangan-pandangan umum menyangkut materi-muatan yang tertuang dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dikaji.
- f. Mengambil kesimpulan dan/atau rekomendasi guna penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang diharmonisasi.

2. Regulasi atau Peraturan Perundang-undangan

Istilah Regulasi yang dipakai dalam tulisan ini mencakup segala bentuk peraturan hukum dan kebijakan yang dikeluarkan berkaitan dengan pengaturan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya kelautan. Peraturan perundang-undangan, peraturan perundangan atau perundang-undangan sering dipakai dalam

beberapa penulis literatur Hukum Tata Negara di Indonesia.⁴ A. Hamid S. Attamimi mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan sebagai “peraturan negara”, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun delegasi. Selanjutnya Attamimi memberikan batasan peraturan perundang-undangan sebagai:⁵

“Semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.

Definisi tentang peraturan perundang-undangan yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah:

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”

Selanjutnya Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menetapkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah.

3. Pengelolaan

⁴ A. Hamid S. Attamimi, Bagir Manan dan Sri Soemantri Mertosuwignyo menggunakan istilah “peraturan perundang-undangan”; Soehino memakai istilah “peraturan perundangan”; sementara Amiroeddin Syarief menggunakan istilah “perundang-undangan”

⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 161

Istilah pengelolaan merupakan terjemahan dari istilah *management*, yang mencakup kegiatan-kegiatan perencanaan, penataan, pelaksanaan atau pemanfaatan, dan pengawasan. Dalam konteks materi tulisan ini, terdapat sebuah definisi yang mendekati pokok persoalan yang dibahas, yaitu dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 1 butir (2) undang-undang ini mengemukakan perumusan tentang pengelolaan lingkungan hidup, yaitu:

“Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup”.

Prinsip pengelolaan sumber daya alam, sesungguhnya sudah ditetapkan dalam Deklarasi Stockholm 1972 (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*). Prinsip 17 dari Deklarasi tersebut menyinggung masalah pengelolaan sumber daya alam, dengan menyatakan:

“Appropriate national institutions must be entrusted with the task of planning, managing or controlling the environmental resources of States with a view to enhancing environmental quality”.

4. Laut dan Lautan/Samudera

Pada umumnya ada perbedaan arti antara laut (*sea*) dan lautan atau samudera (*ocean*). Umumnya terminologi laut mengacu pada wilayah perairan air asin lebih yang kecil/sempit dan dangkal dibandingkan dengan samudera, dan laut biasanya dikelilingi oleh daratan yang relatif berdekatan.⁶

Dalam kaitan penelitian ini, selain pengertian istilah laut dan lautan, juga ada baiknya dikemukakan mengenai pengertian istilah

⁶ Rokhmin Dahuri, *Keanekaragaman Hayati Laut*, op. cit, hlm. 13.

Kawasan atau Wilayah Pesisir (*coastal area*), yang mungkin akan sering disebut dalam pembahasan mengenai laut. Hingga saat ini belum ada definisi wilayah pesisir yang baku.⁷ Rumusan yang ada baru merupakan suatu kesepakatan umum, yaitu wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan.⁸ Rumusan definisi wilayah pesisir dalam pengertian kriteria geologis dikemukakan oleh Supriharyono, yaitu:⁹

“Wilayah pesisir adalah daerah pertemuan antara darat dan laut. Ke arah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi oleh 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 alami yang terjadi di darat, seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan karena kegiatan manusia di daratan, seperti penggundulan hutan dan pencemaran”.

5. Sumber Daya Kelautan

Secara garis besar sumber daya kelautan (*marine resources*) dibagi dalam tiga kelompok: (1) sumber daya dapat pulih (*renewable resources*), (2) sumber daya tak dapat pulih (*non-renewable resources*), dan (3) jasa-jasa lingkungan (*environmental services*).¹⁰

Termasuk dalam kelompok sumber daya dapat pulih, antara lain, adalah:¹¹

- a. Perikanan laut, baik perikanan budidaya maupun perikanan tangkap;
- b. Terumbu karang (*coral reef*);
- c. Hutan bakau (*mangrove*);
- d. Padang lamun dan rumput laut (*seagrass*); dan

⁷ Rokhmin Dahuri dkk., *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Lautan Secara Terpadu*, op. cit, hlm. 5.

⁸ *Op. cit.* hlm. 6

⁹ Supriharyono, *Pelestarian dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Wilayah Pesisir Tropis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 1

¹⁰ Rokhmin Dahuri dkk, *op.cit*, hlm 77

¹¹ *Ibid*, hlm. 78-95

e. Bahan-bahan bioaktif (*bioactive substances*)

Sumber daya tidak dapat pulih (*non-renewable resources*) meliputi seluruh sumber daya mineral dan geologi. Mineral terdiri dari tiga kelas yaitu kelas A (mineral strategis: minyak bumi, gas alam, dan batubara), kelas B (mineral vital: emas, timah, nikel, bauksit, bijih besi, dan cromite); dan kelas C (mineral industri: meliputi bahan bangunan dan galian seperti granit, kapur, tanah liat, kaolin dan pasir).¹²

Sedangkan jasa-jasa lingkungan (*environmental services*) meliputi fungsi kawasan lingkungan pesisir dan lautan sebagai sarana rekreasi, media transportasi dan komunikasi, sumber energi, sarana pendidikan dan penelitian, pertahanan keamanan, penampungan limbah, pengatur iklim (*climate regulator*), kawasan perlindungan (konservasi dan preservasi), dan sistem penunjang kehidupan serta fungsi ekologis lainnya.¹³

Sumber daya kelautan juga sering diklasifikasikan dalam dua kelompok, yaitu (a) sumber daya hayati (*living resources*), dan sumber daya non-hayati (*non-living resources*). Pengelompokan semacam ini dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Pasal 1 butir (a) dan (b) UU No. 5 Tahun 1983 memberikan definisi sebagai berikut:

- “(a). Sumber daya alam hayati adalah semua jenis binatang dan tumbuhan termasuk bagian-bagiannya yang terdapat di dasar laut dan ruang air zona Ekonomi Eksklusif Indonesia;
- (b) Sumber daya alam non hayati adalah unsur alam bukan sumber daya alam hayati yang terdapat di dasar laut dan tanah dibawahnya serta ruang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.”

¹² *Ibid*, hlm. 95

¹³ *Ibid*, hlm. 98

6. Desentralisasi

Dalam UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah yang menggantikan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi didefinisikan sebagai berikut:¹⁴

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Di lain pihak, Syaukani dkk menyatakan bahwa:¹⁵

“Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintah lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintah nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.”

Dengan demikian, desentralisasi adalah suatu mekanisme yang menjadi prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dalam kaitan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya berkaitan dengan pelimpahan kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan kepada pemerintah daerah,¹⁶ dalam rangka mengatur atau mengurus rumah tangganya sendiri.

7. Hak Ulayat Laut

¹⁴ Pasal 1 butir (7) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵ H. Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, penerbit Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Jakarta, 2003, hlm. xvii.

¹⁶ Lihat S.H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah Di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Perkembangan dan Tantangan*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 192.

Hak ulayat laut merupakan terjemahan dari istilah *sea tenure*. Sudo yang mengutip Laundsgaarde mengatakan bahwa istilah *sea tenure* mengacu kepada seperangkat hak dan kewajiban timbal balik yang muncul dalam hubungannya dengan kepemilikan wilayah laut. *Sea tenure* adalah suatu sistem, dimana beberapa orang atau kelompok sosial memanfaatkan wilayah laut, mengatur tingkat eksploitasi terhadap wilayah tersebut, yang berarti juga melindunginya dari eksploitasi yang berlebihan (*over exploitation*).¹⁷

Ary Wahyono¹⁸ menyatakan bahwa secara ringkas dapat dikatakan yang dimaksud dengan hak ulayat laut adalah seperangkat aturan atau praktik pengelolaan atau manajemen wilayah laut dan sumber daya yang terkandung di dalamnya.

Istilah hak ulayat laut sendiri sesungguhnya merupakan adaptasi istilah yang umumnya dipakai untuk menunjukkan hak masyarakat terhadap tanah menurut hukum adat. Dalam hukum adat diakui adanya hak komunal dari masyarakat atas tanah yang menunjukkan hubungan hukum antara orang (sebagai pemegang hak) dan tanah (sebagai objek hak). Ciri utama adalah adanya *communocentricity*, dimana masyarakat berinteraksi dengan lingkungan dan menjamin perlindungan sumber-sumber daya alam yang ada dalam kepemilikan kelompok masyarakat.¹⁹

¹⁷ Ary Wahyono dkk., *Hak Ulayat Laut Di Kawasan Timur Indonesia*, Media Pressindo, hlm. 5

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Rachel Haverfield: "As a general principle, under hak ulayat the community retains the authority to manage land use and ownership, both internally and externally. Internally, hak ulayat gives the community's members the ability to use, cultivate and derive benefit from the land for themselves and their families; but not for trading purposes or individual enrichment..... Externally, the community has the power to ban non-members from being on the land. In certain circumstances, non-members will be allowed to use land but permission must be granted by the community and a recognition fee paid.", dalam *Hak Ulayat and The State: Land Reform in Indonesia*, Timothy Lindsey (ed.), *Indonesia Law and Society*, The Federation Press, Sydney, 1999, hlm. 46-46.

BAB II

PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN SUMBERDAYA KELAUTAN

A. FASE PERKEMBANGAN PEMANFAATAN LAUT DI LINGKUNGAN MASYARAKAT INTERNASIONAL

Hampir dua pertiga bagian dari permukaan bumi merupakan wilayah yang tertutupi oleh air, baik berupa samudera, laut, danau maupun sungai, sedangkan wilayah daratan hanyalah sepertiga bagian dari planet ini. Luas permukaan planet bumi adalah sekitar 510 juta km², dari jumlah itu ± 361 juta km² atau 70,8% tertutup oleh laut²⁰. Oleh karena itu Edgar Gold mengatakan bahwa sesungguhnya nama planet seharusnya bukan Planet Bumi (*Earth*), karena lebih mengacu kepada pengertian daratan atau tanah, tetapi lebih tepat jika dinamakan Planet Samudera (*Ocean Planet*):²¹

“It is quite feasible that our planet has the wrong name. Ancient people named it Earth after the land they found themselves surrounded by. For centuries upon centuries, people believe that the planet’s surface consisted almost entirely of earth and rocks with the exception of some small bodies of waters, such as the Mediterranean. If they had known then that almost three quarter of their planet were covered with water, they might more correctly have name it Ocean”.

Laut menyediakan sekitar 97% dari keseluruhan ruang kehidupan di bumi,²² di dalamnya terkandung berbagai sumber daya alam (*marine*

²⁰ Anugerah Nontji, *Laut Nusantara*, Edisi Ke-3, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2002, hal. 1.; Rokhmin Dahuri, *Keanekaragaman Hayati Laut, Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 13

²¹ Edgar Gold, *Maritime Transport, the Evolution of International Marine Policy and Shipping Law*, Lexington Books DC Heath and Company, Lexington, Massachusetts, Toronto, 1981, hlm. 1.

²² Rokhmin Dahuri, *loc.cit.* hlm. 1

resources), baik sumberdaya hayati (*living resources*) maupun non-hayati (*non-living resources*) serta termasuk jasa-jasa kelautan (*marine services*), yang umumnya secara merata terkandung di hampir seluruh kawasan laut di dunia. Sehingga tepat apabila laut dikatakan mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan umat manusia sejak jaman dahulu sampai sekarang, dan lebih-lebih lagi untuk masa yang akan datang.

Sudah sejak lama umat manusia telah memanfaatkan laut. Namun, pemanfaatan sumber-sumber daya yang terkandung di laut pun tentunya berkembang sesuai dengan kemampuan umat manusia itu sendiri. Salah satu bentuk pemanfaatan laut yang tertua usianya adalah fungsinya sebagai media penghubung antara satu tempat dengan tempat lainnya,²³ karena teknologi yang termaju pada saat peradaban itu baru mencapai tingkat kemampuan pembuatan perahu-perahu atau kapal-kapal layar sederhana.

Dalam kaitan fungsi ini, laut ibarat sarana jalan bebas hambatan yang tidak memiliki batas, dan terbuka untuk digunakan oleh siapa pun dan untuk kepentingan apapun, mulai dari perdagangan, pencarian wilayah koloni baru, hingga ajang peperangan. Fungsi dan peranan laut sebagai media perhubungan ditunjukkan oleh bukti-bukti arkeologis yang ditemukan saat ini, yang menunjukkan bahwa pelayaran (*seafaring*) di wilayah Mediterania telah mulai dilakukan sekitar 11.000 tahun yang lampau, yaitu pada akhir zaman *Paleolithic*.²⁴

Sementara itu kepandaian membuat perahu diperkirakan telah berkembang di pesisir daratan Asia Tenggara pada sekitar 7.000 tahun lalu

²³ Timothy M. Swanson, *The Regulation of Oceanic Resources: An Examination of the International Community's Record in the Regulation of One Global Resource*, dalam Dieter Helm (ed.), *Economic Policy Towards the Environment*, Blackwell Publishers, Oxford – UK, 1991, hlm. 204.

²⁴ Edgar Gold, *loc.cit*

yang membawa perubahan besar pada pola pemukiman dan penyebaran penduduk ke wilayah pesisir. Perkembangan yang terjadi di wilayah ini selanjutnya ikut mempercepat perkembangan teknologi pelayaran. Namun demikian, keterampilan berlayar di kalangan penduduk pesisir di kepulauan Nusantara (Indonesia) diperkirakan berkembang lebih akhir.²⁵

Di samping sebagai media perhubungan, pemanfaatan laut sebagai sumber bahan pangan manusia juga sudah berlangsung lama. Penemuan-penemuan sejarah dan arkeologi memperlihatkan bahwa sekitar 3000 tahun yang lampau penangkapan ikan telah berkembang sebagai suatu bidang pekerjaan yang sudah tertata cukup baik.²⁶ Sementara itu, bukti-bukti prasejarah di Indonesia tentang pemanfaatan sumberdaya laut ditemukan di beberapa daerah. Temuan berupa gundukan kulit kerang yang menunjukkan lokasi permukiman manusia prasejarah telah dilaporkan di beberapa daerah termasuk Sumatera, Sulawesi, Timor, Roti dan Irian Jaya. Benda-benda peninggalan mereka menunjukkan bahwa hasil laut telah digunakan bukan saja untuk bahan pangan tetapi juga untuk perhiasan dan untuk berbagai jenis peralatan yang dikerjakan dengan teknologi yang sangat sederhana.²⁷

Dalam fase perkembangan pemanfaatan laut selanjutnya, khususnya pada masa sekarang ini, laut benar-benar telah dianggap sebagai tumpuan utama bagi pemenuhan kebutuhan atas sumber-sumber daya alam. Perubahan orientasi ini terjadi karena sumber-sumber daya alam yang sebelumnya secara berlimpah tersedia di kawasan daratan semakin lama semakin berkurang, sebagai akibat dari eksploitasi yang terus menerus selama berabad-abad. Sehingga umat manusia terpaksa harus mencari sumber-sumber alternatif dengan bantuan inovasi teknologi.

²⁵ Anugerah Nontji, *op.cit.*, hlm. 13

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

Laut yang semula hanya dianggap sebagai genangan air yang hanya bermanfaat bagi pelayaran dan sebagai penyedia bahan pangan perikanan, ternyata menyimpan potensi kekayaan alam yang jauh lebih besar daripada wilayah daratan.²⁸ Potensi sumberdaya hayati maupun non-hayati yang terkandung di laut di berbagai kawasan dunia umumnya diperkirakan masih akan mampu menopang ketersediaan sumberdaya alam yang sangat diperlukan oleh umat manusia, baik untuk saat sekarang ini maupun di masa-masa yang akan datang. Optimisme terhadap sumberdaya yang terkandung di lautan dinyatakan oleh Edgar Gold:²⁹

“... The ocean have much to offer. There are fish and other seafood for the 6 billion people of the world of the very near future; there is oil and gas for a world that is going to run out of such land-based resources even more rapidly; there are minerals to feed the wheels of an unequally industrialized world. These are multiple uses of the sea – some ancient, some modern, and many still in the future. We speak here of the near future – there is hardly anything today that can be said to be in the distant future. These many uses include the sea as a dumping ground for human wastes as land dumping sites become scarcer, and the use of the ocean’s waters for tidal energy as we run out of other sources. We will have to turn the salty water of the ocean into fresh water to feed the arid land regions of the world, which soon will have to be utilized. The sea will soon be a new habitat for people escaping the problems of overpopulation, pollution, and land scarcity.”

Kelangsungan hidup umat manusia sangat bergantung pada adanya sumber daya alam yang tetap dan berkelanjutan.³⁰ Cepat atau lambat potensi sumber daya yang terkandung di laut pada akhirnya akan menjadi pengganti dari sumber-sumber daya daratan untuk berbagai pemanfaatan,

²⁸ Potensi sumber daya alam berupa aneka jenis mineral yang terkandung di dasar laut, misalnya, telah dikemukakan oleh Dr Arvid Pardo pada Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa ke-22, 17 Agustus 1967, yang menunjukkan bahwa potensi tersebut jumlahnya ribuan kali lipat dari cadangan mineral yang terdapat di daratan, Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 368-369.

²⁹ Edgar Gold, *op.cit.*, hlm xxi

³⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut, Dilihat dari Sudut Hukum Internasional dan Nasional*, diterbitkan oleh Pusat Studi Wawasan Nusantara bekerjasama dengan Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 7.

mulai dari pemenuhan kebutuhan pangan (perikanan), bahan-bahan tambang dan mineral, energi dan bahkan rekreasi atau wisata bahari.³¹

Potensi sumberdaya kelautan merupakan proyeksi hari depan umat manusia. Oleh karena itu, kebijakan pemanfaatan sumber daya alam wilayah ini harus benar-benar terencana dan diatur dengan peraturan yang mampu menyeimbangkan antara pemanfaatan secara ekonomis dan aspek konservasinya.³² Dalam beberapa hal, dukungan kebijakan pemerintah yang cenderung menunjukkan keberpihakan terhadap pertumbuhan ekonomi, dan mengabaikan dampaknya terhadap kondisi lingkungan, seringkali menjadi faktor penyebab bagi terjadinya degradasi sumberdaya alam, termasuk sumberdaya kelautan. Sehingga banyak kebijakan dan pengaturan sektor kelautan perlu dipertimbangkan kembali. Semua ini penting dilakukan demi kemaslahatan umat manusia saat ini pada umumnya dan masa depan generasi yang akan datang.³³

Setelah sekian lama dilakukan eksploitasi sumber-sumber daya kelautan maka sumberdaya yang tersedia di laut, yang semula sangat melimpah karena belum banyak dimanfaatkan, pun suatu saat akan mengalami degradasi.³⁴ Banyak faktor yang menyebabkan terjadinya

³¹ Lihat Hasjim Djalal, *Perjuangan Indonesia Di Bidang Hukum Laut*, Binacipta, Bandung, 1979, hlm. 2-4.

³² Sering dua aspek ini dipertentangkan satu sama lain, akan tetapi Komisi Dunia mengenai Lingkungan dan Pembangunan mengingatkan bahwa: "Ekonomi bukan hanya berarti penciptaan kekayaan, dan ekologi bukan hanya perlindungan alam, keduanya sama-sama relevan bagi perbaikan nasib umat manusia", Laporan The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia: *Hari Depan Kita Bersama*, diterbitkan oleh PT Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 52.

³³ Ini sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang untuk pertama kali digagas dalam Laporan Komisi Dunia tentang Lingkungan dan Pembangunan (*The World Commission on Environment and Development*) pada tahun 1987. Komisi ini memberikan definisi "pembangunan berkelanjutan" sebagai "suatu sistem pembangunan untuk memenuhi kebutuhan saat ini, tanpa menurunkan atau merusak kemampuan generasi-generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi hidupnya", *Ibid*.

³⁴ Pada umumnya degradasi dan kerusakan sumberdaya kelautan disebabkan oleh perbuatan manusia, bukan oleh peristiwa alam, misalnya karena over-eksploitasi, pemanfaatan yang tidak mempertimbangkan aspek kelestarian, dan karena pencemaran baik yang berasal dari

degradasi sumberdaya kelautan, disamping upaya eksploitasi yang berlebihan (*over-exploitation*) atas sumberdaya di wilayah ini. Pertambahan jumlah penduduk dan terpusatnya kegiatan ekonomi di kota-kota yang terdapat di wilayah pesisir, serta meningkatnya pencemaran akibat aktivitas manusia, merupakan faktor-faktor yang mempercepat degradasi sumber daya kelautan.³⁵ Namun, yang tidak kurang pentingnya adalah faktor kelemahan pengaturan (regulasi) dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang sejatinya dapat mengatur pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan secara efektif, serta kelembagaan yang terkait dengan sumberdaya di wilayah ini.

Persoalan tentang sumberdaya kelautan ini sangat mendasar karena menyangkut kepentingan, baik dari sisi ekonomi, politik maupun pertahanan keamanan, dari bangsa-bangsa dan umat manusia di berbagai belahan dunia.³⁶ Oleh karena itu, pengaturan/regulasi mengenai laut harus diupayakan agar mampu memelihara perimbangan antara kepentingan untuk mengambil manfaat sebesar-besarnya dari laut dan aspek pencadangan atau konservasi bagi kepentingan seluruh seluruh umat manusia saat ini dan di masa datang.³⁷

daratan (*land-based sources pollution*) maupun dari sektor kelautan itu sendiri, sebagai contoh pencemaran yang berasal dari kapal-kapal (*ship-source pollution*). Degradasi sumberdaya kelautan dapat dikatakan telah terjadi hampir di seluruh wilayah laut Indonesia, termasuk di kawasan Indonesia Timur yang jika dilihat dari kondisi penduduknya jauh lebih kecil dibandingkan dengan di wilayah Barat Indonesia, lihat "40 Lokasi Wisata Selam di Biak Numfor Rusak Akibat Bom Ikan", *Kompas*, Senin 22 November 2004.

³⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut Dilihat dari Sudut Hukum Internasional, Regional dan Nasional*, Penerbit Sinar Grafika dan Pusat Studi Wawasan Nusantara, Jakarta, 1992, hlm. 90.

³⁶ Sebagaimana dikemukakan oleh Edgar Gold: "...the uses of the ocean will be complicated and fraught with conflict in a search for greater equity for the widely differing interests of people in a very unevenly divided world.", Edgar Gold, *op. cit.*, hlm. xix.

³⁷ Dalam konteks pengaturan hukum laut internasional, Myres S. McDougal mencatat prasyarat hukum laut internasional harus mengatur persoalan kelautan: "...Most comprehensively viewed, the international law of the sea comprises two very different sets of principles. One set of principles, establishing certain basic, overriding community goals, prescribes for all states the widest possible access to, and the fully enjoyment of, the shared use of the great common resource of the ocean. The other set of principles, commonly described as jurisdictional, expresses certain implementing policies designed economically to serve the basic community goals of shared use by establishing a shared competence among states in

Sejarah hukum laut internasional mencatat munculnya dua konsep penting dalam status laut, yakni konsep laut bebas dan konsep laut tertutup (yang dikenal sebagai konsep *mare liberum* dan *mare clausum*).³⁸ Konsepsi-konsepsi yang menandai dimulainya pengaturan lautan ini di kalangan bangsa-bangsa lazim dikaitkan dengan beberapa kondisi yang berlangsung pada abad ke-15. Terutama merujuk kepada upaya negara-negara maritim besar saat itu, yakni Spanyol dan Portugis, yang mengklaim kepemilikan atas laut dan samudera-samudera dunia melalui Perjanjian Tordesilas pada Tahun 1494.³⁹ Reaksi atas perjanjian tentang pembagian lautan di dunia hanya untuk kepentingan kedua negara ini berbeda-beda. Beberapa negara yang sepaham dengan praktik Portugal dan Spanyol, cenderung ingin memiliki laut dalam lingkungan terbatas dengan segala sumberdaya yang ada di dalamnya⁴⁰. Sementara negara-negara yang menganut kebijakan berbeda berusaha menentangnya dengan argumentasi yang mendukung kebebasan bangsa-bangsa untuk memanfaatkan laut untuk segala kepentingan dan menentang kepemilikan laut oleh negara tertentu.⁴¹

³⁸ *a domain largely free from the exclusive public order of any particular state.*, Myres S. McDougal, William T. Burke, and Ican A. Vlastic, "The Maintenance of Public Order at Sea and the Nationality of Ships.", *American Journal of International Law* 54 (1960), hlm. 25.

³⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Laut Internasional*, Binacipta, Bandung, 1978, hlm. 12-13.

⁴⁰ *Op.cit.* hlm. 10.

⁴¹ Denmark menuntut Laut Baltik dan Laut Utara antara Norwegia dan Iceland sebagai miliknya, juga Inggris yang menuntut kepemilikan laut sekitar kepulauan Inggris (*Mare Anglicanum*). Belanda, misalnya, melalui ahli hukumnya yang terkenal, Hugo de Groot atau Grotius sekuat daya memperjuangkan konsep "Mare Liberum", untuk menyangkal kebenaran politik Portugal (dan Spanyol) yang melarang pihak lain berlayar ke Timur Jauh dengan dilandasi pendirian bahwa laut terbuka untuk siapapun juga karena tidak ada yang memilikinya, Mochtar Kusumaatmadja, *op. cit.*, hal 14. Namun, jauh sebelum Grotius mengeluarkan teorinya mengenai kebebasan di lautan (*freedom of the sea*), konsep kebebasan di lautan ini, antara lain, misalnya pernah disampaikan oleh Ulpian, seorang ahli hukum zaman Romawi, yang mengatakan: "*The sea, which by nature is open to all, cannot be subjected to private servitude. For the sea as well as the shore and the air which is common to all, and by no law may one be prevented from fishing in front of my building*". Konsep kebebasan senada dikemukakan oleh Marcianus: "*by natural law air, running water, the sea and hence the seashore, are common to all*", C.S. Longibier, "The Maritime Law of Rome", *Juridical Review* 47 (1935), hlm. 18.

Pertentangan antara konsep kebebasan di laut dan konsep pembatasan yang diberlakukan oleh beberapa negara, yang semula lebih menekankan pada aspek pelayaran di samudera, kemudian bergeser menjadi persoalan menyangkut kebijakan negara atas sumberdaya kelautan yang lebih spesifik, yakni masalah pemanfaatan sumberdaya perikanan. Kebijakan Inggris di bawah Raja James I yang melarang nelayan-nelayan asing melakukan penangkapan ikan tanpa izin di wilayah laut Inggris (*mare Anglicanum*), menimbulkan reaksi keras dari Belanda, karena menyangkut kepentingan nelayan-nelayan negara ini yang secara tradisional melakukan penangkapan ikan di wilayah laut yang dekat dengan daratan Inggris. Pernyataan Raja James ini cukup tegas:⁴²

“...that from the beginning of the month of August next coming, no person of what nation or qualitie soever, being not an natural born subject, be permitted to fish upon any of our coasts and seas of Great Britaine, Ireland, and the rest of isles adjacent, where most usually heretofore any fishing has been, until they have orderly demanded and obtained licences from us.....”

Proklamasi Inggris atas sumberdaya perikanan di wilayah laut tersebut menyebabkan terjadinya apa yang dinamakan “*Battle of Books*”, yang melibatkan ahli-ahli hukum Belanda (yang diwakili oleh Grotius) dan ahli-ahli hukum Inggris, seperti William Welwood yang menulis buku *Abridgement of All the Sea Law* yang ditujukan untuk menjawab konsepsi *Mare Liberum*, yang dilontarkan oleh Grotius. Ahli hukum Inggris yang lainnya, John Selden melanjutkan upaya Welwood untuk menyanggah teori Grotius dengan bukunya *Mare Clausum* yang dipublikasikan pada tahun 1635.

Debat mengenai hak negara-negara untuk memanfaatkan laut yang terjadi di abad ke-17 tersebut menandai mulainya kesadaran tentang arti pentingnya pengaturan atas pemanfaatan sumberdaya kelautan,

⁴² Frans De Pauw, *Grotius and the Law of the Sea*, Universite de Bruxelles, Brussels, 1965, hlm. 11.

khususnya sumberdaya perikanan. Dalam perkembangan selanjutnya, terutama pada abad ke-20, kesadaran ini mencapai puncaknya. Ada beberapa faktor yang turut mendorong sikap negara-negara untuk lebih memberikan perhatian terhadap sumberdaya kelautan, antara lain:

- a. Semakin bertambahnya jumlah negara sebagai anggota masyarakat internasional;
- b. Kemajuan teknologi yang memungkinkan dilakukannya penelitian, eksplorasi, dan eksploitasi sumberdaya kelautan;
- c. Semakin berkurangnya sumber-sumberdaya alam di daratan, baik hayati maupun non-hayati, termasuk minyak bumi dan gas alam;
- d. Munculnya klaim-klaim sepihak yang dinyatakan oleh negara-negara terhadap sumberdaya kelautan yang terkandung di laut dekat wilayah daratannya; dan
- e. Potensi sumberdaya kelautan yang diperkirakan akan mampu menopang kebutuhan dunia akan bahan pangan, industri, dan lain-lain, untuk jangka waktu yang cukup lama.

Penanganan persoalan tentang pengelolaan sumber daya yang terkandung di wilayah laut yang ada dalam penguasaan suatu negara pada akhirnya diserahkan kepada dan ditentukan oleh kebijakan nasional masing-masing negara, terutama dalam kaitan pengaturan (regulasi), pengawasan dan penegakan hukum. Setiap negara berhak dan bertanggung jawab atas aktivitas pemanfaatan sumber daya kelautan yang berada di wilayah yurisdiksinya, termasuk perlindungan dan pelestarian lingkungannya, sebagaimana diatur dalam Konvensi PBB tentang Hukum Laut (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*) 1982⁴³, khususnya Pasal 193, yang menyatakan:

⁴³ Konvensi ini ditandatangani di Montego Bay, Jamaica, tanggal 10 Desember 1982 dan telah berlaku sejak 16 November 1994. Hingga Februari 2005 Konvensi ini telah diratifikasi oleh 130 negara, termasuk Indonesia yang meratifikasi dengan UU No. 17 Tahun 1985.

“States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment.”

Ketentuan dalam Konvensi Hukum Laut 1982 tersebut menunjukkan bahwa, kebijakan nasional dari negara-negara peserta Konvensi memainkan peran yang sangat dominan dalam menentukan pola dan konsep pemanfaatan secara efisien dari sumber daya kelautan di wilayahnya. Konvensi Hukum Laut 1982 tidak secara tegas menentukan bagaimana seharusnya negara-negara mengatur pemanfaatan laut di lingkungan internalnya, misalnya menyangkut pemberian wewenang kepada institusi-institusi sektoral dan daerah. Hal ini dapat difahami, karena Konvensi hanya berkaitan dengan pengaturan tentang hak dan kewajiban negara-negara, dan tidak secara rinci mengatur penataan kewenangan institusi-institusi yang ada di dalam lingkungan nasional suatu negara. Oleh karena itu, pengaturan persoalan ini sepenuhnya menjadi hak dan tanggung jawab eksklusif dari negara yang bersangkutan.

Perkembangan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya kelautan di kawasan Asia, pada permulaan tahun 1950-an umumnya menunjukkan perkembangan yang lambat. Tidak mengherankan apabila pada periode itu sumber daya kelautan masih melimpah. Pasokan dan cadangan perikanan masih cukup memadai, juga pemanfaatan sumber daya non-hayati dengan teknologi modern belum banyak menyentuh kawasan ini. Namun, sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pesat sejak tahun 1970-an, ditambah lagi dengan makin majunya teknologi penangkapan ikan, maka basis sumber daya alam di kawasan ini pun berkurang dengan cepat.⁴⁴ Kondisi ini cukup merata terjadi di hampir seluruh wilayah Asia.

⁴⁴ Chua Thia Eng, *Integrated Coastal management: An Effective Mechanism for Local Implementation of Coastal and Marine Environment Related International Conventions*, dalam buku *Challenges and Opportunities in Managing Pollution in the East Asian Seas*, ed.

Salah satu kawasan di Asia ini yang juga mengalami situasi yang sama adalah Asia Tenggara, yang merupakan kawasan laut dan pantai yang paling produktif di dunia. Berkat iklim tropis yang hangat dan basah karena banyaknya hujan, maka di kawasan Asia Tenggara terdapat bentukan koral yang luas dan ekosistem-ekosistem hutan bakau yang lebat di sepanjang pantai. Karena keuntungan ekonomi yang diperoleh dari ekosistem-ekosistem yang kaya dan beraneka ragam ini, maka daerah-daerah pantai Asia Tenggara sangat padat penduduknya. Lebih dari 7% dari penduduk di kawasan ini hidup di daerah pantai, suatu hal yang menyebabkan tingkat eksploitasi yang tinggi terhadap sumber-sumber kekayaan alam dan pemburukan lingkungan. Ada hubungan yang erat antara tekanan penduduk yang padat dengan tingkat degradasi yang tinggi di lingkungan laut dan pantai.⁴⁵ Namun, sejalan dengan meningkatnya jumlah populasi, tuntutan pemenuhan kebutuhan penduduk akan fasilitas permukiman, meningkatnya kegiatan ekonomi di wilayah pantai atau pesisir dan rendahnya tingkat kesadaran masyarakat terhadap lingkungan, telah menyebabkan dan mempercepat terjadinya kerusakan dan degradasi lingkungan pesisir dan laut.

Rokhmin Dahuri⁴⁶ mengidentifikasi tujuh faktor yang menjadi ancaman utama terhadap kelestarian sumber daya pesisir dan laut. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. pemanfaatan berlebih (*over exploitation*) sumber daya hayati;
2. penggunaan teknik dan peralatan penangkap ikan yang merusak lingkungan;
3. perubahan dan degradasi fisik habitat;

⁴⁵ Chua Tia Eng and Nancy Bermas, published by GEF/UNDP/IMO Regional Program for the Prevention of MPP-EAS dan PEMSEA, Quezon City, Philippines, hlm. 4

⁴⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut, Dilihat dari Sudut Hukum Internasional dan Nasional*, loc cit.

⁴⁶ Rokhmin Dahuri, *Keanekaragaman Hayati Laut, Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*, op. cit. hlm 195.

4. pencemaran;
5. introduksi spesies asing;
6. konversi kawasan lindung menjadi peruntukan pembangunan lainnya; dan
7. perubahan iklim global serta bencana alam.

Jika dilihat dari komposisi faktor-faktor tersebut, tampak bahwa dari ketujuh faktor ini yang merupakan akibat campur tangan manusia terhadap lingkungan pesisir dan laut menduduki porsi yang terbanyak.

Cara-cara manusia mendayagunakan sumber daya kelautan belum efisien bahkan seringkali merusak kelestariannya. Tanda-tanda kerusakan lingkungan telah tampak di berbagai kawasan laut dunia, meski belum separah kerusakan yang terjadi di daratan. Gejala pencemaran, *overfishing* (tingkat penangkapan ikan melampaui kemampuan pulihnya), dan degradasi fisik habitat utama pesisir dan laut (seperti kerusakan hutan mangrove, terumbu karang) di beberapa kawasan laut dunia telah mencapai tingkat yang dapat mengancam kemampuan berkelanjutan (*sustainable capacity*) ekosistem laut untuk mendukung kehidupan manusia.

Menghadapi kondisi lingkungan dan sumberdaya kelautan dunia yang semakin mengkhawatirkan tersebut, masyarakat internasional pun tergerak untuk melakukan upaya-upaya guna mencegah kerusakan lebih lanjut dari ekosistem pesisir dan laut. Hal ini, antara lain, dituangkan dalam Chapter 17 dari Agenda 21.⁴⁷ Agenda 21 menyerukan aplikasi yang efektif dari perencanaan dan pengelolaan terpadu atas kawasan pesisir dan laut guna menanggulangi konflik-konflik yang timbul akibat tumpang

⁴⁷ Agenda 21 disahkan dalam kerangka Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Lingkungan dan Pembangunan (*United Nations Conference on Environment and Development* – UNCED), di Rio de Janeiro, Brazil, tahun 1992.

tindih pemanfaatan dan untuk mengupayakan perlindungan terhadap ekosistem laut. Tujuannya adalah agar terwujud konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) di wilayah laut dan pesisir di seluruh dunia. Dalam pendahuluan Bab 17 Agenda 21 dikatakan bahwa:

“The marine environment – including the oceans and all seas adjacent coastal areas – forms an integrated whole that is an essential component of the global life-support system and a positive asset that the present opportunities for sustainable development.”

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang dikemukakan tersebut adalah suatu proses panjang yang menuntut suatu penggabungan dari kebijakan (*policies*), manajemen dan intervensi teknologi guna mencegah dan menanggulangi konflik-konflik kepentingan dan pemanfaatan serta menjamin perlindungan atas integritas fungsional dari lingkungan. Mengenai hal ini Chua Thia Eng mengemukakan:⁴⁸

“...It requires a good mix of central and local government policy, local capacity to plan and manage the coastal resources, availability of financial resources, adequate regulatory controls and law enforcement as well as a good system of monitor environmental changes. Such mix of efforts can only be achieved overtime, with patience and collaboration among the various concerned agencies and sectors, It requires adequately coordinated efforts to do things in the right way and the right time”

Pada paragraf terakhir pendahuluan Bab 17 Agenda 21 dinyatakan tentang perlunya pendekatan baru terhadap pembangunan dan pengelolaan sumberdaya kelautan, sebagai berikut:

“This requires new approaches to marine and coastal area management and development, at the national, sub-regional, and global levels, approaches that are integrated in content and are precautionary and anticipatory in ambit ...”

Dengan perkataan lain, masyarakat internasional perlu mencari bentuk-bentuk pendekatan baru yang terpadu pada semua tingkatan, baik nasional, regional maupun internasional, dengan tujuan agar pemanfaatan

⁴⁸ Chua Thia Eng, *op cit.* hlm 8

dan pengelolaan lau dan segala sumberdaya yang terkandung di dalamnya dapat digunakan untuk kepentingan kesejahteraan generasi sekarang dan yang akan datang.

B. FASE PERKEMBANGAN PEMANFAATAN DAN PENGELOLAAN LAUT DI INDONESIA

1. Pengelolaan Sektor Kelautan Pada Masa Kolonial Hindia Belanda

Periode Kolonial Hindia Belanda (*Nederlandsch Indie*) merupakan periode pelembagaan institusi-institusi yang menangani urusan masyarakat guna memapankan kekuasaan kolonial Belanda atas wilayah koloni Hindia Belanda, termasuk urusan masyarakat pantai yang menyandarkan kegiatan ekonomi pada sumberdaya kelautan. Pada periode ini pengelolaan sektor kelautan masih sangat sederhana dan terbatas pada pemanfaatan perikanan dan media perhubungan atau transportasi.

Pengaturan sektor kelautan pada masa Hindia Belanda dilakukan sejak permulaan tahun 1900 dengan mulai dikembangkannya sektor perikanan. Pada tahun 1905 urusan perikanan dialihkan dari Departemen Dalam Negeri ke Departemen Pertanian (*Departemen van Landbouw, Nijverheid en Handel* yang kemudian berubah menjadi *Departemen van Economische Zaken*). Pada tahun yang sama, di bawah Departemen Pertanian didirikan *Het Visscherij Station* di Jakarta. Kegiatan-kegiatan perikanan masa itu digolongkan sebagai kegiatan pertanian, meskipun pada tahun 1915 didirikan semacam Dinas Perikanan sebagai suatu organisasi khusus yang mengurus kegiatan perikanan laut di bawah *Departemen van Economische Zaken*, yaitu *Onderafdeling Zee Visserij* yang merupakan bagian dari *Afdefing Cooperatie en Binnenlandsche Handel*.

Sedangkan untuk kegiatan penelitian dan pengembangan perikanan laut dibentuk sebuah lembaga penelitian pemerintah kolonial yang bernama *Institut voor de Zee visserij*. Pada Tahun 1931 dilakukan reorganisasi dalam struktur pemerintahan Hindia Belanda, antara lain dengan memperluas lingkup kewenangan Departemen Pertanian menjadi Departemen Pertanian dan Perikanan.

Berkaitan dengan urusan perhubungan laut, pada tahun 1911 dibentuk *Burgerlijk Openbare Werken* yang berubah namanya menjadi *Departemen Verkeer en Waterstaat* pada tahun 1931.

Pada masa Hindia Belanda ini, paling sedikit terdapat lima produk hukum yang ditujukan untuk mengatur urusan kelautan dan sumberdaya kelautan, yakni:

- a. Ordonansi Perikanan Mutiara dan Bunga Karang (*Algemene Regelen voor het Visschen naar Parelschelpen, Parelmoerschelpen, Teripang en sponsen binnen de afstand van neet meer dan drie engelschezeenijlen van de kusten van Nederlandsch Indie*) Stbl. 1916 – 157. Isinya mengatur perusahaan siput mutiara, kerang mutiara, teripang dan bunga karang di perairan pantai dalam jarak tidak lebih dari 3 mil laut. Di dalam ordonansi ini ada ketentuan bahwa “hak penduduk asli melakukan penangkapan atau pengambilan siput mutiara, kerang mutiara, teripang, atau bunga karang dijamin sepenuhnya di semua tempat di laut yang pada saat air surut kedalamannya tidak lebih dari sembilan meter. Penduduk asli memiliki hak tunggal di dalam wilayah tertentu apabila mereka sudah turun temurun melakukan penangkapan ikan di tempat itu” (Pasal 2).
- b. Ordonansi Perikanan untuk Melindungi Ikan (*Visserij Bepaling ter Bescherming van de Visschestand*) Stbl. 1920 – 396. Mengatur

- larangan penangkapan ikan dengan menggunakan racun atau bahan peledak, kecuali untuk keperluan ilmu pengetahuan.
- c. Ordonansi Penangkapan Ikan Pantai (*Kustvisserij Ordonnantie*) Stbl. 1927 – 144. Ordonansi yang mulai berlaku tanggal 1 September 1927 ini mengatur:
- 1). Usaha perikanan yang dilakukan di wilayah perairan dengan alat tangkap ikan sederhana yang hasilnya hanya diperuntukan untuk keperluan sendiri serta tidak memakai kapal yang dijalankan dengan mesin (Pasal 4).
 - 2). Yang berhak melakukan usaha perikanan adalah perorangan, badan hukum, perusahaan, firma dll warga negara Indonesia (baca: Hindia Belanda pada waktu itu) dengan menggunakan kendaraan air berbendera Indonesia.
 - 3). Penangkapan ikan harus dilakukan dengan mengindahkan hak-hak perikanan penduduk asli sesuai dengan adat dan kebiasaannya, (Pasal 6). Hal-hak penduduk asli ini tidak dapat dialihkan atau dipindahtangankan.
 - 4). Bagi yang bukan penduduk diperlukan izin dari Direktur Perikanan (Pasal 8)
- d. Peraturan Pendaftaran Kapal-kapal Nelayan Laut Asing, Stbl. 1938 – 201. Ketentuan ini mengatur:
- 1). Kapal-kapal nelayan asing yang melakukan penangkapan ikan dalam laut teritorial atau lingkungan maritim Hindia Belanda harus didaftarkan atas nama pemiliknya di kantor syahbandar.
 - 2). Kapal yang terdaftar akan diberi tanda selar dan bukti pendaftaran, selanjutnya kapal akan diberi tanda pengenal untuk menunjukkan bahwa kapal tersebut berhak melakukan penangkapan ikan di dalam laut teritorial atau lingkungan maritim Hindia Belanda.

- e. Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim (*Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie*) Stbl.1939 - 442, yang menetapkan bahwa lebar laut wilayah Hindia Belanda adalah:
- 1). Laut teritorial Hindia Belanda adalah wilayah laut yang membentang ke arah laut sampai sejauh 3 mil laut dari garis air surut pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk wilayah Hindia Belanda (Pasal 1);
 - 2). Penduduk pribumi diberi keistimewaan untuk melakukan penangkapan ikan di dalam lingkungan maritim yang (Pasal 4);
 - 3). Kepala Staf Angkatan Laut berwenang untuk melarang, atau membatasi untuk menangkap ikan di lingkungan maritim.

Pada masa pendudukan Jepang 1942-1945, boleh dikatakan tidak ada perubahan yang signifikan dalam pengaturan sumberdaya kelautan Indonesia. *Departemen van Economische Zaken* berubah nama menjadi *Gunseikanbu Sangyogu*. Fungsi dan tugas departemen ini tidak berubah dari fungsi dan tugasnya di zaman kolonial. Begitu pula halnya dengan lembaga penelitian dan pengembangan, meski berubah nama menjadi *Kaiyoo Gyogyo Kenkyuzo* dan berpusat di Jakarta tidak mengalami perubahan fungsi. Bahkan, UU tentang batas laut pun tidak mengalami perubahan. Namun yang perlu dicatat justru adalah pada masa pendudukan Jepang ini terjadi perluasan lembaga-lembaga perikanan pemerintah. Pada masa ini, di daerah-daerah dibentuk jawatan penerangan perikanan yang disebut *Suisan Shidozo*. Di samping itu, pada masa ini terjadi penyatuan perikanan darat dengan perikanan laut, walaupun tetap dimasukkan dalam kegiatan pertanian.

2. Periode Setelah Kemerdekaan

Ketika Republik Indonesia diproklamlirkan tanggal 17 Agustus 1945, wilayah negara Republik Indonesia saat itu adalah seluruh wilayah peninggalan Hindia Belanda (*Netherlandsch Indie*). Pengaturan wilayah laut Indonesia juga masih didasarkan pada *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonnantie* S.1939 – 442. Menurut Ordonansi ini batas laut teritorial Indonesia adalah 3 mil laut diukur dari pantai. Dengan demikian maka perairan yang terletak diantara pulau-pulau Indonesia pada waktu itu adalah wilayah internasional (laut bebas). Wilayah laut Indonesia dengan rezim hukum laut seperti disebut di atas hanyalah seluas kira-kira 100.000 km². Secara fisik pulau-pulau Indonesia dipisahkan oleh laut, walaupun secara kultur konsep kewilayahan tidak membedakan penguasaan antara laut dan darat, mengingat konsep yang dianut bangsa Indonesia yang menamakan wilayah negara sebagai tanah air.

Atas dasar itu, pada dekade pertama periode kemerdekaan upaya yang dilakukan terutama dipusatkan pada konsolidasi teritorial dan cenderung menitikberatkan pada aspek politik-keamanan wilayah, mengingat terjadinya sejumlah pemberontakan yang mengarah kepada upaya disintegrasi bangsa. Pada tanggal 13 Desember 1957 Pemerintah RI melalui Perdana Menteri Ir. Djuanda mengeluarkan deklarasi yang isinya mengklaim seluruh perairan yang ada di sekitar, diantara dan yang menghubungkan pulau-pulau di Indonesia sebagai wilayah nasional. Deklarasi di atas yang kemudian dikenal sebagai Deklarasi Djuanda, yang menyatakan:

“Bahwa segala perairan di sekitar, diantara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan negara Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak daripada Negara Republik Indonesia.

Lalu lintas laut damai di perairan pedalaman ini bagi kapal asing terjamin selama dan sekedar tidak bertentangan dengan kedaulatan dan keselamatan negara Indonesia. Penentuan batas laut teritorial yang lebarnya 12 mil yang diukur dari garis-garis yang

menghubungkan titik-titik yang terluar pada pulau-pulau Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan Undang-Undang”

Deklarasi Juanda ini merupakan satu koreksi terhadap pengaturan kewilayahan, khususnya di laut, pada zaman Hindia Belanda dan sekaligus juga tindakan politis yang dimaksudkan untuk menjamin terciptanya kesatuan wilayah teritorial Indonesia.

Disamping upaya-upaya yang tertuju pada aspek politik-keamanan wilayah, upaya untuk melakukan penataan pembangunan sektor kelautan terus berjalan pada tataran pemerintahan. Setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, pemerintah Republik Indonesia membentuk Departemen Kemakmuran Rakyat. Di bawah departemen ini terdapat Jawatan Perikanan yang mengurus kegiatan-kegiatan perikanan darat dan laut. Sejak kabinet pertama terbentuk pada 2 September 1945 hingga terbentuknya kabinet parlementer ketiga pada tanggal 3 Juli 1947, Jawatan Perikanan tetap berada di bawah Koordinator Pertanian, di samping Koordinator Perdagangan dan Koordinator Perindustrian dalam Departemen Kemakmuran Rakyat. Meskipun kemudian Departemen Kemakmuran Rakyat mengalami perubahan struktur organisasi akibat agresi militer Belanda I dan II serta perpindahan ibukota negara ke Yogyakarta, Jawatan Perikanan tetap menjadi subordinat pertanian. Pada tanggal 1 Januari 1948, Departemen Kemakmuran Rakyat mengalami restrukturisasi dengan menghapus koordinator-koordinator. Sebagai gantinya, ditunjuk lima pegawai tinggi di bawah menteri, yakni Pegawai Tinggi Urusan Perdagangan, Urusan Pertanian dan Kehewanan, Urusan Perkebunan dan Kehutanan, serta Urusan Pendidikan. jawatan Perikanan menjadi bagian Urusan Pertanian dan Kehewanan.

Pada masa pengakuan kedaulatan RI 27 Desember 1949, Departemen Kemakmuran Rakyat kemudian dipecah menjadi dua

Departemen: (1) Departemen Pertanian; dan (2) Departemen Perdagangan dan Perindustrian. Jawatan Perikanan masuk ke dalam Departemen Pertanian. Departemen Pertanian pada 17 Maret 1951 mengalami perubahan susunan, yakni penunjukkan 3 Koordinator yang menangani masalah Pertanian, Perkebunan, dan Kehewan. Di bawah Koordinator Pertanian, dibentuk jawatan Pertanian Rakyat. Jawatan Perikanan pada masa itu telah berkembang menjadi Jawatan Perikanan Laut, Kantor Perikanan Darat, Balai Penyelidikan Perikanan Darat, dan Yayasan Perikanan Laut. Kesemua jawatan tersebut berada di bawah Jawatan Pertanian Rakyat. Struktur ini tidak bertahan lama. Pada 9 April 1957, susunan Departemen Pertanian mengalami perubahan lagi dengan dibentuknya Direktorat Perikanan dan di bawah direktorat tersebut jawatan-jawatan perikanan dikoordinasikan.

Pada 5 Juli 1957, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit untuk kembali pada UUD 1945. Sejalan dengan itu, nomenklatur pada Departemen-departemen berubah dan istilah direktorat kembali menjadi jawatan. Namun, pada tahun 1962, terjadi penggabungan Departemen Pertanian dengan Departemen Agraria dan istilah direktorat digunakan kembali. Pada masa kabinet presidensial pasca-Dekrit, Direktorat Perikanan telah mengalami perkembangan menjadi beberapa jawatan, yakni Jawatan Perikanan Darat, Perikanan Laut, Lembaga Penelitian Perikanan Laut, Lembaga Penelitian Perikanan Darat, Lembaga Pendidikan Usaha Perikanan dan BPU Perikani.

Kondisi politik dan keamanan yang dianggap belum stabil mengakibatkan pemerintah merombak kembali susunan kabinet dan terbentuklah Kabinet Dwikora pada 1964. Pada Kabinet Dwikora ini, Departemen Pertanian mengalami dekonstruksi menjadi 5 buah departemen dan pada kabinet ini terbentuk Departemen Perikanan Darat/Laut di bawah Kompartemen Pertanian dan Agraria. Pembentukan

Departemen Perikanan Darat/Laut merupakan respons pemerintah atas hasil Musyawarah Nelayan I yang menghasilkan rekomendasi perlunya departemen khusus yang menangani pemikiran dan pengurusan usaha meningkatkan pembangunan perikanan. Melalui pembentukan Kabinet Dwikora yang Disempumakan, Departemen Perikanan Darat/Laut tidak lagi di bawah Kompartemen Pertanian dan Agraria melainkan mengalami reposisi dan bernaung di bawah Kompartemen Maritim. Di bawah kompartemen baru, departemen tersebut mengalami perubahan nama menjadi Departemen Perikanan dan Pengelolaan Kekayaan Laut.

3. Periode Restrukturisasi dan Reorganisasi Lembaga Kelautan dalam Pemerintahan Orde Baru dan Reformasi (1966-1999)

Pada awal perjalanan pembangunan Orde Baru, bangsa Indonesia mewarisi kondisi ekonomi yang cukup parah. Inflasi pada 1966 mencapai angka sekitar 650 persen. Struktur sosial, politik, dan ekonomi bangsa Indonesia waktu itu, sebagai akibat warisan Demokrasi Terpimpin dan Ekonomi Terpimpin di masa kekuasaan Soekarno (Orde Lama), hampir runtuh.

Pilihan Pemerintah Orde Baru untuk mengatasi kondisi ekonomi yang parah pada 1966 dan 1967 adalah berusaha memperbaiki prasarana fisik, restrukturisasi kelembagaan, memulihkan kegiatan produksi dan menekan laju inflasi. Selama periode 1967-1969, pemerintahan Presiden Soeharto berusaha meletakkan landasan yang kokoh bagi pelaksanaan pembangunan jangka panjang. Tahapan pembangunan tahun 1967-1969 merupakan periode pertama atau tahapan stabilitas dan rehabilitasi ekonomi Indonesia. Semenjak April 1969, Pemerintah Orde Baru mulai merumuskan strategi pembangunan nasional dengan meletakkan atau menitikberatkan pembangunan pada usaha mencapai pertumbuhan yang

tinggi. Strategi pertumbuhan ekonomi yang tinggi ini kemudian dijabarkan ke dalam Trilogi Pembangunan, yaitu pertumbuhan ekonomi yang tinggi, stabilitas keamanan nasional dan pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Untuk mendukung itu, pemerintah kemudian melakukan restrukturisasi dan efisiensi organisasi-organisasi pemerintahan, termasuk Departemen Perikanan Darat/ Laut. Pada proses restrukturisasi itu, Kabinet Ampera yang menggantikan Kabinet Dwikora menetapkan susunan kabinet yang terdiri atas sebuah presidium dan 24 departemen. Urusan-urusan perikanan dan kelautan ditangani oleh sebuah departemen yang disebut Departemen Maritim, yang terdiri atas tiga direktorat jenderal (ditjen) yaitu Ditjen Perhubungan Laut, Ditjen Industri Maritim, dan Ditjen Pengelolaan Kekayaan Laut. Setelah Kabinet Ampera bubar, Ditjen Pengelolaan Kekayaan Laut kemudian direposisi kembali dan dileburkan ke dalam Direktorat jenderal Perikanan dalam naungan Departemen Pertanian, semenjak terbentuknya Kabinet Pembangunan.

Sepanjang pemerintahan Orde Baru, kegiatan-kegiatan di bidang perikanan hanya ditangani institusi setingkat direktorat jenderal. Melalui Kepres 163 Tahun 1966, Departemen Minyak dan Gas Bumi serta Departemen Pertambangan dilebur menjadi Departemen Pertambangan, selanjutnya berubah menjadi Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Sedang perhubungan laut selanjutnya berada di bawah Departemen Perhubungan.

Sektor perikanan, khususnya yang memiliki institusi setingkat direktorat jenderal ternyata tidak pernah mampu mendorong proses transformasi sosial dan ekonomi di masyarakat pesisir. Mengingat tanggung jawab yang luas, yakni menyangkut kekayaan sumber daya perairan nasional yang hampir meliputi 3/4 wilayah nasional, peran yang dimainkan oleh Ditjen Perikanan tidak pernah optimal. Hal ini dikarenakan

institusi direktorat jenderal tidak memiliki *bargaining position* yang kuat bila menghadapi kepentingan institusi lain yang lebih tinggi hierarki prioritasnya, sehingga tingkat negosiasi politiknya selalu kalah. Misalkan menghadapi sektor industri, pariwisata, pertambangan, pertahanan, dan lain-lain.

Memasuki era reformasi ketika Presiden Abdurrahman Wahid terpilih dan melalui perjuangan berbagai lembaga yang berbasiskan laut, seperti Pusat Kajian Sumber Daya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor (PKSPL-IPB), Masyarakat Perikanan Nusantara (MPN) serta berbagai LSM, untuk meyakinkan berbagai fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, pergeseran paradigma pembangunan secara bertahap mulai terjadi, sehingga dibentuklah Departemen Eksplorasi Laut. Departemen ini kemudian diubah menjadi Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan, dan terakhir menjadi Departemen Kelautan dan Perikanan. Agaknya, pemerintah dapat memetik hikmah kegagalan transformasi pembangunan di zaman Orde Lama dan Orde Baru, sehingga orientasi pembangunan saat ini ditekankan pada optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki bangsa Indonesia. Salah satu kekuatan itu adalah sumber daya kelautan. Namun demikian, perjuangan kelembagaan ini perlu ditindaklanjuti dengan pengembangan kebijakan kelautan secara komprehensif, sehingga sumber daya kelautan tersebut dapat memberikan kontribusi yang nyata bagi pembangunan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

C. PERKEMBANGAN PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN SEKTOR KELAUTAN NASIONAL

Pokok persoalan yang berkaitan dengan sektor kelautan sejak lama adalah pemanfaatan dari sumberdaya yang terkandung di lautan (*ocean resources*). Secara garis besar sumber daya kelautan (*marine resources*)

dibagi dalam tiga kelompok: (1) sumber daya dapat pulih (*renewable resources*), (2) sumber daya tak dapat pulih (*non-renewable resources*), dan (3) jasa-jasa lingkungan (*environmental services*).⁴⁹

Yang termasuk dalam kelompok sumber daya dapat pulih, antara lain, meliputi:⁵⁰

1. Perikanan laut, baik perikanan budidaya maupun perikanan tangkap;
2. Terumbu karang (*coral reef*);
3. Hutan bakau (*mangrove*);
4. Padang lamun dan rumput laut (*seagrass*); dan
5. Bahan-bahan bioaktif (*bioactive substances*)

Sumber daya tidak dapat pulih (*non-renewable resources*) meliputi seluruh sumber daya mineral dan geologi. Mineral terdiri dari tiga kelas yaitu kelas A (mineral strategis: minyak bumi, gas alam, dan batu bara), kelas B (mineral vital: emas, timah, nikel, bauksit, bijih besi, dan cromite); dan kelas C (mineral industri: meliputi bahan bangunan dan galian seperti granit, kapur, tanah liat, kaolin dan pasir).⁵¹

Sedangkan jasa-jasa lingkungan (*environmental services*) meliputi fungsi kawasan lingkungan pesisir dan lautan sebagai sarana rekreasi, media transportasi dan komunikasi, sumber energi, sarana pendidikan dan penelitian, pertahanan keamanan, penampungan limbah, pengatur iklim (*climate regulator*), kawasan perlindungan (konservasi dan preservasi), dan sistem penunjang kehidupan serta fungsi ekologis lainnya.⁵²

Bagi Indonesia, persoalan kelautan bukan hanya semata-mata persoalan penguasaan atas wilayah perairan laut yang sangat luas. Laut

⁴⁹ Rokhmin Dahuri dkk, *op.cit*, hlm 77

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 78-95

⁵¹ *Ibid*, hlm. 95

⁵² *Ibid*, hlm. 98

adalah bagian dari wilayah negara yang sangat strategis untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sebagai sebuah negara kepulauan (*archipelagic state*) yang terdiri dari sekitar 17.508 pulau besar dan kecil, dengan luas daratan mencapai 1,9 juta km² dan luas perairan laut tercatat 7,9 juta km² serta garis pantai sekitar 81,791 km,⁵³ kedudukan laut bagi Indonesia memiliki makna sangat penting dan strategis dipandang dari aspek kewilayahan, integritas politik, pertahanan dan keamanan, penegakan hukum, serta pembangunan ekonomi nasional berbasis sumber daya kelautan.

Inspirasi untuk memanfaatkan sumberdaya kelautan yang terkandung di wilayah perairan Indonesia sesungguhnya sudah lama dipikirkan. Gagasan ke arah yang lebih konkret mulai terbuka dengan adanya perkembangan-perkembangan yang timbul menjelang dan selama berlangsungnya Konferensi Hukum Laut Jenewa 1958, dimana delegasi Indonesia berperanserta. Pengalaman dan keterangan yang diperoleh selama konferensi tersebut menampilkan suatu segi lain daripada konsepsi perairan nusantara yang saat itu kurang mendapat perhatian, yakni segi sumber kekayaan alam (*resources aspects*). Segi ini meliputi dua sumberdaya kelautan (*marine resources*), yaitu: (1) kekayaan mineral (*mineral atau non-living resouces*); dan (2) kekayaan hayati (*living resources*).⁵⁴ Namun, dukungan politik di dalam negeri pada fase awal kemerdekaan masih terfokus pada upaya memperluas wilayah dan memberikan dasar hukum bagi pengamanan wilayah perairan nasional Indonesia.

Kendati prinsip negara kepulauan yang dinyatakan dalam Deklarasi Djuanda 1957, yang selanjutnya dituangkan dalam UU No. 4/Prp/1960

⁵³ Supriharyono, *Pelestarian dan Pengelolaan Sumberdaya Alam Di Wilayah Pesisir Tropis*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 1

⁵⁴ Moctar Kusumaatmadja, *Hukum Laut Internasional*, op. cit, hlm 192.

tentang Perairan Indonesia, mendapat tentangan kuat dari negara-negara besar seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Australia, namun berkat perjuangan yang tidak menengal lelah akhirnya pada tahun 1982 konsep negara kepulauan ini mendapat pengakuan internasional. Konvensi PBB tentang Hukum Laut (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*) 1982 mengakui konsep negara kepulauan, sekaligus juga mengakui konsep Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) yang diperjuangkan oleh Chili dan negara-negara Amerika Latin lainnya, yang mulai berlaku pada tahun 1994. Berkat perjuangan yang gigih dan memakan waktu, Indonesia mendapat pengakuan dunia atas tambahan wilayah nasional sebesar 3,1 juta km² wilayah perairan dari hanya 100.000 km² warisan Hindia Belanda, ditambah dengan 2,7 juta km² Zone Ekonomi Eksklusif yaitu bagian perairan internasional dimana Indonesia mempunyai hak berdaulat (*sovereign right*) untuk memanfaatkan sumber daya kelautan yang ada di laut, dan di dasar laut serta tanah bawahnya.

Kondisi ini masih belum memungkinkan untuk adanya suatu perubahan orientasi dalam kebijakan mengenai sektor kelautan.⁵⁵ Hasjim Djalal mengatakan bahwa dalam periode 1964-1969 terdapat kelesuan dalam pengisian konsepsi wawasan nusantara di dalam negeri, salah satu penyebabnya adalah karena pemikir-pemikir konsepsi tersebut banyak yang kurang memiliki kesempatan untuk mengembangkan pemikirannya.⁵⁶

Perubahan orientasi dalam kebijakan kelautan, yaitu dari yang cenderung menitikberatkan pada aspek politik-keamanan wilayah ke arah kebijakan yang lebih berorientasi ekonomi, baru diterapkan sejak

⁵⁵ Meskipun melalui UU No. 19 tahun 1961, Indonesia meratifikasi 3 (tiga) dari 4 (empat) Konvensi Jenewa 1958, yaitu (a) Konvensi tentang Laut Lepas (*Convention on the High Seas*); (b) Konvensi tentang Perikanan dan Perlindungan Hayati Laut Lepas (*Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas*); dan (c) Konvensi tentang Landas Kontinen (*Convention on the Continental Shelf*), namun tindak lanjut implementasinya di tingkat nasional belum dilakukan selama beberapa tahun berikutnya.

⁵⁶ Hasjim Djalal, op.cit., hlm 165.

pergantian rezim pemerintahan dari Orde Lama kepada Orde Baru. Dalam fase ini, umumnya berbagai kebijakan yang diambil pemerintah Orde Baru mengacu kepada konsepsi “pembangunan” yang diusungnya. Meskipun dimensi pembangunan sangat luas mencakup sosial, ekonomi, budaya dan politik, akan tetapi dalam beberapa pernyataan yang dikemukakan jajaran pemerintah orde baru, titik berat pembangunan adalah pada bidang ekonomi⁵⁷ melalui pendayagunaan segala sumberdaya yang tersedia guna meningkatkan perekonomian nasional. Dari paradigma pembangunan ekonomi ini konsepsi Wawasan Nusantara, yang semula lebih merupakan suatu doktrin kewilayahan, pun tidak luput dari penterjemahannya menjadi doktrin ekonomi dan modal dasar bagi pembangunan nasional.⁵⁸ Dengan perkataan lain, perluasan wilayah perairan Indonesia dianggap menguntungkan dari aspek ekonomi karena telah menambah lahan potensi sumberdaya alam yang sangat penting yang perlu dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan ekonomi nasional.

Tujuan pembangunan yang dilaksanakan adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Dalam hal ini pembangunan pun harus diartikan secara luas, yang meliputi segala segi dari kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi semata-mata.⁵⁹ Pembangunan yang hanya mengutamakan segi kepentingan ekonomi hanya akan menimbulkan ketidakseimbangan, kesenjangan, serta kerapuhan sistem ekonomi yang dibangun itu sendiri.

⁵⁷ Dalam Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia di muka Dewan Perwakilan Rakyat tahun 1967, Suharto menekankan bahwa pembangunan bukan hanya berupa slogan politik semata-mata, rencana pembangunan harus bijaksana dan pelaksanaannya harus memungkinkan dilihat dari sisi pertimbangan ekonomi, dan harus didukung oleh seluruh lapisan masyarakat, dalam Pidato-pidato Kenegaraan (1967-1978), diterbitkan oleh Departemen Penerangan Republik Indonesia, Jakarta, 1978.

⁵⁸ Hal ini kemudian dikukuhkan dalam TAP MPR Nomor II/MPR/ 1983 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

⁵⁹ Mochtar Kusumaatmadja, Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional, dalam buku *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Tulisan)*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 19.

Langkah penting yang diambil oleh pemerintah dalam kaitan upaya pemanfaatan sumberdaya kelautan adalah keluarnya Pengumuman Pemerintah tentang Landas Kontinen Indonesia pada tanggal 17 Pebruari 1969. Pengumuman Pemerintah ini lahir atas dorongan kebutuhan untuk mengeksplorasi daerah-daerah di dasar laut dan tanah di bawah Laut Cina Selatan.⁶⁰ Karena diperkirakan di wilayah perairan ini terkandung potensi minyak bumi yang cukup besar.⁶¹ Menyadari besarnya nilai ekonomis yang sangat besar dari sumber daya alam yang terkandung di bawah permukaan laut tersebut maka eksplorasi sumberdaya lepas pantai (*offshore resources*), terutama berkaitan dengan minyak bumi, menjadi titik berat perhatian dalam kebijakan pemerintah Indonesia menyangkut sektor kelautan. Eksplorasi-eksplorasi sumberdaya alam minyak di lepas pantai sudah berlangsung sejak tahun 1966, sebelum keluarnya Pengumuman Pemerintah tentang Landas Kontinen 1969, yang melibatkan perusahaan-perusahaan pertambangan minyak asing, antara lain, Independen Indonesia American Oil Company (IIAPCO) tahun 1966, Continental Oil Company (CONOCO), Union Oil dan Sinclair Oil tahun 1967⁶² Akan tetapi perusahaan-perusahaan tersebut umumnya baru dapat memproduksi pada tahun 1971. Periode tahun 1970-an memang tercatat sebagai periode “oil boom” bagi Indonesia, namun yang terpenting adalah kemajuan yang tercapai di bidang eksploitasi sumber daya minyak bumi yang berasal dari wilayah lepas pantai cenderung terus meningkat dan pada tahun 1977 produksi dari sumber-sumber lepas pantai mencapai separuh dari jumlah total produksi minyak bumi Indonesia.⁶³

⁶⁰ Moctar Kusumaatmadja, *op cit*, hlm. 200.

⁶¹ Walaupun sesungguhnya bukan hanya di wilayah Laut Cina Selatan saja terdapat potensi minyak bumi melainkan juga di beberapa wilayah lain di Indonesia, sebagaimana dikatakan oleh Willard Hanna pada tahun 1971 “...*geologists are prospecting Indonesia’s far-reaching offshore waters in almost every part of the archipelago except Nusa Tenggara and North Celebes, where indicators are dim*”, Willard Hanna, “Petroleum as Panacea”, *South East Asia* XIX No. 11, American University Field Staff Inc (August, 1971), hlm. 7

⁶² Dino Pati Djalal, *op.cit* hlm. 80

⁶³ *Ibid*, hlm 83

Kebijakan pemerintah di bidang kelautan selama periode tahun 1960–1970-an, yang cenderung lebih mengutamakan pada pemanfaatan sumberdaya non-hayati, terutama minyak bumi, sedikit banyak telah mengesampingkan pengembangan sektor-sektor lain yang sesungguhnya tidak kurang pentingnya. Sumberdaya hayati laut (*marine living resources*), antara lain misalnya perikanan dan budidaya laut lainnya, selama lebih dari dua dekade pasca Kemerdekaan hampir tidak memperoleh perhatian yang serius dari pemerintah. Peraturan perundang-undangan tentang perikanan yang berlaku sampai periode awal tahun 1980-an pun untuk sebagian besar masih berupa peraturan peninggalan Hindia Belanda⁶⁴. Sedangkan peraturan-peraturan yang yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia tampaknya terkesan hanya untuk mengisi ke-*vacuum*-an peraturan nasional dan melengkapi kekurangan dari ordonansi-ordonansi di sektor ini. Konsekuensi dari keadaan ini adalah bahwa upaya pembinaan dan pengembangan sektor perikanan dan budidaya kelautan pada umumnya relatif tersendat-sendat.⁶⁵

Pada tanggal 21 Maret 1980, Pemerintah mengeluarkan Pengumuman Pemerintah Republik Indonesia tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI). Pengumuman Pemerintah ini jelas bukan merupakan suatu produk hukum, tetapi lebih mencerminkan kebijakan politik pemerintah Indonesia yang dimaksudkan untuk mengantisipasi pengaturan masalah ZEE dalam Konvensi Hukum Laut PBB yang saat itu

⁶⁴ Seperti Ordonansi Perikanan Mutiara dan Bunga Karang (*Algemeene Regelen voor het Visschen naar Parelschelpen, Parelmoerschelpen, Teripang en sponsen binnen de afstand van neet meer dan drie engelschezeenijlen van de kusten van Nederlandsch Indie*, Stb. 1916 No. 157), Ordonansi Perikanan untuk Melindungi Ikan (*Visserij Bepaling ter Bescherming van de Visscheestand*, Stb. 1920 No. 396), *Algemeene Regeling voor Visscherij binnen den afstand van Nederlandsch Indie* (Stb 1927 Nomor 144), *Algemeene Regelen voor de jacht op walvissechen binnen den afsta van drie zeemijlen van de kusten van Nederlandsch Indie* (Stb 1927 Nomor 145), Peraturan Pendaftaran kapal-kapal Nelayan Laut Asing (Stb. 1938 No. 201), Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim (*Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie*, Stb. 1939 No. 44. Semua peraturan Hindia Belanda ini masih berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945.

⁶⁵ H. Djoko Tribawono, *Hukum Perikanan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 29.

sudah hampir mendekati rumusan akhir. Menyusul ditandatanganinya Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut (UNCLOS) pada tanggal 10 Desember 1982, pemerintah meningkatkan status Pengumuman Pemerintah tentang ZEEI tersebut menjadi undang-undang, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Meskipun Indonesia pada saat itu belum meratifikasi UNCLOS, tetapi secara prinsip ketentuan-ketentuan tentang ZEE dalam Konvensi tersebut telah diresepsi ke dalam Undang-Undang tentang ZEE Indonesia.

Pengaturan tentang ZEE tidak semata-mata mengenai sumber daya perikanan saja tetapi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1)(a), mencakup:

“Hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi, pengelolaan dan konservasi sumberdaya alam hayati dan non hayati dari dasar laut dan tanah di bawahnya serta air di atasnya dan kegiatan-kegiatan lainnya untuk eksplorasi dan eksploitasi ekonomi zona tersebut, seperti pembangkitan tenaga dari air, arus dan angin”.

Pengaturan yang tegas mengenai masalah sumber daya perikanan baru dikeluarkan kemudian, yaitu dalam UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, yang merupakan peraturan perundang-undangan nasional pertama yang mengatur masalah perikanan.⁶⁶ Undang-undang ini sekaligus juga menyatakan tidak berlaku lagi peraturan-peraturan peninggalan Hindia Belanda, yaitu:

- 1). Ordonansi Perikanan Mutiara dan Bunga Karang (*Algemeene Regelen voor het Visschen naar Parelschelpen, Parelmoerschelpen, Teripang en sponsen binnen de afstand van neet meer dan drie engelschezeenijlen van de kusten van Nederlandsch Indie, Stb. 1916 No. 157*),
- 2). Ordonansi Perikanan untuk Melindungi Ikan (*Visserij Bepaling ter Bescherming van de Visscheestand, Stb. 1920 No. 396*),

⁶⁶ UU No. 9 Tahun 1995 saat ini telah diganti dengan UU No. 34 tahun 2004 tentang Perikanan

- 3). *Algemeene Regeling voor Visscherij binnen den afstand van Nederlandsch Indie* (Stb 1927 Nomor 144),
- 4). *Algemeene Regelen voor de jacht op walvissechen binnen den afsta van drie zeemijlen van de kusten van Nederlandsch Indie* (Stb 1927 Nomor 145),
- 5). Ketentuan tentang perikanan dalam Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim (*Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie, Stb. 1939 No. 44.*

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Undang-undang Nomor 9/1985 tentang Perikanan menjadi tonggak dimulainya era baru pengaturan nasional sumber daya perikanan di wilayah Indonesia, karena sejak saat itu sejumlah peraturan pelaksanaan dari undang-undang ini mulai diterbitkan, misalnya Peraturan Pemerintah (PP) No.15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di Zona Ekonomi Eksklusif dan PP No.15 tahun 1990 tentang Usaha Perikanan yang kemudian disempurnakan dengan PP No.6 Tahun 1993 tentang Perubahan PP No. 15 Tahun 1990 tentang Usaha Perikanan. Sementara sebagian besar peraturan pelaksanaan lainnya diterbitkan dalam bentuk Keputusan-keputusan Menteri.

Sejak pertengahan tahun 1980-an, sesungguhnya pemanfaatan sumber daya kelautan di perairan dan di wilayah laut yang tunduk kepada yurisdiksi nasional Indonesia relatif telah menunjukkan keberhasilan. Akan tetapi jika diperbandingkan antara luas dan potensi wilayah dengan hasil yang telah dicapai, tampaknya masih belum sebanding. Secara nasional, tingkat kemajuan pemanfaatan pada sebagian besar sektor sumber daya kelautan telah tercapai. Sektor-sektor perikanan, pertambangan minyak bumi dan gas alam, jasa angkutan laut, pariwisata bahari, dan jasa kelautan lainnya telah mampu mendorong pertumbuhan

ekonomi nasional. Meskipun secara umum hingga periode tahun 1998-an kontribusi Produk Domestik Bruto (PDB) dari sektor kelautan masih terhadap PDB Nasional relatif masih rendah, yaitu sekitar \$ 2,1 milyar atau 20,06%⁶⁷ akan tetapi ini pun sudah menunjukkan kenaikan dari tahun-tahun sebelumnya. Dibandingkan dengan tahun 1995, misalnya, kontribusi sektor kelautan terhadap PDB nasional saat itu masih sekitar 12,38%. Namun demikian, jika dibandingkan dengan negara-negara yang telah lebih dahulu melakukan pengelolaan terhadap sumber daya kelautannya, jumlah ini relatif masih sangat kecil. Tridoyo Kusumastanto⁶⁸ membahas masalah ini dengan cara memperbandingkan kontribusi sektor sumber daya kelautan Indonesia dengan beberapa negara maritim lain yang memiliki panjang pantai dan luas perairan yang relatif lebih kecil dari Indonesia, sebagaimana dikemukakan dalam Tabel 1.

Tabel 2: Perbandingan Kontribusi Sektor Kelautan Beberapa Negara

No.	Negara	Panjang Pantai (Km)	Luas perairan (Km ²)	Kontribusi dari Sektor Kelautan terhadap GDP	
				(%)	Nilai
1	Amerika Serikat	19.800		30	\$ 14 milyar (1995)
2.	Korea Selatan	2.713		37	\$14,7 milyar (1992)
3.	RRC	32.000	3.000.000	48,40	\$17.352,6 milyar (1998)
4.	Indonesia	81.000	5.800.000	20.06	\$ 2,1 milyar (1998)
5.	Jepang	34.386		54	\$21,4 milyar (1992)

Sumber : PKSL-IPB 2000 dikutip dari Kusumastanto, op.cit , hlm. 27

Data dalam tabel di atas paling tidak telah menunjukkan bahwa hingga tahun 2000 potensi sumber daya kelautan di perairan Indonesia masih belum dimanfaatkan secara optimal. Dari tabel tersebut juga terlihat

⁶⁷ Tridoyo Kusumastanto, *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, IPB - Bogor, tanggal 21 September 2002, hlm. 27.

⁶⁸ Ibid, hlm. 26

bahwa meskipun RRC dan Jepang yang memiliki luas perairan yang lebih kecil dari Indonesia, namun mereka ternyata mampu menempatkan produk dari sumber daya kelautannya hingga setengah dari nilai total PDB-nya. Kenyataan ini merupakan tantangan bagi Indonesia agar di masa depan mampu menempatkan sektor kelautan ini sebagai basis utama pembangunan ekonomi nasionalnya. Namun, untuk mewujudkan hal itu diperlukan adanya instrumen kebijakan yang berpihak kepada sektor kelautan, termasuk melakukan restrukturisasi terhadap pola-pola pemanfaatan yang sudah berjalan selama beberapa dekade, yang terbukti belum berhasil mendorong kemajuan yang signifikan di sektor kelautan.

Perubahan paradigma pembangunan perlu dilakukan. Tridoyo Kusumastanto mengemukakan tentang perlunya suatu “Reposisi *Ocean Policy*”, yang diartikannya sebagai:⁶⁹

“Kebijakan politik dan ekonomi dalam rangka pembangunan ekonomi yang meninggalkan paradigma lama yaitu menempatkan sektor kelautan sebagai marjinal (periphery), berubah menjadi arus utama (mainstream) dalam pembangunan ekonomi dengan tetap mengintegrasikannya dengan sektor daratan, sehingga kebijakan ini menjadi visi bersama bagi semua komponen bangsa yang berperan dalam pengambilan keputusan politik dan ekonomi di Indonesia”.

Landasan pokok tentang pengelolaan sumber daya kelautan, sebagai bagian dari sumber daya alam nasional secara keseluruhan, adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, ada dua prinsip pokok yang ditegaskan, yakni :

⁶⁹ Ibid, hlm. 9

- a. Sumber daya alam, dalam artian bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ada di wilayah negara Republik Indonesia berada di bawah penguasaan negara.
- b. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan untuk mewujudkan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia pada masa sekarang dan untuk generasi masa yang akan datang.

Pemanfaatan atau pengelolaan sumber daya alam, baik di wilayah daratan maupun perairan, laut dan samudera yang tunduk kepada yurisdiksi nasional negara Republik Indonesia, merupakan satu bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan:

“.....untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

Pemanfaatan sumberdaya kelautan Indonesia oleh banyak kalangan dianggap belum optimal. Meskipun sesungguhnya pengelolaan atau pemanfaatan sumberdaya kelautan Indonesia telah lama dilakukan oleh sejumlah departemen dan lembaga/instansi pemerintah non-departemen. Salah satu dari kelemahan Tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh sebagian besar institusi tersebut sesungguhnya bukan di bidang kelautan atau di wilayah laut, seperti pertambangan, perhubungan, pertanian, kehutanan, pertanahan, pertahanan, dan pariwisata. Namun, dalam praktiknya, departemen-departemen dan institusi-institusi tersebut mempunyai wewenang umum untuk melaksanakan perencanaan, program

dan kebijaksanaan yang tidak terbatas dalam wilayah nasional, termasuk wilayah laut. Namun, karena sekian lama orientasi tugas dan wewenang mereka lebih banyak berkaitan dengan wilayah daratan, maka pendekatan yang mereka lakukan pun umumnya cenderung lebih bersifat *land-oriented*. Padahal kondisi wilayah daratan dan laut/perairan sangat berbeda. Satu contoh adalah bahwa lautan tidak dapat ditandai batasnya secara jelas, sehingga tidak jarang terjadi benturan kepentingan, tumpang tindih, dan dalam pelaksanaan kebijakannya sering kurang harmonis antara satu lembaga dengan yang lainnya.

Jika dilihat dari peranannya selama ini, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral (yang membawahi bidang pertambangan dan energi), Departemen Perhubungan (perhubungan laut) dan Departemen Pertanian merupakan lembaga-lembaga dengan peran dan fungsi yang paling dominan dalam pelaksanaan kewenangannya di laut, disusul oleh Departemen Kehutanan, Departemen Perdagangan dan Perindustrian, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi, Departemen Pertahanan dan Keamanan dan Kementerian Negara Lingkungan Hidup.

Banyaknya departemen, instansi dan lembaga pemerintah yang berkepentingan dalam pemanfaatan sumber daya kelautan ternyata tidak serta merta membuat sektor ini berkembang menjadi sektor andalan ekonomi nasional.⁷⁰ Bahkan sebaliknya, karena terlalu banyak

⁷⁰ Ungkapan keprihatinan, misalnya, mengemuka dalam bentuk pernyataan dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada acara penyerahan penghargaan pemenang lomba kelompok sektor kelautan, yang menyatakan: "Sungguh aneh jika negara nusantara seperti negara kita ini, yang mempunyai garis pantai begitu panjang, ternyata sumbangannya dari sektor perikanan dan kelautan terhadap PDB nasional masih rendah, hanya 2,21 persen", Harian Umum *Kompas*, tanggal 1 Pebruari 2005. Terhadap pernyataan tersebut, Rokhmin Dahuri, mantan Menteri Kelautan dan Perikanan dan Ketua Dewan Pembina Yayasan Pendidikan Maritim, menyatakan bahwa sesungguhnya kontribusi sektor kelautan dan perikanan bukan sebesar 2,21 persen akan tetapi sebesar 9 persen dari PDB atau sekitar Rp. 150 triliun, Harian Umum *Kompas*, Sabtu 5 Pebruari 2005.

kepentingan maka arah kebijakan pembangunan sektor kelautan menjadi tidak jelas. Oleh karena itu, saat ini sangat diperlukan ketegasan dan komitmen pemerintah untuk lebih menggerakkan percepatan pembangunan kelautan dan perikanan, karena tanpa hal tersebut mustahil sektor tersebut dapat memberikan kontribusi yang besar bagi ekonomi nasional.⁷¹

Tugas-tugas departemen (ditinjau dari segi ekonomi) dan lembaga-lembaga sektoral seringkali terlalu sempit, terlalu berkepentingan dengan kuantitas produksi atau pertumbuhan.⁷² Dalam kaitan pemanfaatan sumberdaya kelautan, tumpang tindih kewenangan dan pengaturan (regulasi) antar sektor pembangunan yang dilaksanakan dan dikeluarkan oleh beberapa departemen/instansi pemerintah demikian tidak mendukung pemanfaatan sektor kelautan secara efisien. Karena visi sektoral pengelolaan sumber daya kelautan dari masing-masing departemen atau instansi pada akhirnya mendorong mereka berlomba membuat peraturan perundang-undangan sendiri untuk mengelola sumber daya alam atau jasa kelautan sesuai kepentingan sektoralnya masing-masing.⁷³ Kelemahan mendasar dari instansi-instansi pemerintah dalam mengelola sumber daya kelautan adalah aspek koordinasi. Kelemahan ini sangat mempengaruhi

⁷¹ Dikutip dari isi pernyataan Ketua Umum Masyarakat Perikanan Nusantara, Shidiq Moeslim, dalam berita bertajuk "Presiden Perlu Pertegas Komitmen Pada Kelautan", *Harian Umum Kompas*, 3 Pebruari 2005.

⁷² The World Commission on Environment and Development, *op.cit.* hal 15. Komisi ini mencontohkan: "Tugas kementerian perindustrian mencakup target produksi, sedangkan pencemaran yang diakibatkannya diserahkan kepada kementerian lingkungan. Lembaga kelistrikan menghasilkan tenaga, tetapi pencemaran asam yang mereka hasilkan diserahkan pada lembaga lain untuk membereskannya. Tantangan masa kini adalah memberi tanggung jawab pada kementerian-kementerian sentral dan sektoral untuk menjaga kualitas lingkungan hidup yang dipengaruhi oleh keputusan-keputusan mereka, dan memberi lembaga-lembaga lingkungan wewenang yang lebih besar untuk mengatasi efek-efek pembangunan yang tak berkesinambungan."

⁷³ Persoalan tumpang tindih kewenangan dan pengaturannya telah menjadi persoalan "klasik" dalam kaitan pemanfaatan sumberdaya kelautan, contoh-contoh kasus tentang tumpang tindih kewenangan yang terjadi dikemukakan dalam makalah A.S.S. Sosrokoesoemo, *Pengaturan dan Kelembagaan Pengusahaan Pertambangan di Perairan Indonesia*, yang disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional V, diselenggarakan oleh Badan pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, Maret 1990.

proses pembuatan produk-produk hukum yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya kelautan. Akibatnya muncul produk-produk hukum yang saling tumpang tindih, produk hukum yang berorientasi jangka pendek, serta munculnya konflik kepentingan sektor pada saat pelaksanaan peraturan hukum sektoral.

Salah satu upaya untuk memperbaiki keadaan ini, sekaligus juga untuk menunjukkan bahwa pemerintah memberikan perhatian yang lebih besar terhadap sektor kelautan, pada tahun 1999 dibentuk sebuah lembaga pemerintah baru yang secara khusus membidangi masalah kelautan, yaitu Departemen Kelautan dan Perikanan (mulanya bernama Departemen Kelautan, kemudian diganti menjadi Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan) pada tahun 1999⁷⁴. Kebijakan ini tampaknya mencerminkan upaya serius pemerintah untuk lebih memperhatikan persoalan kelautan yang selama beberapa waktu ini terkesan diabaikan.

Persoalan lainnya yang memberikan pengaruh cukup mendasar adalah mulai efektifnya otonomi daerah, yang dimulai dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999, undang-undang ini sekarang sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam undang-undang ini, Daerah diberi kewenangan untuk mengatur pemanfaatan sumberdaya kelautan di wilayahnya. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, secara tegas memberikan kepada Daerah kewenangan pengelolaan sumberdaya di wilayah laut yang mencakup kewenangan sampai 12 mil dari garis pantai ke laut lepas untuk Daerah Provinsi dan sepertiga dari batas laut tersebut, atau 4 mil, untuk Daerah Kabupaten/Kota⁷⁵, yang meliputi kewenangan:⁷⁶

⁷⁴ Pembentukan Departemen ini dilandasi oleh Keputusan Presiden Nomor 147 Tahun 1999 tanggal 1 Desember 1999.

⁷⁵ Pasal 18 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁶ Pasal 18 ayat (3) Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004.

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut;
- b. Pengaturan kepentingan administratif;
- c. Pengaturan tata ruang;
- d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan Pemerintah Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
- e. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
- f. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Berdasarkan wewenang yang dilimpahkan tersebut maka Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, akan turut menjadi “pemain” utama di bidang pengelolaan sumberdaya kelautan nasional Dengan munculnya “pemain baru” ini. Sebagai konsekuensinya, peranan Pemerintah Pusat yang diwakili oleh departemen-departemen dan lembaga pemerintah non-departemen yang sebelumnya sangat dominan dalam menentukan kebijaksanaan dan melaksanakan pembangunan di sektor kelautan, pun akan semakin berkurang.

Dari sudut pandang konfigurasi pemangku kepentingan (*stakeholders*), perkembangan-perkembangan ini sesungguhnya hanya akan menambah beban bagi sektor kelautan, yang sebelumnya sudah sarat dengan berbagai kepentingan sektoral. Bagaimanapun kehadiran pelaku-pelaku baru yang akan turut berkiprah dalam pemanfaatan sumber daya alam kelautan akan menimbulkan konsekuensi yang tidak kecil artinya bagi sektor ini. Dari aspek pengaturan, sejumlah peraturan perundang-undangan nasional (yang dikeluarkan oleh Pusat) yang ada sekarang masih belum dapat diharapkan akan banyak mendukung pembuatan peraturan-peraturan daerah mengenai pengelolaan sumberdaya kelautan secara terpadu, karena peraturan perundang-undangan nasional yang ada saat ini umumnya masih bersifat sektoral dan sentralistis.

Kelemahan regulasi di tingkat nasional tersebut menjadi peluang bagi daerah untuk mengatur sektor ini sesuai dengan kepentingannya. Dasar pemikirannya adalah, bahwa daerah yang bersangkutan merasa lebih berhak untuk mengatur segala sesuatu yang menyangkut rumah tangga daerahnya, karena menganggap pihaknya paling mengetahui tentang kondisi, permasalahan, potensi dan lain-lain aspek yang berhubungan dengan wilayahnya, sehingga mereka dapat menyusun peraturan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya. Di samping itu, desakan untuk menambah atau memperbesar pendapatan asli daerah (PAD) akan menyebabkan Daerah berusaha memaksimalkan pemanfaatan atau eksploitasi sumber-sumber daya yang ada di wilayahnya. Konsekuensinya akan muncul sejumlah peraturan-peraturan daerah, baik Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai pemanfaatan sumberdaya alam, termasuk sumber daya kelautan. Dalam kaitan ini, bukan mustahil bahwa antar satu daerah dengan daerah yang lain titik berat substansi pengaturannya akan berlain-lainan. Kondisi ini tidak mungkin bisa dicegah, karena secara administratif Daerah berhak untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Dalam kaitan ini Daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan⁷⁷

Pengawasan yang dilakukan institusi pusat terhadap daerah masih tetap diperlukan. Namun, sejauhmana fungsi pengawasan tersebut mampu berjalan dengan efektif mungkin inilah yang menjadi persoalannya. Permasalahan ini mungkin sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Harold Berman bahwa, setiap organ eksekutif-administratif memiliki kewenangan diskresi yang luas, dengan dikontrol oleh organ-organ yang lebih tinggi.

⁷⁷

Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Yurisdiksi dari masing-masing organ tersebut terbatas secara teritorial, namun dalam beberapa hal yurisdiksi tersebut menjadi tidak terbatas sesuai dengan sifat hal yang akan dilakukannya.⁷⁸

⁷⁸

Harold J. Berman, *Justice in the USSR*, Vintage Books, New York, 1962, hlm. 379

BAB III

PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN SUMBERDAYA KELAUTAN DI INDONESIA

A. PREDIKSI POTENSI PEMANFAATAN SUMBERDAYA KELAUTAN NASIONAL INDONESIA

Pembangunan kelautan Indonesia merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang berkelanjutan (*sustainable development*). Pembangunan kelautan Indonesia merupakan segala sesuatu yang berkaitan dengan pembangunan wilayah perairan Indonesia sebagai wilayah kedaulatan dan yurisdiksi nasional untuk didayagunakan dan dimanfaatkan bagi kesejahteraan dan ketahanan bangsa Indonesia.

Negara Republik Indonesia mempunyai sumber daya kelautan yang cukup melimpah. Setelah diratifikasinya Konvensi Hukum Laut 1982 dengan UU No. 17 tahun 1985, luas wilayah perairan Indonesia menjadi 5,8 juta km², yang terdiri dari perairan teritorial 0,3 juta km², perairan Kepulauan 2,9 juta km², dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia 2,7 juta km². Disamping itu, jumlah pulau yang tercatat adalah 17.508 buah dan garis pantai Indonesia membentang sepanjang 81.000 km. Sumberdaya dan kekayaan alam Indonesia ini apabila dapat dimanfaatkan secara efektif akan menjadi modal dasar pembangunan nasional yang sangat menjanjikan.

Pertama, sumberdaya kelautan, terutama sumberdaya hayati dan non-hayati yang terkandung di wilayah pesisir dan laut yang sangat tinggi potensinya untuk lebih dimanfaatkan. Meskipun hingga saat ini masih

sedikit yang diketahui tentang kandungan potensi sumberdaya kelautan nasional Indonesia, namun diprediksi bahwa potensi yang terkandung dimemberikan akses yang hampir tak terbatas untuk dilakukannya eksplotasi demi kepentingan negara dan kemakmuran bangsa. Kedua, posisi geografis Indonesia yang strategis baik fisik maupun ekonomi telah dan akan terus menjadi pusat perhatian masyarakat dunia, baik dari segi ekonomi-perdagangan maupun dari segi ilmiah. Ketiga, tingginya keanekaragaman hayati (*biodiversity*) di wilayah pesisir dan perairan laut Indonesia membuka pintu bagi dilakukannya berbagai penelitian dan pengembangan keanekaragaman hayati pesisir dan lautan dunia.

Hingga saat ini, sektor kelautan masih belum dikembangkan secara optimal dalam pembangunan nasional. Sebagian besar potensi laut masih dimanfaatkan oleh pertambangan (32,4 persen dari total investasi pembangunan di lautan), perhubungan (28,6 persen), industri (20,8 persen), dan perikanan (16,1 persen), sementara peranan wisata bahari baru mencapai 1,9 persen.⁷⁹

Sumberdaya hayati yang telah dimanfaatkan atau didayagunakan adalah:

- a. Sumberdaya perikanan, baik melalui perikanan tangkap maupun perikanan budidaya. Potensi lestari sumberdaya perikanan dari perairan Indonesia dan ZEE yang dapat dimanfaatkan adalah 6,7 juta ton/tahun;
- b. Sumberdaya non-ikan, seperti kerang mutiara dan jenis-jenis kerang lainnya untuk perhiasan;
- c. Binatang dan tumbuhan laut untuk obat-obatan bahan bioaktif.

⁷⁹ Herman Haeruman Js, "Meningkatkan Peranan Lautan dalam Pembangunan Nasional", dalam buku John Pieris (ed), *Pengembangan Sumberdaya Kelautan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 21.

- d. Terumbu karang (*coral reef*) dan hutan bakau (*mangrove*) sebagai ekosistem, terutama dimanfaatkan sebagai daya tarik wisata bahari.

Sumberdaya kelautan non-hayati yang telah didayagunakan sampai saat ini adalah minyak bumi dan gas alam, yang masih memegang peran sangat penting dalam mendukung pembangunan nasional Indonesia. Akan tetapi, sumberdaya ini merupakan sumberdaya kelautan yang tak terbarukan (*non renewable resources*), sehingga perlu dimanfaatkan dengan penuh pertimbangan ke masa datang. Selain itu, pemanfaatan sumberdaya ini harus dilakukan di tempat sumberdaya tersebut ditemukan dan tidak dapat dipindah-pindahkan.

Tabel 2

FAKTA DAN FIGUR POTENSI DAN KONDISI SUMBERDAYA KELAUTAN⁸⁰

Luas Lautan	5,8 juta km ² (75% dari wilayah): - 0,3 juta km ² Laut Teritorial - 2,9 juta km ² Perairan Kepulauan - 2,7 juta km ² ZEE
Garis Pantai	81.000 km
Perkiraan Potensi Lestari Ikan laut	6,7 juta ton/tahun: - potensi perairan Indonesia: 4,4 juta ton/tahun - ZEE : 2,3 juta ton/tahun
Angka aktual Penangkapan ikan	3,6 juta ton/tahun
Ekspor Perikanan	US \$ 2,2 juta/tahun
Angka Perkiraan nilai <i>Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) Fishing</i>	US \$ 2 miliar per tahun
Upaya pemberantasan (<i>IUU) Fishing</i> : - Tahun 2004 - Januari-September) 2005	Nilai yang diselamatkan: - Rp. 290,5 miliar; - Rp. 501 miliar dari 155 izin kapal yang dicabut
Batuan Karang - dalam kondisi baik - perkiraan nilai	60.000 km ² (12-15% total dunia) - 6,20% - 7% - US \$ 70.000/km ²
Hutan Mangrove	

⁸⁰ Fakta dan figur potensi dan kondisi sumberdaya kelautan ini diolah dari berbagai sumber

- Tahun 1982	- 5,21 juta ha
- Tahun 1993	- 2.496.185 ha
Hutan Rawa	
- Tahun 1982	- 4,2 juta ha
- Tahun 2000	- 2,7 juta ha
Cadangan Minyak dan Gas Alam	70%.berada di bawah laut

B. PENGELOLAAN POTENSI SUMBERDAYA KELAUTAN DAN PERMASALAHANNYA

Kemajuan yang telah dicapai dalam pembangunan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat ternyata diiringi dengan kemunduran kemampuan sumberdaya alam yang terbaru sebagai penjaga ketertiban. Pelaksanaan pembangunan yang semakin beragam juga menghasilkan produk sampingan seperti limbah, sampah dan buangan dalam bentuk padat, cair maupun gas.

Disamping itu, persoalan yang masih dihadapi dalam melakukan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya kelautan adalah bahwa selama ini potensi sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan kelautan masih dilihat sebagai aset sektoral. Padahal UUD 1945 menegaskan bahwa sumberdaya alam tersebut merupakan aset bangsa yang tunduk di bawah otoritas negara.⁸¹ Artinya potensi sumberdaya dan jasa lingkungan kelautan selayaknya dikelola secara terpadu untuk kepentingan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Wilayah laut dengan pantai merupakan kawasan yang sangat menarik tempat konsentrasi hasil produk hasil bumi/daratan dan hasil laut yang paling produktif, karena terletak di sepanjang garis khatulistiwa beriklim tropis yang panas, lembab dengan curah hujan yang tinggi

⁸¹ Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

menjadikan pertemuan darat dan laut yaitu disepanjang pantai nusantara terbentang terumbu karang dan hutan bakau yang luas. Dengan ekosistem laut yang relatif terjaga kelestariannya menjadikan kawasan pantai menjadi kaya akan sumber daya untuk kehidupan manusia dan membawa manfaat ekonomi kepada penduduknya. Maka kepadatan penduduk sepanjang pantai ini pada gilirannya akan menyebabkan pengambilan kekayaan alam yang intensif dengan tingkat degradasi lingkungan yang tinggi dan masalahnya bertambah parah dengan meningkatkannya pencemaran baik yang berasal dari darat maupun dari kapal atau kegiatan anjungan lepas pantai. Kawasan pantai dengan desa pesisir adalah kawasan dengan degradasi lingkungan yang tinggi perlu dipertahankan kelestarian lingkungan laut dan pesisirnya agar supaya tetap bisa mendukung pengambilan kekayaan laut secara berkesinambungan. Di sini terdapat ketidakseimbangan antara kebutuhan untuk pembangunan di satu pihak dengan keperluan untuk melindungi kelestarian lingkungan di pihak lain.

Manifestasi dari ketidak seimbangan ini diwujudkan dalam pengambilan kekayaan laut yang berlebihan, cara penangkapan ikan yang merusak, pengrusakan habitat, konservasi dari pada jenis makhluk laut yang langka dan terancam serta pencemaran laut.

Ketiadaan pengaturan yang terpadu untuk pengelolaan sumber daya kelautan telah menyebabkan tumpang-tindihnya kewenangan antar-departemen atau instansi Pusat dan Daerah. Di laut hampir semua sektor mempunyai kewenangan. Visi sektoral pengelolaan sumber daya kelautan, telah mendorong departemen atau instansi berlomba membuat peraturan perundang-undangan sendiri untuk mengelola sumber daya kelautan sesuai kepentingan masing-masing. Demikian pula, ada kecenderungan daerah membuat peraturan daerah berdasarkan kepentingan daerah masing-masing. Pengaturan dan akan melahirkan ketidakpastian hukum

bagi semua kalangan yang berkaitan dan berkepentingan dengan wilayah pesisir.

Hukum Sumber Daya Kelautan Indonesia masih perlu memberikan ruang pada pluralisme hukum, karena persoalan kelautan di Indonesia berbeda dengan negara maritim lainnya. Masyarakat Indonesia, disamping memiliki peraturan perundang-undangan, di beberapa tempat masih menjunjung tinggi kearifan-kearifan lingkungan lokal/tradisionalnya. Juga masih terdapat tradisi lokal atau hak ulayat laut yang masih dipatuhi oleh masyarakat setempat dan hal ini perlu menjadi bagian yang dipertimbangkan ketika mendesain suatu kebijakan pada tingkat nasional.

Produk hukum nasional yang dikembangkan selama ini cenderung menekan kearifan tradisional yang telah diikuti turun-temurun tersebut. Akibat dari karakter-karakter hukum yang anti-pluralisme dan diterapkannya desain kebijakan yang sentralistis selama ini, daerah dan masyarakat lokal tidak merasa memiliki laut, tapi menganggap laut merupakan urusan pemerintah pusat.

Desentralisasi pengelolaan wilayah laut sudah saatnya dilaksanakan. Meski begitu tetap diperlukan satu kebijakan di tingkat nasional, tetapi kebijakan tingkat nasional itu harus dirancang dalam proses yang sangat demokratis yang melibatkan berbagai pihak termasuk masyarakat daerah.

Salah satu aspek penting dari otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah pemberian wewenang pengelolaan wilayah laut kepada daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota. Pemberian kewenangan pengelolaan wilayah perairan atau laut telah ditafsirkan sebagai bentuk pengaplingan laut yang ternyata kemudian juga mendatangkan penafsiran lain yang bermacam-macam. Termasuk di

dalamnya penafsiran bahwa otonomi daerah adalah kewenangan, dan kewenangan artinya uang. Hal yang diatur dalam Pasal 18 UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah semestinya merupakan *entry point* bagi ditetapkannya sistem hak pemanfaatan wilayah laut tersebut, meskipun dalam undang-undang ini pelaksanaannya belum diatur secara detail.

Di tingkat nasional model pengelolaan sumber daya kelautan berdasarkan prinsip otonomi daerah masih perlu secepatnya dilembagakan. Prinsip kelestarian sumber daya semakin mungkin dilakukan dengan otonomi daerah karena daerah sendiri yang akan mengatur perairannya. Dengan menjadikan wilayah perairan sebagai aset daerah, maka seharusnya daerah akan berusaha menjaga kelestariannya. Pembangunan kelautan harus berbasis daerah apabila tujuannya untuk menggerakkan pembangunan ekonomi daerah, khususnya daerah kepulauan atau terpencil dan sulit dijangkau. Dengan pembangunan yang berbasis daerah, maka perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasan pembangunan menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat di daerah. Hal seperti ini akan memberikan insentif bagi daerah untuk sepenuhnya melakukan pengelolaan sumber daya kelautan melalui peningkatan efektivitas pengawasan sehingga bisa berjalan optimal dan berkelanjutan.

Pengelolaan potensi laut yang meliputi pengelolaan hasil penangkapan ikan dan biota laut, sumber daya alam, transportasi laut, industri maritim dan jasa maritim mempunyai ciri-ciri kelautan yang sama yaitu kegiatan bermedia kelautan yang seyogyanya mempunyai landasan kebijaksanaan yang saling mengait dan mendukung.

Pengelolaan mempunyai pengertian yang berbeda dengan eksploitasi kekayaan laut karena di dalam kegiatan pengelolaan mencakup unsur pemanfaatan dan pelestarian dalam arti bahwa pengambilan kekayaan laut

itu dapat dilakukan secara berkesinambungan. Dengan demikian pengelolaan tidak dapat dilakukan secara sendiri-sendiri yang mungkin dapat terjadi perbenturan antar instansi yang satu dengan instansi lain. Oleh karena itu, untuk menghindari kewenangan sektoral yang mengkotak-kotakkan pembangunan kelautan dan menghindarkan pemborosan yang mungkin terjadi perlu adanya pengelolaan secara terpadu.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, dalam istilah pengelolaan tidak hanya tercakup pengertian eksploitasi. Karena di dalam kegiatan pengelolaan tercakup unsur-unsur perencanaan, pemanfaatan dan pelestarian serta pengawasannya. Dengan perkataan lain, pengelolaan sumberdaya kelautan harus diartikan sebagai pengambilan dan pemanfaatan kekayaan laut itu dapat dilakukan secara berkesinambungan (*sustainable*).

Pengelolaan dan pemberdayaan laut memiliki ruang lingkup yang luas karena sarana dan prasarana untuk mengelola potensi laut memerlukan teknologi tinggi, investasi besar, pelatihan dan keterampilan khusus SDM, sarana khusus untuk menghadapi resiko alam dan keterlibatan masyarakat internasional dalam penggunaan laut untuk pemanfaatan ekonomi bersama.

Berbagai jenis komoditas dan usaha yang dapat digali dari sumber daya kelautan telah dilakukan, antara lain, pemanfaatan laut untuk perikanan, transportasi, pertambangan, pariwisata, dan lain-lain. Namun perhatian dan investasi yang telah dilakukan terhadap potensi laut belum merupakan upaya yang optimal. Di samping belum sebanding dengan perhatian terhadap potensi laut yang dimiliki, juga berbagai kendala dalam melaksanakan pembangunan di sektor kelautan masih harus dihadapi, antara lain. yaitu:

- a. Keterlibatan berbagai departemen dan instansi secara lintas sektoral yang memerlukan adanya koordinasi yang sebaik-baiknya;
- b. Hambatan-hambatan teknis eksplorasi dan pengelolaannya yang masih harus dihadapi dan dicarikan jalan keluarnya;
- c. Laut tampaknya masih kurang menarik minat penanam modal, baik asing maupun pemodal dalam negeri;
- d. Masih kurangnya sumberdaya manusia yang mampu memanfaatkan dan mendayakan potensi kelautan sesuai dengan perkembangan iptek mutakhir.

Permasalahan lain yang ditemukan dalam pengelolaan potensi laut adalah kebijakan pemerintah yang telah dicanangkan akan tetapi dalam pelaksanaannya di lapangan tidak semudah yang direncanakan. Laut di wilayah Indonesia tidak berdiri sendiri namun merupakan bagian laut seluruh dunia. Oleh karena itu Indonesia tidak dapat lepas dari peraturan-peraturan internasional mengenai kelautan.

Pemberdayaan kelautan saat ini dikelola oleh berbagai departemen dan lembaga yang berkaitan dengan potensi kelautan, masing-masing departemen dan lembaga tersebut mempunyai perencanaan, program dan kebijaksanaan sendiri-sendiri sehingga sering terjadi benturan kepentingan, tumpang tindih dan tidak searah. Usaha-usaha untuk mengkoordinasikan, mengintegrasikan dan mensosialisasikan program dan kegiatan pengelolaan laut telah diprakarsai oleh Dewan Kelautan Nasional (DKN), namun masih sebatas menginventarisasi masalah dalam jagat pendapat, loka karya dan seminar nasional.

Hal tersebut dikarenakan wewenang sebuah Dewan tidak menjangkau sampai pelaksanaan di lapangan, DKN menyelenggarakan fungsi merumuskan kebijaksanaan, memberikan pertimbangan kepada Presiden dan melakukan koordinasi dengan departemen atau lembaga terkait. Produk DKN berupa kebijaksanaan nasional diterapkan oleh

departemen teknis, tetapi dalam pelaksanaannya masih banyak menghadapi kendala-kendala yang masih sulit untuk segera diterapkan di antaranya pada legal aspek dari masing-masing departemen yang merasa paling berhak menentukan kewenangannya di laut. Walaupun dalam rapat-rapat pleno telah ada kesepakatan penyelesaian masalah, namun pelaksanaan yang dilakukan oleh departemen masih selalu menghadapi beberapa masalah.

Berbagai kajian belakangan ini menunjukkan bahwa potensi sumberdaya kelautan Indonesia saat ini sudah menunjukkan tingkat degradasi yang sangat serius. Pembangunan di sektor kelautan pada masa lalu meninggalkan berbagai masalah. Hal itu terjadi akibat praktik pengambilan sumber daya alam yang tidak ramah lingkungan sehingga menimbulkan degradasi sumber daya kelautan. Selain itu, karena pembangunan tidak mengikuti tata ruang yang ada, muncul pula konflik kepentingan di wilayah pesisir dan laut.

Di sektor perikanan laut, pola pemanfaatan sumberdaya tidak merata dengan konsentrasi pada daerah perairan pantai yang padat penduduk. Daerah padat tangkap itu terus menerus menghadapi tekanan terhadap sumberdaya yang ada. Hal ini terjadi di Selat Malaka, Pantai Utara Jawa, Selat Bali dan perairan Selat Sulawesi.⁸²

Pemanfaatan dan eksploitasi yang terus menerus dan berlebihan mengakibatkan menurunnya kualitas dan kuantitas sumberdaya perikanan di daerah tersebut. Hal ini ditambah lagi dengan tindakan pengambilan terumbu karang, pencemaran perairan akibat limbah perkotaan dan industri akan mengganggu habitat sumberdaya perikanan tersebut.⁸³

⁸² Sudwikatmono, *Strategi dan Pola Pengusahaan Sumberdaya Kelautan*, dalam buku John Pieris (ed.), *Pengembangan Sumberdaya Kelautan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 135.

⁸³ Ibid.

Kerusakan terumbu karang akibat penangkapan ikan dengan bom, yaitu suatu penggunaan ilegal bahan peledak untuk menangkap ikan—penggunaan racun asam, penambangan karang dan polusi. Pemutihan terumbu karang – yang disinyalir sebagai akibat meningkatnya suhu air laut – dan gejala alam lainnya seperti gempa bumi turut berperan dalam proses perusakan tersebut. Menurut Pusat Pengembangan dan Studi Oceanology, LIPI, hanya 7% dari batuan karang masih dalam keadaan baik sedangkan 70% rusak parah. Data resmi lainnya menyatakan bahwa dari total luas batuan karang di Indonesia yang mencapai 60.000 meter persegi, hanya 6% dalam keadaan baik.⁸⁴

Penangkapan ikan dengan bom adalah suatu tindak kejahatan dengan sanksi hukuman penjara 10 tahun dan denda sebesar Rp. 100 juta berdasarkan undang-undang No. 15 tahun tahun 1985 tentang Perikanan. Namun praktek tersebut telah menjadi gejala umum di hampir seluruh wilayah perairan Indonesia. Padahal, praktek pemboman ikan sebelumnya juga telah memberikan pengaruh merusak terhadap sejumlah ikan lainnya. Seorang nelayan asal Aceh Selatan menjelaskan bagaimana berkurangnya cadangan ikan di *Kepulauan Banyak* akibat kerusakan terumbu karang. Ia menuturkan bahwa sepuluh tahun lalu yang lalu, ia bisa menangkap ikan sebanyak 15-20 ton selama tiga hari berlayar. Tetapi, sekarang ini ia menyatakan betapa sulitnya menangkap sebanyak satu ton meskipun ia telah berlayar selama seminggu.

Berdasarkan beberapa hasil studi ditunjukkan bahwa setengah kilo bahan peledak dapat membunuh ikan-ikan dalam radius 10 meter dan menghancurkan batu-batu koral dalam radius ledakan seluas tiga meter.

⁸⁴

“Krisis Sumber Daya Sekitar Pantai”, *Down to Earth* No. 45, Mei 2000

Padahal, dibutuhkan waktu sekitar 40-50 tahun bagi terumbu karang tersebut untuk pulih kembali.⁸⁵

Faktor lain yang mendorong terjadinya kerusakan adalah permintaan pasaran internasional terhadap produk-produk karang seperti ikan akuarium dan karang – yang mendorong meningkatnya eksploitasi batuan karang yang tidak berkelanjutan. Berdasarkan laporan World Conservation Monitoring Centre, Indonesia sekarang ini menjadi pemasok 41% batuan karang untuk ekspor ke pasaran dunia. Sementara itu, Amerika Serikat telah menjadi pengimpor setengah dari seluruh produk dunia.

Hutan-hutan rawa di Indonesia juga menderita kerusakan parah seperti yang dialami oleh terumbu karang. Menurut data yang dikeluarkan pemerintah baru-baru ini, sekitar 1,5 juta hektar hutan rawa telah lenyap sepanjang 18 tahun terakhir ini. Sebagai lahan pembiakan yang sangat penting bagi udang dan ikan, luas hutan rawa telah berkurang dari 4,2 juta hektar pada tahun 1982 dan tinggal 2,7 juta hektar pada tahun ini. Di pantai Sumatra Timur, dilaporkan pula proses melenyapnya 90% wilayah hutan rawa. Termasuk diantara penyebab utama kerusakan-kerusakan tersebut adalah konversi pembiakan udang dan ikan, polusi (khususnya dari industri minyak), penebangan berlebihan untuk kayu dan arang serta konversi lahan untuk pemukiman dan proyek-proyek industri.

Dengan sedikit pengecualian, pejabat pemerintahan lokal mulai memberikan perhatian terhadap perlunya melindungi hutan rawa. Di

⁸⁵

Ibid.

Kalimantan Timur, belum ada status perlindungan terhadap 150.000 hektar hutan rawa di sekitar delta Mahakam. Sekarang ini hanya sekitar 15.000 hektar lahan yang tersisa sementara yang lainnya telah dirubah menjadi wilayah penambakan udang. Akibatnya, beberapa pulau kecil di sekitar muara sungai tersebut sekarang ini telah terbenam dibawah ketinggian tingkat permukaan laut.

Dapat disimpulkan bahwa permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam meningkatkan pembangunan sektor kelautan saat ini adalah:

1. Dalam mendayagunakan dan memanfaatkan potensi kelautan masih ada kendala yang berkaitan dengan luasnya wilayah perairan yuridiksi nasional dan letaknya yang berbeda pada posisi silang antara dua benua dan dua samudera. Masalah yang dihadapi dalam menerapkan UNCLOS 1982 adalah masih belum tuntasnya Indonesia memenuhi kewajiban yang ditentukan dalam konvensi tersebut, yakni berupa penerapan titik-titik pangkal, koordinat laut wilayah, ketentuan pelayaran, penyesuaian UU tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia, penetapan batas ZEE dan penetapan perbatasan dengan negara tetangga.
2. Berkaitan dengan industri perikanan, berbagai kendala masih dihadapi antara lain masih kurangnya armada kapal yang khusus dioperasikan pada ZEE, sehingga pemanfaatan potensi lestari perikanan laut pada ZEE masih dibawah 50 %. Sementara itu sebagian besar pelabuhan perikanan belum dilengkapi denganm fasilitas yang dipersyaratkan bagi penanganan dan pengelolaan hasil perikanan. Demikian pula konflik antara kegiatan perikanan tradisonal yang padat karya dengan perikanan berteknologi canggih yang lebih produktif serta masih lemahnya pemasaran dan distribusi hasil perikanan.
3. Besarnya investasi untuk pengadaan kapal juga mempersulit pengembangan industri perikanan laut yang menyebabkan

pengembalian modal akan memakan waktu yang lebih lama dan akan berdampak pada masalah penyediaan kapal. Selain itu, kendala yang juga dihadapi adalah belum adanya standar tentang peralatan yang dirakit atas dasar lisensi dan terbatasnya kemampuan tenaga teknis peralatan kapal yang memiliki kualitas khusus.

4. Kendala industri migas dilepas pantai adalah investasi yang tinggi, serta resiko atau rasio kegagalan yang tinggi. Oleh karena itu pengembangan migas pada kawasan frontier (laut dalam) masih didominasi oleh perusahaan migas asing.
5. Rendahnya kualitas SDM maritim menyebabkan pemanfaatan, pengembangan dan penguasaan IPTEK oleh pekerja maritim juga masih terbatas. Hal tersebut juga disebabkan oleh rendahnya produktifitas tenaga maritim dan masih kurang siap untuk melangkah ke arah masyarakat industri yang lebih maju. Sementara itu, kurangnya tenaga pengajar fasilitas laboratorium, dan sarana pendidikan menyebabkan jumlah dan mutu tenaga teknis maritim yang dihasilkan, masih mewarnai dunia pendidikan maritim yang sebenarnya diharapkan mampu mencetak SDM yang berkualitas.
6. Dalam rangka pelastarian fungsi dan daya dukung lingkungan, masih ditemukan berbagai penyimpangan dalam cara pemanfaatan sumberdaya yang dapat merusak lingkungan laut. Pembuangan limbah industri, tumpahan minyak, dampak sungai kotor, rusaknya terumbu karang sebagai tempat pembiakan dan habitat berbagai biota laut sudah mulai mengancam kelestarian lingkungan laut.
7. Kendala yang dihadapi oleh jasa angkutan laut dewasa ini adalah pertumbuhan armada berbendera nasional yang lambat karena dana investasi yang belum memadai, persaingan internasional akibat perkembangan armada niaga di negara asing yang didukung oleh proteksi dan subsidi pembiayaan oleh pemerintahnya, dan keengganan lembaga finansial membiayai proyek perkapalan karena tingginya resiko investasi.

8. Sumberdaya manusia di bidang perikanan secara umum masih lemah, baik dari segi pengetahuan, latar belakang pendidikan dan manajemen usaha. Usaha tersebut cenderung menghambat proses alih teknologi. Hal ini, pada gilirannya akan menghambat transformasi struktural masyarakat nelayan tradisional ke arah yang lebih baik.
9. Semakin meningkatnya jumlah negara pendayagunaan potensi maritim mengakibatkan semakin sulitnya perjuangan Indonesia di forum internasional dalam mengamankan kepentingan Indonesia dalam pendayagunaan maritim Indonesia.
10. Persaingan yang semakin ketat diantara negara-negara dalam pemasaran produk industri dan jasa maritim.
11. Kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi kelautan yang semakin meningkat dalam memanfaatkan sumber daya kelautan, akan mengakibatkan semakin meningkatnya kegiatan dilaut dan juga menimbulkan pengrusakan terhadap lingkungan maritim Indonesia. Kemajuan pesat pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kelautan di negara-negara maju, yang sekaligus di ikuti oleh pesatnya jurang perbedaan kemampuan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan nagara-negara berkembang, mengakibatkan negara berkembang makin tergantung kepada negara-negara maju disektor maritim.
12. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi kelautan dicapai oleh negara maju yang semakin pesat makin meningkatkan pendayagunaan kelautan untuk mencapai tujuan negara-negara tersebut, tetapi seringkali tidak sejalan atau bahkan merugikan kepentingan negara-negara lain.
13. Pendayagunaan kelautan untuk keperluan Hankam akan terus meningkat, sehingga kemampuan untuk melaksanakan pengawasan dan pengendalian wilayah laut Indonesia oleh kekuatan sendiri semakin penting.

14. Kelompok-kelompok negara tertentu, umumnya negara maju telah menerapkan peraturan yang membatasi alih teknologi, dengan dalih untuk membatasi pengalihan penggunaan teknologi tertentu bagi kepentingan militer. Peraturan perbatasan alih teknologi masih akan terus diberlakukan oleh negara-negara tertentu. Dengan adanya peraturan ini, negara-negara berkembang bukan menjadi anggota kelompok tersebut akan mengalami hambatan, dalam pemanfaatan dan pengembangan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi kelautan pada umumnya secara mudah dapat dialihkan untuk keperluan militer. Akibatnya terjadi jurang perbedaan kemampuan teknologi kelautan yang semakin besar antara negara maju dan negara berkembang pada umumnya.
15. Pada umumnya kejahatan dan pelanggaran hukum di wilayah perairan Indonesia berupa penjarahan terhadap sumber daya kelautan, seperti penangkapan ikan ilegal (*IUU – Illegal, Unregulated and Unreported Fishing*), pencurian pasir laut, pencurian harta karun dan sebagainya.
16. Penindakan terhadap kejahatan dan pelanggaran hukum di wilayah perairan Indonesia selama ini melibatkan beberapa aparat dari berbagai instansi terkait yang memiliki wewenang berdasarkan undang-undang. Setiap instansi bertindak dalam lingkup tugasnya, dan tidak tertutup kemungkinan terjadinya tumpang tindih kewenangan.

C. WAWASAN DAN KEBIJAKAN KELAUTAN

Hakikat pembangunan sektor kelautan Indonesia adalah upaya memanfaatkan kekayaan yang terkandung di kawasan ini secara lestari dan berkelanjutan, meningkatkan kapasitas sumberdaya manusia, meningkatkan modal, dan mengembangkan ilmu pengetahuan dan

teknologi yang ditujukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang merupakan perwujudan dari amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pembangunan di sektor kelautan pada masa lalu meninggalkan berbagai masalah. Hal itu terjadi akibat praktik pengambilan sumber daya alam yang tidak ramah lingkungan sehingga menimbulkan degradasi sumber daya kelautan. Selain itu, karena pembangunan tidak mengikuti tata ruang yang ada, muncul pula konflik kepentingan di wilayah pesisir dan laut.

Selama ini potensi sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan kelautan masih dilihat sebagai aset sektoral. Padahal konstitusi mengisyaratkan aset tersebut merupakan aset bangsa yang tunduk di bawah otoritas negara. Artinya potensi sumber daya dan jasa lingkungan kelautan selayaknya dikelola secara terpadu untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia.

Pembangunan kelautan mengandung makna bahwa bangsa Indonesia berkeinginan untuk meningkatkan kemampuan mengelola dan memanfaatkan seluruh sumberdaya kelautan yang ada di wilayah laut yang tunduk kepada yurisdiksi nasional Indonesia serta menggunakannya sebagai sarana dan media perhubungan antar wilayah maupun antar negara bagi kepentingan bangsa.

Pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam sebagai aset pembangunan nasional harus dijaga agar tidak sampai menimbulkan dampak yang justru merugikan masyarakat. Sumberdaya alam bukan sesuatu yang tanpa batas, dan karenanya pemanfaatannya harus dilandaskan pada kepentingan masyarakat umum. Dalam kaitan ini kedudukan negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pelaksana dan sekaligus juga sebagai pengawas pengelolaan dan

pemanfaatan sumberdaya alam nasional. Sedangkan hubungan antara penguasaan negara atas sumberdaya alam nasional dan kepentingan masyarakat adalah karena eksistensi hak penguasaan negara itu sendiri dalam sistem ekonomi, yang pada hakekatnya bertujuan untuk melayani kepentingan warganya.⁸⁶

Pengelolaan potensi sumberdaya kelautan yang meliputi pengelolaan hasil penangkapan ikan dan biota laut, transportasi laut, industri maritim dan jasa maritim mempunyai ciri-ciri kelautan yang sama yaitu kegiatan bermedia kelautan yang seyogyanya mempunyai landasan kebijaksanaan yang saling mengait dan mendukung. Pengelolaan mempunyai pengertian yang berbeda dengan eksploitasi kekayaan laut karena di dalam kegiatan pengelolaan mencakup unsur pelestarian dalam arti bahwa pengambilan kekayaan laut itu dapat dilakukan secara berkesinambungan. Dengan demikian pengelolaan tidak dapat dilakukan secara sendiri-sendiri yang mungkin dapat terjadi perbenturan antar instansi dengan instansi lain, oleh karena itu untuk menghindari kewenangan sektoral yang mengkotak-kotakkan pembangunan kelautan dan menghindarkan pemborosan yang mungkin terjadi perlu adanya pengelolaan secara terpadu.

Disadari bahwa bidang kelautan merupakan sektor yang tertinggal dilihat dari rendahnya tingkat pemanfaatan sumber daya, teknologi, serta tingkat kemiskinan dan keterbelakangan nelayan yang paling parah bila dibandingkan kelompok sosial lainnya. Selain itu, bidang kelautan mempunyai daya serap kesempatan kerja tinggi namun produktivitas ekonominya rendah, minat investasi di bidang ini, terutama dalam skala menengah dan besar, relatif kurang karena belum dipahami berbagai aspeknya, seperti risiko, fluktuasi bisnis, serta besarnya kapital yang dibutuhkan dengan rentabilitas bisnis yang lukratif

⁸⁶ M. Rusdi Karim, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal-Usul dan Fungsi*, Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1997, hlm. 28.

Ketertinggalan ini merupakan akibat dari adanya persoalan-persoalan yang bersifat struktural, terutama adanya kebijakan pembangunan pada masa orde baru yang cenderung berorientasi pada pertumbuhan ekonomi non kelautan. Pembangunan kelautan ter subordinasi oleh sektor non kelautan, padahal sektor kelautan mempunyai logika dan karakteristik pembangunan yang berbeda dengan sektor non kelautan yang lebih berorientasi ke daratan (*terrestrial*). Seharusnya pembangunan ekonomi Indonesia menggabungkan visi laut dan visi darat, sehingga seluruh potensi ekonomi dapat dikembangkan secara terpadu dengan menggali segenap potensi bangsa. Arah pembangunan yang mengarah pada peningkatan *output* semata harus ditinggalkan, dan mengembangkan pada pembangunan yang memberikan nilai tambah (*added value*), kesejahteraan rakyat, serta meningkatkan harkat dan martabat bangsa Indonesia. Dengan begitu, kebijakan pembangunan ekonomi tidak didasarkan pada pemerasan pembangunan (*squeezed development*) sektor lain namun didasarkan pada pemanenan yang paling efisien dari sektor lautan dan daratan yang memberikan kontribusi maksimal bagi kemakmuran bangsa, serta mampu menjawab tantangan persaingan global dan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Masalah yang sampai saat ini menjadi pertanyaan besar adalah mampukah pemerintah mengelola potensi kelautan yang begitu besar untuk kepentingan perekonomian nasional dengan hanya mengandalkan kehadiran sebuah departemen, tanpa keterkaitan dan koordinasi dengan institusi negara yang lain? Pertanyaan ini menjadi penting karena sejarah mencatat bahwa kontribusi sektor kelautan untuk penerimaan negara, kurang signifikan. Indikator ini selalu menjadi alasan klasik sehingga sektor ini tidak populer semasa orde baru. Pertanyaan ini menjadi signifikan untuk dijawab sekarang ini ketika melihat sektor kelautan dalam perspektif ekonomi yang tidak sebatas perikanan *an sich* yang sifatnya parsial, tetapi memandang sektor kelautan

secara ekonomi-politik sebagai kekuatan ekonomi yang mampu menuntaskan problem struktural bangsa. Dengan demikian perlu adanya wawasan kelautan (*Ocean Vision*) dan kebijakan kelautan (*Ocean Policy*) yang mengarah pada visi keterpaduan pemikiran pembangunan kelautan dalam arus utama pembangunan nasional untuk mencapai kesatuan wilayah, politik, dan ekonomi, sehingga kesejahteraan rakyat antargenerasi (*intergenerational welfare*) dapat diwujudkan di Indonesia.

Wawasan pembangunan kelautan nantinya akan menjadi "payung" pada level kebijakan pemerintahan secara nasional, untuk menjadikan sektor kelautan sebagai arus utama pembangunan ekonomi. Secara historis wawasan kelautan sesungguhnya sudah dicanangkan tahun 1957. Pada tanggal 13 Desember 1957 Pemerintah RI melalui deklarasi Perdana Menteri Ir. Djuanda mengklaim seluruh perairan antar pulau di Indonesia sebagai wilayah nasional. Deklarasi di atas yang kemudian dikenal sebagai Deklarasi Djuanda, adalah pernyataan jati diri sebagai negara kepulauan, di mana laut menjadi penghubung antar pulau, bukan pemisah. yang menyatakan:

"Bahwa segala perairan di sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas dan kharnya adalah bagian-bagian yang wajar wilayah daratan negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak daripada negara Republik Indonesia.

Lalu lintas yang damai melalui perairan-perairan pedalaman ini bagi kapal asing terjamin selama dan sekadar tidak bertentangan dengan kedaulatan dan keselamatan negara Indonesia. Penentuan batas laut teritorial yang lebarnya 12 mil yang diukur dari garis-garis yang menggabungkan titik-titik yang terluar pada pulau-pulau Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan Undang- Undang. "

Deklarasi ini secara substansial memberikan inspirasi tentang Wawasan Nusantara yang mencakup komponen kesatuan ekonomi,

kesatuan wilayah, dan kesatuan politik. Deklarasi Juanda merupakan tindakan politik namun membawa dampak pada perombakan radikal terhadap Hukum Laut Internasional yang berlaku saat itu dan melahirkan hukum laut baru. Sesudah adanya Deklarasi Juanda muncul kemudian beberapa kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan kelautan, antara lain UU No. 4/Prp/1960 tentang Perairan Indonesia, Pengumuman Pemerintah tentang Landas Kontinen Indonesia 1969, yang selanjutnya dituangkan dalam UU No. 1/1973 tentang Landas Kontinen Indonesia dan peraturan perundangan pendukungnya, Pada periode selanjutnya keluar UU No. 5 tahun 1983 tentang ZEE Indonesia, UU No. 17 tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Hukum Laut 1982, UU No. 6 tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, dan UU No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan. Kebijakan dan peraturan-peraturan itu mengukuhkan yurisdiksi perairan Indonesia. Namun demikian, sampai saat ini kebijakan pemerintah tentang kelautan belum muncul sebagai sebuah kebijakan politik dan ekonomi dalam pembangunan ekonomi bangsa. Sekalipun dalam GBHN 1994 telah dimunculkannya butir tentang “kelautan”, wawasan pembangunan kelautan diharapkan akan menjadi perwujudan penyempurnaan atas apa yang telah dicanangkan dalam Deklarasi Juanda.

Upaya untuk merumuskan wawasan kelautan sesudah Deklarasi Juanda 1957, antara lain, tertuang dalam gagasan Benua Maritim Indonesia yang merupakan hasil konvensi yang diselenggarakan pada bulan Desember 1996 di Ujungpandang) sebagai aktualisasi Wawasan Nusantara. Gagasan benua maritim tersebut pada intinya menyatakan:

1. Gagasan Benua Maritim Indonesia dimaksudkan untuk memberi gerak pada pola pikir, pola sikap dan pola tindak bangsa Indonesia secara bulat dalam aktualisasi Wawasan Nusantara. Pengembangan konsepsi Benua Maritim Indonesia sejalan dengan upaya peningkatan kemampuan bangsa kita menjadi bangsa yang modern

- dan mandiri dalam teknologi kebumihan, kelautan dan kedirgantaraan bagi kesejahteraan dan keamanan bangsa dan negara.
2. Bumi Maritim Indonesia adalah bagian dari sistem planet bumi yang merupakan satu kesatuan alamiah antara darat, laut dan dirgantara, di atasnya tertata secara unik, menampilkan ciri-ciri benua dengan karakteristik tersendiri yang menjadi wilayah yurisdiksi Negara Republik Indonesia.
 3. Pengembangan Benua Maritim Indonesia berlandaskan Pancasila dan UUD 1945, karena dalam perikehidupan kebangsaan Indonesia Pancasila pada hakekatnya merupakan perpaduan dari prinsip-prinsip yang sangat mendasar yang disusun secara serasi, selaras dan seimbang untuk mewadahi seluruh aspirasi bangsa Indonesia seutuhnya.
 4. Landasan konsepsionalnya adalah Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Dengan Wawasan Nusantara bangsa Indonesia memandang wilayah nusantara sebagai satu kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya dan keamanan. Pada hakekatnya Benua Maritim Indonesia merupakan pengembangan dari Konsep Ketahanan Nasional.

Dengan demikian, maka konsepsi Benua Maritim Indonesia perlu dijadikan pedoman dan rangsangan serta dorongan bagi bangsa kita dalam upaya pemanfaatan dan pendayagunaan darat, laut dan dirgantara secara terpadu, terintegrasi dan berkelanjutan.

Selanjutnya wawasan kelautan secara resmi dituangkan dalam Deklarasi Bunaken 26 September 1998 yang ditandatangani oleh Presiden B.J. Habibie. Deklarasi Bunaken pada dasarnya secara tegas menyatakan dua hal pokok yaitu (1) kesadaran bangsa Indonesia akan geografik wilayahnya, dan (2) kemauan yang besar dari bangsa Indonesia untuk membangun kelautan. Kesadaran geografik adalah kesadaran bangsa

Indonesia untuk memahami dan menyadari akan kondisi obyektif wadah kepulauan Indonesia yang dua pertiga bagian wilayahnya adalah laut, sehingga laut tidak dianggap sebagai suatu wilayah yang terpisah dari daratan dan harus dikelola sebagaimana halnya wilayah daratan.

DEKLARASI BUNAKEN

Menyadari bahwa:

- 1. Laut adalah karunia Tuhan yang harus kita lindungi, pelihara dan lestarikan lingkungannya.*
- 2. Laut Nusantara bersama darat dan udara di atasnya merupakan ruang dan wadah kesatuan dan persatuan bangsa yang harus kita bela dan pertahankan keutuhannya.*
- 3. Laut yang mengandung kekayaan alam beraneka ragam merupakan potensi yang harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia.*
- 4. Laut adalah peluang, tantangan dan harapan untuk masa depan persatuan, kesatuan dan pembangunan bangsa Indonesia.*

Maka dengan ini, atas nama seluruh bangsa Indonesia, saya menyatakan bahwa:

- 1. Mulai saat ini Visi Pembangunan dan persatuan nasional Indonesia harus juga berorientasi ke laut.*
- 2. Semua jajaran pemerintah dan masyarakat hendaknya juga memberikan perhatian untuk pengembangan, pemanfaatan, dan pemeliharaan potensi kelautan Indonesia.*

*Bunaken, 26 September 1998
Presiden Republik Indonesia,
Bacharuddin Jusuf Habibie*

Dalam konteks wawasan dan kebijakan kelautan ini, otonomi daerah termasuk wilayah laut merupakan peluang besar terjadinya redefinisi dan reorientasi pembangunan, asalkan pemerintah daerah memiliki kapasitas dan komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah dan memiliki wawasan yang jelas mengenai perlindungan sumber daya kelautan.

Otonomi daerah yang sedang berjalan saat ini, khususnya di wilayah laut, diharapkan tidak lagi menimbulkan kesenjangan distribusi kekuasaan secara spasial dan *privilege* pusat yang secara ekonomi-politik mendominasi daerah sebagai "koloni"-nya. Secara sosiologis, otonomi daerah, dengan desentralisasi sebagai bagian integralnya, menjadi sebuah wadah/media untuk membangkitkan partisipasi masyarakat daerah di wilayah laut, khususnya nelayan dan petani ikan yang selama ini terpinggirkan dan termarginalisasikan. Partisipasi yang dimaksud terutama berkaitan dengan perencanaan pembangunan sektor kelautan di daerah.. Dalam perspektif inilah, sebenarnya terletak kunci pokok keberhasilan penerapan otonomi daerah di wilayah laut. Terminologi partisipasi semacam ini berlandaskan pada konsep *based driven technology*, yakni menjadikan daerah mandiri dan meninggalkan ketergantungan pada pusat. Tentu saja perspektif semacam ini tidak bisa terlepas dari dukungan pemerintah pusat sebagai *center* pengorganisasian struktur-struktur di bawahnya.⁸⁷

Dalam kaitan ini satu pemikiran cemerlang tentang kebijakan kelautan (*ocean policy*) Indonesia untuk masa yang akan datang serta visi ekonomi kelautan (*ocean economics*) dikemukakan oleh Tridoyo Kusumastanto. Secara utuh pokok pemikiran tersebut akan dikemukakan di bawah ini:⁸⁸

**ARAH DAN REKOMENDASI
KEBIJAKAN KELAUTAN (OCEAN POLICY) SERTA VISI EKONOMI
KELAUTAN (OCEAN ECONOMICS) INDONESIA DI ERA OTONOMI
DAERAH**

Ocean Policy sebagai kebijakan strategis diharapkan dapat membawa kemakmuran rakyat, mengembangkan harkat dan martabat bangsa

⁸⁷ Lihat Tridoyo Kusumastanto, *Reposisi "Ocean Policy" Dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia Di Era Otonomi Daerah*, hlm.

⁸⁸ *Ibid.* hlm.

Indonesia, serta mampu menyejajarkan diri dengan komunitas negara maju di dunia. Kebijakan tersebut didasarkan pada obyektivitas ilmiah (*scientific objectivity*) yang dibangun berdasarkan asas partisipatif dan diarahkan agar rakyat menjadi penerima manfaat terbesar. *Ocean Policy* selanjutnya didukung oleh instrumen pembangunan ekonomi dengan visi *OCEAN ECONOMICS (OCEANOMICS)* yang mampu mendayagunakan sumber daya kelautan secara bijaksana untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia secara berkelanjutan.

1. Paradigma dan Visi Pembangunan Kelautan di Masa yang Akan Datang

Doktrin pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang disepakati dalam WSSD di Johannesburg, September 2002 antara lain mencakup bidang kelautan. Doktrin ini telah menjadi ideologi baru pembangunan negara dunia ketiga, seperti Amerika Latin, Asia, dan Afrika yang implementasinya sering dipertanyakan, karena negara maju seperti Amerika Serikat juga "menganjal" Protokol Kyoto. Ini berarti doktrin tersebut hanya sebatas dokumen. Apabila hal ini terjadi, keefektifan konsep tersebut untuk mencapai sasaran sangat rendah. Karena itu timbul persepsi bahwa pada hakikatnya konsep ini secara tidak disadari merupakan instrumen "hegemoni" negara maju terhadap negara berkembang sebagai instrumen perdagangan internasional untuk menekan negara berkembang, apabila negara maju yang sudah meratifikasi tetap, tidak melaksanakan komitmen dunia mengenai pentingnya lingkungan bagi umat manusia. Kegagalan doktrin pembangunan berkelanjutan dapat menghancurkan sumber daya alam pulih (*renewable resource*) di negara dunia ketiga, seperti hutan dan sumber daya perikanan, karena beban biaya yang ditimbulkan ditanggung sendiri oleh negara berkembang, sementara negara maju tetap meningkatkan aktivitas ekspansi ekonomi dengan merusak lingkungan hidup. Dan yang paling parah adalah bila penerapan konsep pembangunan berkelanjutan tidak menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran tetapi yang terjadi justru kemiskinan struktural yang semakin tidak terentaskan di negara berkembang, sementara negara maju tidak peduli. Selain itu, negara maju tidak memberikan contoh yang baik sehingga bukan konsepnya yang salah tetapi implementasinya memberikan sinyal negatif. Padahal, dalam konsep pembangunan berkelanjutan hasil rumusan *World Commission on Environmental and Development (WCED)* adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Dalam konsep ini pada hakikatnya termuat dua substansi pokok, yaitu:

- (1) konsep kebutuhan, khususnya kebutuhan pokok untuk mensejahterakan kaum miskin dan generasi mendatang, dan;
- (2) gagasan tentang keterbatasan yang bersumber pada keadaan teknologi dan organisasi sosial, yang dikenakan terhadap kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan masa kini dan masa depan.

Indonesia harus memiliki kebijakan kelautan dan sikap yang jelas dan dituangkan dalam *blueprint* Program Pembangunan Nasional dan Daerah, sehingga pembangunan berkelanjutan di bidang kelautan disesuaikan dengan kebutuhan nasional dan daerah. Sementara itu di forum internasional, dilakukan *lobby* agar negara maju juga melaksanakan secara sungguh-sungguh dan negara berkembang juga mendapat manfaatnya. Dengan demikian diharapkan jangan sampai terjadi "pemaksaan" paradigma pembangunan berkelanjutan oleh negara maju kepada negara berkembang dan "pengebirian" tradisi pembangunan yang sudah mengakar di negara berkembang, seperti pengetahuan/kearifan lokal yang terbukti mampu menciptakan keadilan sosial dan perlindungan sumber daya alam. Peningkatan peran masyarakat lokal dalam pembangunan kelautan lestari inilah yang harus terus dikembangkan.

Fenomena ini sebenarnya telah diramalkan oleh Amartya Sen yang kemudian memenangkan hadiah Nobel Ekonomi tahun 1998. Sen mengkritik kedigdayaan negara maju terhadap negara berkembang yang selalu memaksakan terminologi pembangunan ekonomi yang dianutnya. Dengan landasan ini, Sen akhirnya mengeluarkan tesis baru bahwa pembangunan ekonomi bukan sekadar mengejar pertumbuhan produksi semata, tetapi merupakan upaya "pembebasan" masyarakat yang mengarah pada keadilan sosial, yakni membebaskan dirinya dari kemiskinan struktural.

Ocean Policy pada hakekatnya diharapkan dapat memberikan porsi dan perhatian yang besar bagi pembangunan kelautan dan perikanan. Hal ini dikarenakan masyarakat yang bermukim di wilayah pesisir memiliki karakteristik dan dinamika yang khas, yaitu:

Pertama, sudut sosiologis-historis dan kultur yang mempengaruhinya. Masyarakat pesisir menunjukkan pola sikap dan hidup *kosmopolitanisme/internasionalisme*, dinamis, *enterpreneurship*, *outward looking* dibandingkan masyarakat pedalaman. Namun, etos kelautan yang sudah berakar secara sosio-kultural ini dimarginalkan dalam proses pembangunan yang sangat hegemonistik daratan.

Kedua, secara geografis-ekonomi, pesisir dan laut memiliki karakter yang berbeda dengan daratan dari segi sumber daya, sehingga tingkat risiko dalam berusaha tinggi (*high risk*), namun penerimaannya juga tinggi (*high return*). Hanya teknologi yang relatif tinggi dan modal besar yang mampu mengoptimalkan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam serta pengembangan industri.

Ketiga, terdapat doktrin yang berlaku secara universal di laut, bahwa laut adalah akses terbuka (*open acces*) atau sebagian milik bersama (*common property*), sehingga tingkat persaingan dalam berusaha dan berkompetisi memperebutkan akses sumber daya di laut sangat ketat dan keras. Hanya pelaku yang memiliki keterampilan, modal besar, tingkat teknologi maju dan kelembagaan usaha yang mapanlah yang mampu memobilisasi secara optimal tingkat produksinya serta memenangkan kompetisi.

Keempat, tidak jauh berbeda dengan sumber daya hayati lainnya, sumber daya pesisir dan lautan sangat tergantung pada kondisi alam seperti cuaca dan lingkungan. Kondisi cuaca akan berpengaruh pada

periodisasi dalam berusaha (misalnya di laut ada waktu-waktu tertentu untuk menangkap ikan dan kondisi lingkungan berpengaruh langsung pada ketersediaan dan ketergantungan sumber daya. Pencemaran lingkungan akan berdampak buruk pada kualitas komoditi yang dihasilkan. Karakteristik dan dinamika khas itu kini diiringi dengan realitas sosial di pesisir bahwa kemiskinan, ketertinggalan, dan keterbelakangan kawasan maupun ekonomi adalah fenomena yang melekat pada sektor tersebut. Realitas tersebut dapat dilihat dari dua hal: (i) warisan kemiskinan di masyarakat nelayan yang menjadi fenomena keseharian mereka; (ii) kualitas sumber daya manusia yang memiliki kemampuan dan tingkat pendidikan formal masih rendah. Tingkat pendidikan masyarakat nelayan dapat diklasifikasikan rendah menurut jenjang pendidikannya: 68,1% tidak tamat SD; 28,2% hanya tamat SD; 3,7% memiliki jenjang pendidikan di atas SD; (iii) konflik sektoral yang mewamai persoalan pemanfaatan sumber daya pesisir dan lautan; (iv) tingkat inovasi teknologi yang rendah, dikarenakan aliran modal (investasi) ke sektor dan untuk kawasan ini belum mampu mendorong perubahan tingkat teknologi pemanfaatan sumber daya bagi para nelayan dan kelompok masyarakat pesisir lainnya.

Mengingat adanya karakteristik dan dinamika khas pesisir serta realitas yang melekat padanya, kesalahan dalam menerapkan kebijakan pembangunan di pesisir dan lautan akan bermuara pada marjinalisasi dan keterbelakangan gaya baru bagi mayoritas masyarakat pesisir di masa sekarang dan akan datang. Tuntutan untuk secepatnya memberikan kontribusi yang besar terhadap PDB (Produk Domestik Bruto) melalui pembukaan kran investasi sebesar-besarnya menjadi sebuah keniscayaan, karena diperlukan proses. Dengan adopsi kebijakan kelautan yang direspons positif oleh para investor, baik dari dalam maupun luar negeri sebaiknya dialokasikan sesuai dengan prioritas dan kesiapan sektor.

Pada 1999, arus modal investasi langsung secara global mencapai tidak kurang dari US\$ 800 miliar. Di antaranya, arus investasi tersebut masuk ke negara-negara berkembang sebanyak US\$ 208 miliar, terutama Eropa Timur, Amerika Latin, Asia, dan Afrika. Tetapi, akibat krisis yang melanda kawasan Asia Tenggara sejak 1997 dan 1998, negara-negara di kawasan ini hanya kebagian US\$ 3,2 miliar. Dengan demikian, diperlukan usaha keras untuk menarik para investor untuk melakukan investasi di bidang kelautan. Bagi Indonesia, fenomena globalisasi investasi semacam ini sebaiknya diarahkan untuk pengembangan investasi sektor pariwisata bahari dan perikanan, karena tingkat efisiensinya tinggi, serta dapat menyerap lapangan kerja. Di sisi lain, akibat kebijakan oronomi daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan di daerah, sehingga pemerintah daerah memiliki hak untuk mengambil dan merumuskan kebijakan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya kelautan. Namun demikian, di daerah masih ada persoalan klasik yang menjadi problem utama pengembangan ekonomi masyarakat pesisir. Di sektor Perikanan, masalah tersebut adalah adanya ketergantungan ekonomi nelayan dan petani ikan terhadap pelaku ekonomi yang bermodal besar. Bentuk ketergantungan ini adalah (1) ketergantungan finansial-industri: masyarakat nelayan dan petani ikan menjadi unsur utama dalam proses produksi, sebagai pelaku atau tenaga kerja, sementara aktivitas ekonomi secara dominan dikuasai oleh kekuatan industri dan secara finansial

dikendalikan oleh pemilik modal besar; (2) ketergantungan teknologi industri: unit bisnis dan industri di wilayah pesisir bisa jadi dimiliki oleh nelayan lokal (tradisional, kecil, atau menengah), tetapi teknologinya dikuasai atau dimiliki oleh perusahaan multinasional dengan modal yang besar. Hal inilah yang oleh kalangan Neo-Marxist (penganut teori ketergantungan) dianggap sebagai hubungan *asimetri* antara pusat (*center*) yakni pemilik modal besar dan pinggiran/satelit (*periphery*). Dalam hubungan ini, terjadi hubungan ketergantungan yang "permanen" terutama dalam hal modal/finansial, manajerial, teknologi, dan *input*. Dalam bentuk yang lain, proses pembangunan diwamai atau ditandai dengan ciri ekspansi dari pemilik individu maupun kelompok. Kepemilikan dalam proses pembangunan kelautan berupa akses pada sumber daya ekonomi kelautan pada umumnya hanya dikuasai oleh pemodal besar yang punya akses ke penguasa.

Jika kondisi semacam ini tetap dipertahankan dalam proses pembangunan ekonomi di pesisir dan lautan, yang terjadi adalah menguatnya hegemoni pemilik modal besar dan birokrasi lokal. Akumulasi modal yang terjadi hanya akan diserap oleh pemilik modal dan tidak oleh masyarakat atau bahkan tidak diinvestasikan pada sektor-sektor ekonomi di bidang kelautan. Dengan demikian, terjadinya pertumbuhan ekonomi pada sektor ekonomi kelautan hanya menggantungkan diri pada pemodal besar dan penguasa lokal sehingga investasi tidak dapat berkembang secara ekspansif pada aktivitas ekonomi di sektor kelautan, melainkan lebih ke budaya konsumtif atau dilarikan ke sektor lain.

Kondisi demikian menimbulkan banyak kritik yang kemudian menciptakan pemikiran baru, yaitu bahwa proses pembangunan ekonomi bukan lagi bertujuan meningkatkan pertumbuhan PDB yang setinggi-tingginya melainkan penghapusan atau pengurangan tingkat kemiskinan, penanggulangan ketimpangan pendapatan, dan penyediaan lapangan kerja dalam konteks perekonomian yang terus berkembang.

Atas dasar pemikiran tersebut, muncul konsep "redistribusi kemakmuran", sebagai pengganti atau penyesuaian definisi pertumbuhan. Dalam perspektif inilah, seyogianya kebijakan pembangunan di wilayah pesisir dan laut dikembangkan. Sedangkan, dalam proses perencanaannya perlu diintegrasikan faktor-faktor non-ekonomi, misalnya keterlibatan masyarakat lokal, budaya masyarakat lokal, sistem nilai lokal, sistem hak milik tradisional, dan pengaruh ajaran/kriteria agama yang berkaitan langsung dengan proses modernisasi dan kependudukan yang hendak diatasi. Proses pembangunan semacam ini dikenal sebagai pembangunan partisipatif.

Model semacam ini telah dikembangkan di Jepang yang dikenal sebagai *human capitalism* ala Jepang. Model ini menekankan pentingnya "keseimbangan harmonis" antara wirausaha Jepang dan masyarakat dalam mencapai kelimpahan material melalui industrialisasi yang juga dikenal sebagai *soft-economic*. Dalam harmoni ini, revitalisasi masyarakat dan perbaikan kualitas kehidupan sosial yang dicari, yaitu melalui keseimbangan antara kemanusiaan dengan alam.

2. Pembangunan Kelautan dan Perikanan Era Otonomi Daerah

Salah satu produk hukum dalam era reformasi adalah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam UU No. 22 tahun 1999, terdapat aturan mengenai kewenangan daerah provinsi dalam pengelolaan wilayah laut dalam batasan 12 mil yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Pemerintah kota/kabupaten berhak mengelola sepertiganya atau 4 mil laut seperti tercantum dalam Pasal 3 dan Pasal 10 ayat 2 dan 3. Sedangkan UU No. 25 Tahun 1999 mengandung aturan tentang pembagian alokasi pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah yang berasal dari pemanfaatan sumber daya alam termasuk sumber daya pesisir dan laut (Pasal 6 ayat 5). Aturan penjelasannya menunjukkan ketidakadilan karena kabupaten/kota akan menerima bagian yang sama dari 80% milik daerah tanpa ada ketentuan apakah daerah tersebut mengelola laut atau tidak. Hal ini perlu segera diperbaiki. Agar sumber daya perikanan dapat dikelola dengan baik, maka diperlukan biaya, sehingga wajar bila daerah yang mengelola laut menerima bagian yang lebih besar dari daerah yang tidak punya laut. Lahirnya kedua peraturan tersebut menunjukkan adanya pergeseran paradigma pembangunan di bidang kelautan dan perikanan, yakni dari rezim yang sentralistik ke desentralistik.

Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah termasuk di wilayah laut merupakan sebuah pilihan politik yang diharapkan mampu menjaga keberlanjutan dan kelestarian sumber daya kelautan dan perikanan. Hal ini penting karena sistem pemerintahan sentralistik yang sudah berlangsung selama 32 tahun terbukti telah menghancurkan sumber daya alam. Sebab, secara ekonomi-politik sistem pemerintahan sentralistik terbukti membawa berbagai kecenderungan buruk yakni (1) politik yang tidak demokratis; (2) korupsi; (3) *rent-seeking activities* yang memperburuk *social welfare loss* bagi masyarakat; dan (4) *moral hazard*. Belajar dari kesalahan sebelumnya, fenomena semacam ini juga terjadi di bidang kelautan dan perikanan. Dengan demikian, apabila otonomi daerah memberikan peluang bagi timbulnya kekuasaan yang berlebihan dan tidak bisa dikontrol, fenomena korupsi dan otoritarianisme bisa saja muncul di daerah-daerah termasuk di wilayah laut. Hal ini penting diperhatikan karena kondisi politisi dan birokrat di daerah bersifat homogen akibat proses rekrutmen dengan tradisi kolusi, korupsi, dan nepotisme, sehingga cenderung memiliki kekuasaan yang tidak terkontrol. Akibatnya, kelompok eksekutif dan legislatif dapat menguasai anggaran dan sumber-sumber keuangan daerah. Hal ini selanjutnya dapat membuat KKN di daerah menjadi semakin kuat dan suara rakyat jauh dari telinga para wakilnya. Dan bila ketidakpuasan semakin memuncak, dapat timbul sebuah revolusi.

Di sisi lain, skala aktivitas *rent-seeking* akan lebih besar di daerah, karena *rent-seekers* yang dulunya bermain di tingkat pusat pada masa Orde Baru bergeser ke daerah. Orientasi pergeseran ini dilakukan karena mereka dapat mengeluarkan biaya yang lebih rendah untuk mendapatkan rente yang lebih besar. Selain itu, birokrat dan politisi daerah akan mulai menyadari betapa strategisnya posisi mereka, sehingga mereka mengadopsi pola Orde Baru yang pernah digunakan birokrat dan politisi di pusat.

Dengan perubahan rezim pemerintahan sekarang ini, sumber daya alam laut dan perikanan di daerah yang diklaim sebagai komoditi unggulan akan mudah dikuasai dan dihancurkan oleh para kapitalis baru yang tidak berorientasi kepada rakyat. Karena itu, jika tidak disertai prasyarat yang kondusif dalam pengelolaan sumber daya alam sektor perikanan dan kelautan, era otonomi daerah dikhawatirkan tidak serta-merta akan memperbaiki kegagalan sistem sentralistik. Hal tersebut menjadi masalah potensial yang harus diantisipasi dalam rangka implementasi otonomi daerah di wilayah laut, salah satu kebijakan yang harus dilakukan DKP adalah segera mengeluarkan **Peraturan Pemerintah tentang Kelautan** sebagai penjabaran dari kedua Undang-undang tersebut dan penyempumaan dari UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan serta mendorong terwujudnya UU Kelautan yang komprehensif.

a. *Landasan Epistemologi Pembangunan Kelautan di Era Otonomi Daerah*

Konteks epistemologi pembangunan, termasuk arah kebijakan pembangunan sektor kelautan, sebenarnya masih didominasi oleh terminologi pemikiran Michael Redclif tentang konsep pembangunan berkelanjutan. Pemikiran ini kemudian diperjelas dan dikritik oleh seorang pakar ekonomi pembangunan yaitu Feyereban. Menurutnya, pemikiran Redclif tentang konsep pembangunan berkelanjutan, secara epistemologi pembangunan terlalu didominasi oleh pemikiran Barat. Oleh karena itu, menurut Feyereban diperlukan *multiple epistemology* dalam memahami pemikiran pembangunan, yakni menggabungkan tradisi abstrak yang didominasi pemikiran Barat dengan tradisi historis yang menjadi ciri utama negara-negara sedang berkembang. Namun, karena posisi epistemologi lokal ini semakin melemah dan tersingkir, meskipun telah terbukti mampu menjamin keberlanjutan penghidupan masyarakat, perlu ditemukan metode atau upaya untuk memperkuat posisi dalam perkembangan pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan, termasuk pembangunan sektor kelautan. Penguatan pengetahuan lokal mensyaratkan redefinisi pembangunan sektor kelautan sebagai sebuah epistemologi baru guna menunjang otonomi daerah di wilayah laut. Pembangunan sektor perikanan yang semacam ini, di mana pengetahuan, lokal menjadi landasan utama, mensyaratkan adanya ciri-ciri endogen pembangunan tersebut. Ciri-ciri endogen tersebut dijelaskan oleh Friberg dan Hettne, yaitu (1) bahwa unit sosial pembangunan itu haruslah merupakan komunitas yang dibatasi oleh suatu ikatan budaya, dan pembangunan itu harus berakar pada nilai-nilai dan pranata-pranatanya; (2) adanya kemandirian, yakni setiap komunitas bergantung pada kekuatan dan sumber dayanya sendiri bukan pada kekuatan luar; (3) adanya keadilan sosial dalam masyarakat, dan (4) keseimbangan ekologis, yang menyangkut kesadaran akan potensi ekosistem lokal dan batasbatasnya pada tingkat lokal dan global.

Dengan epistemologi semacam ini, dalam konteks otonomi daerah di wilayah laut, proses konsultasi sangat mudah dilakukan ketimbang sentralistik karena pemerintah (negara) jauh dari masyarakatnya. Mengapa hal ini terjadi? Karena, masyarakat tidak memiliki akses terhadap kekuasaan yang mengatur kehidupan mereka, sehingga negara menjadi

otonom hanya untuk dirinya sendiri bukan untuk masyarakatnya. Akibatnya, otonomi negara menjadi kuat dan melahirkan *moral hazard* seperti era Orde Baru, di mana negara menjadi agen masyarakat yang bertindak "*semau gue*" dan mengabaikan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, pilihan otonomi merupakan suatu mekanisme yang ingin mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya. Tujuannya adalah agar masyarakat terlibat dalam proses penyelenggaraan negara, politik, sosial, ekonomi, budaya serta penguasaan, dan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan yang seharusnya tidak perlu dijalankan sepenuhnya oleh negara.

Dalam konteks ini, otonomi termasuk di wilayah laut merupakan peluang besar terjadinya redefinisi dan reorientasi pembangunan, asalkan pemerintah daerah memiliki kapasitas dan komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah dan memiliki wawasan yang jelas mengenai perlindungan sumber daya kelautan dan perikanan. Namun, dari kesemuanya itu, diperlukan perombakan yang mendasar dalam rezim *open acces* atas sumber daya sektor perikanan tangkap dan pengaturan *property right* bagi sumber daya kelautan lainnya. Khususnya, hak atas sumber daya sektor perikanan seharusnya dikembalikan kepada masyarakat karena sumber daya tersebut dijadikan sumber penghidupan yang berkelanjutan bagi mereka, sehingga pemerintah perlu segera memperkuat kapasitas masyarakat dalam mengelola sumber dayanya, dengan mempersiapkan kebijakan yang mendorong kemandirian masyarakat.

Definisi pembangunan seperti ini secara ekonomi-politik mensyaratkan adanya pengakuan terhadap *communal property rights*. Persyaratan semacam ini akan menekan pemerintah daerah agar mematuhi tugas dan kewajibannya dalam meningkatkan kapasitas masyarakat lokal untuk mengaktualisasikan institusi-institusi sosial-budaya dan ekonomi guna mendukung aktualisasi rezim *communal property right* atas sumber daya sektor perikanan di daerah.

Otonomi daerah di wilayah laut juga akan memiliki makna pembebasan dan pemberdayaan bagi masyarakat nelayan dan petani ikan serta perlindungan lingkungan alam di laut, jika masyarakat diberikan kembali haknya (*re-entitle*) dalam menguasai dan mengelola sumber daya sektor perikanan secara kolektif dan partisipatif. Oleh karena itu, *political will* pemerintah adalah (i) bagaimana memfasilitasi proses peningkatan kapasitas masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya kelautan perikanan secara kolektif dan berkelanjutan, (ii) bagaimana melindungi masyarakat dan sumber daya sektor kelautan dan perikanan dari "penetrasi" kekuatan *rent seeker* yang semakin mudah menemukan jalannya ke daerah-daerah dengan perangkat institusional yang sudah mereka kuasai dengan paradigma otonomi daerah ala Orde Baru. Pemerintah pusat dan daerah harus sama-sama memiliki komitmen membela kepentingan rakyat melalui kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada rakyat. Produk-produk hukum yang kurang adil dan secara obyektif dinilai merugikan perlu segera direvisi. *Political will* ini juga harus didukung oleh semua *stakeholders*, yakni pemerintah, institusi legislatif (DPR, DPRD), institusi penegakan hukum (jaksa, Polisi), institusi yudikatif (Pengadilan) dan aparat keamanan (TNI), serta masyarakat secara keseluruhan.

b. *Otonomi Daerah dan Pilihan Strategi Pembangunan*

Pilihan kebijakan otonomi daerah merupakan langkah strategis untuk menciptakan keadilan ekonomi dan politik serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Alasan teoretisnya dapat diterangkan dengan meminjam pemikiran Durkheim tentang tahapan-tahapan perkembangan industrial. Pemikiran tersebut adalah: **pertama**, awal perkembangan industrial ditandai oleh adanya isolasi fungsional dari sistem "pusat" (*the social center* atau *core*), yakni daerah yang memiliki sektor-sektor ekonomi dan/atau perangkat kenegaraan yang paling dinamik dibandingkan dengan daerah pinggiran (*periphery*) yang justru sebaliknya. Dalam tahapan ini, hubungan sosial yang berkembang umumnya hanya terjadi pada masing-masing kelompok dan jarang terjadi di antara keduanya. **Kedua**, perkembangan industrial selanjutnya masuk pada tahapan terjadinya pengaruh yang kuat terhadap lembaga-lembaga kebudayaan, ekonomi, dan politik, baik pusat maupun daerah, yang ditandai oleh meluasnya hubungan antara pusat dan daerah, di mana struktur modern "merembes" dari pusat ke daerah. **Ketiga**, perkembangan industrial dalam tahapan terakhir ini ditandai oleh menyempitnya perbedaan kultural antara pusat dan daerah, dan masyarakat berhasil mengembangkan suatu kehidupan ekonomi, politik, dan budaya yang semakin rasional.

Otonomi daerah yang sedang berjalan saat ini, khususnya di wilayah laut, diharapkan menggambarkan proses pentahapan itu, sehingga tidak menimbulkan kesenjangan distribusi kekuasaan secara spasial dan *privilege* pusat yang secara ekonomi-politik mendominasi daerah sebagai "koloni"-nya. Sedangkan secara sosiologis, otonomi, daerah, dengan desentralisasi sebagai bagian integralnya, menjadi sebuah wadah/media untuk membangkitkan partisipasi masyarakat daerah di wilayah laut, khususnya nelayan dan petani ikan yang selama ini terpinggirkan dan termarginalisasikan. Partisipasi yang dimaksud terutama berkaitan dengan perencanaan pembangunan sektor kelautan dan perikanan di daerah. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dilandasi oleh: **pertama**, partisipasi masyarakat pesisir khususnya nelayan dan petani ikan merupakan instrumen untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat. Ini menekankan bahwa tanpa kehadiran mereka, program pembangunan yang dikembangkan akan gagal. **Kedua**, masyarakat pesisir akan lebih mempercayai program yang dikembangkan dalam bidang yang terkait langsung dengan kepentingan mereka. Keterlibatan mereka dalam proses persiapan dan perencanaan sampai implementasi membuat mereka mengetahui seluk-beluk program tersebut dan bahkan merasa memilikinya. **Ketiga**, hal ini akan mendorong terciptanya partisipasi secara umum (*common participation*) masyarakat pesisir dalam pembangunan karena tercipta persepsi yang kondusif bahwa partisipasi mereka merupakan "hak demokrasi" untuk menunjang proses pembangunan itu sendiri. Dalam perspektif inilah, sebenarnya terletak kunci pokok keberhasilan penerapan otonomi daerah di wilayah laut. Terminologi partisipasi semacam ini berlandaskan pada konsep *based driven technology*, yakni menjadikan daerah mandiri dan meninggalkan

ketergantungan pada pusat. Tentu saja perspektif semacam ini tidak bisa terlepas dari dukungan pemerintah pusat sebagai *center* pengorganisasian struktur-struktur di bawahnya.

Untuk mendukung konsepsi epistemologi pembangunan yang mendukung otonomi daerah di wilayah laut ini, diperlukan beberapa prasyarat, yakni:

Pertama, kebebasan politik (*political of freedom*) yang bermakna bagi masyarakat pesisir, yang implementasinya berlandaskan pada prakarsa mereka sendiri (*local initiatives*). Prakarsa ini tidak akan mungkin dapat berkembang secara produktif, jika masyarakat nelayan dan petani ikan berada di bawah tekanan-tekanan politik, represi, dan restriksi.

Kedua, penyediaan fasilitas-fasilitas ekonomi (*economic facilities*) yang menunjang pengembangan sektor kelautan yang bukan sekedar persoalan politik semata, melainkan menjadi sebuah sistem politik yang diproyeksikan guna menunjang proses ekonomi yang berkeadilan. Oleh karena itu, otonomi yang dikembangkan tanpa dibarengi perbaikan pelayanan dan pembagian hasil yang memadai, justru hanya menjadi "beban". Sebab, hal itu sama maknanya dengan memberikan kewenangan ke daerah tetapi tanpa disertai dukungan sumber daya yang memadai. Konsistensi otonomi di bidang ekonomi di wilayah laut akan terapresiasikan dalam bentuk desentralisasi kebijakan fiskal, umpamanya pajak dan retribusi hasil perikanan yang sesuai dengan kemampuan rakyat.

Ketiga, terbukanya peluang sosial (*social opportunity*) yang mendukung otonomi daerah di wilayah laut. Hal ini penting karena selama ini Jawa dianggap sebagai tujuan ekonomi, sebab segala hal terkumpul dan terkonsentrasi di Jawa. Inilah yang harus diantisipasi agar tidak terjadi kecemburuan sosial antardaerah di kemudian hari yang terwujud dalam bentuk tuntutan keadilan ekonomi dan politik.

Keempat, perluasan partisipasi (*expansion of participation*) masyarakat pesisir dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan ekonomi-politik yang berkaitan dengan kebijakan pembangunan sektor kelautan di daerah.

Dipenuhinya prasyarat tersebut akan mendorong kemandirian rakyat di daerah untuk mengembangkan diri menjadi kekuatan ekonomi lokal dalam pengembangan daerah dan secara terintegrasi menjadi kekuatan nasional di seluruh persada. Ini sekaligus menjawab tantangan persaingan global.

BAB IV

HARMONISASI REGULASI DI BIDANG PENGELOLAAN SUMBERDAYA KELAUTAN

A. HARMONISASI HUKUM

Pembangunan pada hakekatnya adalah perubahan, yakni perubahan ke arah yang lebih baik, yang menyangkut berbagai aspek baik ekonomi, sosial-budaya dan lain-lain. Namun, ada kekeliruan yang sangat fundamental dalam paradigma pembangunan yang selama ini berlaku, karena menganggap pembangunan ekonomi sebagai satu-satunya yang paling utama dalam pembangunan nasional. Pola pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan dan kemajuan ekonomi ternyata telah membawa kerugian yang sangat mahal ditinjau dari sisi sosial-budaya dan lingkungan hidup. Kehancuran sosial-budaya dan lingkungan menyebabkan negara dan masyarakat harus membayar harga yang sangat mahal, bukan hanya dalam hitungan nilai finansial melainkan juga dalam bentuk kekayaan sosial-budaya dan kekayaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Oleh karena itu, pola pembangunan demikian harus ditinggalkan dan diganti dengan sebuah pendekatan pembangunan yang lebih holistik dan integratif dengan memberi perhatian serius kepada pembangunan sosial-budaya dan lingkungan hidup. Agenda utama pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) tidak lain adalah upaya untuk mensinkronkan, mengharmoniskan, mengintegrasikan dan memeberi bobot yang sama bagi tiga soko guru utama pembangunan, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial budaya dan aspek lingkungan hidup. Ketiga aspek ini harus dipandang sebagai satu kesatuan yang saling terkait erat satu sama lain dan tidak harus dipertentangkan satu dengan yang lainnya.

Dalam konteks ini pembangunan berkelanjutan ini, peranan hukum adalah untuk menjamin bahwa rangkaian proses perubahan yang berlangsung dalam kaitan pembangunan yang dicita-citakan itu dapat

terlaksana dengan cara yang teratur⁸⁹. Ketertiban dan keteraturan proses pembangunan tersebut hanya akan terwujud apabila didukung oleh adanya aturan-aturan hukum yang responsif terhadap upaya pembangunan, yang dapat menjadi sarana untuk menjaga keseimbangan, keselarasan dan keserasian antara berbagai aspek dan kepentingan dalam masyarakat.⁹⁰ Hukum yang responsif diartikan sebagai hukum yang lebih terbuka terhadap pengaruh-pengaruh di luar hukum, seperti pengaruh sosial, ekonomi, politik dan lain-lain, dan yang lebih efektif dalam menangani atau menghadapi masalah-masalah sosial.⁹¹ Karena dalam proses perubahan tersebut selalu akan ada pengaruh dari faktor-faktor di luar hukum yang didukung oleh kepentingan. Jika suatu kebijakan hukum telah dibuat, maka akan ada kepentingan yang diuntungkan dan ada juga yang dirugikan. Jika keseimbangan ini tidak terjaga, maka tidak mustahil yang terjadi dalam masyarakat adalah suatu perubahan yang kacau, tidak terencana dan tidak tersistem.

Dalam menjalankan peranannya ini hukum bukan berarti tidak menghadapi kendala. Kemajemukan sistem hukum di Indonesia sangat potensial menimbulkan kondisi-kondisi yang dapat dikategorikan sebagai ketidakharmonisan. Sebabnya antara lain adalah karena terdapat demikian banyaknya peraturan perundang-undangan yang satu sama lain belum tentu menunjukkan kesesuaian, keselarasan atau harmonis.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 30.

⁹¹ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law & Society in Transition: Towards Responsive Law*, Edisi terjemahan dalam bahasa Indonesia: *Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi*, Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 90. Moh. Mahfud MD membedakan antara produk hukum responsif/populistik dan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis. Produk hukum responsif/populistik diartikan sebagai produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat., Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 25.

Peraturan-peraturan tersebut dikeluarkan oleh berbagai instansi yang belum terkoordinasi dengan baik.

Istilah harmonisasi sesungguhnya adalah istilah dalam ilmu musik untuk menunjukkan adanya keselarasan dalam nada-nada yang menyusun suatu ritme musik sehingga menjadikan musik itu indah. Istilah ini relevan diterapkan terhadap bidang hukum, karena hukum memerlukan adanya keselarasan dalam pelaksanaannya agar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Hukum menjadi sarana untuk menjaga keseimbangan, keselarasan dan keserasian antara berbagai kepentingan dalam masyarakat.⁹²

Rudolf Stammler dalam *Lehre von dem richtigen Recht* (1902) mengemukakan bahwa tujuan atau fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu dan antara individu dengan masyarakat.⁹³ Prinsip-prinsip hukum yang adil, yang mencakup harmonisasi antara maksud tujuan serta kepentingan perorangan dan maksud tujuan serta kepentingan masyarakat umum, terdiri dari dua unsur, yaitu:

- 1). saling menghormati maksud dan tujuan dan kepentingan masing-masing.
- 2). partisipasi semua pihak dalam usaha mencapai maksud dan tujuan bersama.

Implementasi berbagai peraturan perundang-undangan memerlukan harmonisasi guna menghindarkan saling tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan, baik antar instansi pemerintah Pusat maupun antara Pusat dan Daerah. Upaya harmonisasi diperlukan mengingat peraturan perundang-undangan yang berlaku harus disesuaikan dengan

⁹² Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal. 30.

⁹³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius, 1982, hlm. 150-156.

berbagai perubahan yang telah terjadi dalam sistem hukum Indonesia, terutama setelah dilakukannya amandemen UUD 1945 yang sangat menentukan arah kebijakan hukum nasional, karena merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

L.M. Gandhi mengidentifikasi 8 (delapan) faktor penyebab timbulnya keadaan disharmoni dalam praktek hukum di Indonesia, yakni:⁹⁴

1. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenai 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 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.

⁹⁴ L.M. Gandhi, "Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif" Pidato pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 14 Oktober 1995, hlm. 10-11

Shidarta menyatakan bahwa disharmoni peraturan perundang-undangan dapat terjadi karena beberapa kemungkinan, yakni:⁹⁵

- a. Terjadinya 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. Terjadinya inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu, yaitu beberapa peraturan yang secara hierarki 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 pasal ketentuan (misalnya Pasal 1 bertentangan dengan Pasal 15 dari satu Undang-Undang yang sama).
- e. Terjadi inkonsistensi antara sumber-sumber formal hukum yang berbeda (misalnya antara Undang-Undang dan putusan hakim, atau antara Undang-Undang dan kebiasaan).

B. HARMONISASI HUKUM DI BIDANG PENGELOLAAN SUMBERDAYA KELAUTAN

⁹⁵ Shidarta, "Kerangka Berpikir Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Pengelolaan Pesisir", dalam buku Jason M. Patlis dkk. (ed.), *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, diterbitkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Dep. Kelautan dan perikanan, Dep. Hukum dan HAM, bekerjasama dengan Mitra Pesisir (*Coastal Resources Management Project*), Jakarta, 2005, hlm.62.

Tommy H. Purwaka menyimpulkan bahwa harmonisasi hukum merupakan kegiatan penemuan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral.⁹⁶ Selanjutnya, dalam kaitan pengelolaan pesisir ia mengidentifikasi 8 (delapan) fakta menyangkut perlunya dilakukan harmonisasi hukum, yakni:⁹⁷

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. Pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang perikanan, kehutanan dan lingkungan hidup di wilayah pesisir, misalnya, menjadi sulit untuk diharmoniskan. Jumlah peraturan perundang-undangan yang cukup banyak merupakan fakta atau realita yang mengindikasikan bahwa harmonisasi hukum diperlukan untuk mencegah terjadinya disharmonisasi hukum yang mengakibatkan ketidakterpaduan pengelolaan pesisir.
2. Keberadaan hukum adat yang semakin termarginalkan. Marginalisasi hukum adat, baik yang tertulis maupun yang tidak 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 sebagai hukum tak tertulis.
3. Pluralisme dalam penerapan dan penegakan hukum. Pluralisme di bidang hukum diartikan sebagai adanya beberapa hukum yang berlaku bagi kelompok masyarakat yang berbeda. Pluralisme hukum juga potensial sebagai pemicu terjadinya disharmoni hukum.

⁹⁶ Tommy H. Purwaka, "Fakta Perlunya Harmonisasi", *Ibid.*, hlm 559.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 555 - 558

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 hasilkan penafsiran hukum yang berbeda, dan selanjutnya cenderung mengakibatkan disharmoni hukum. Oleh karena itu, perbedaan kepentingan tidak harus selalu 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 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 harus memahami hukum dan juga aspek teknis dari pengelolaan pesisir. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa tidak semua ahli hukum di bidang kelautan memahami aspek teknis dari pengelolaan pesisir, dan sebaliknya tidak semua ahli kelautan memahami hukum kelautan. 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 informasi 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, 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-potensial yang dapat menimbulkan disharmonisasi hukum.

7. Hambatan hukum: tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Peraturan perundang-undangan yang berlaku memberikan mandat hukum kepada *stakeholders* 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 kerjasama. 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 menunjukkan bahwa harmonisasi merupakan upaya yang harus dilakukan agar dampak hukum

tersebut sedapat mungkin bersifat positif, sehingga tidak menimbulkan disharmoni hukum.

Beberapa contoh ketidak harmonisan dalam penerapan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sumberdaya kelautan, antara lain, misalnya:

- a. Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan dalam kaitannya dengan masalah konservasi;
- b. Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam kaitannya dengan persoalan pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah;
- c. Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-Undang No. 21 tahun 1992 tentang Pelayaran, dalam masalah pengoperasian pelabuhan dan pelayaran kapal-kapal ikan.
- d. Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pelayaran, Undang-Undang Pertambangan, Undang-Undang Perindustrian dan Undang-Undang Pertanian, dalam kaitannya dengan masalah pencemaran dan kerusakan lingkungan pesisir dan laut.

Saat ini jumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur langsung atau memiliki keterkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan cukup banyak. Substansi yang diaturnya pun beragam, yaitu tentang kewilayahan, sumberdaya kelautan, lingkungan, konservasi dan tata ruang laut. Berikut adalah peraturan-peraturan yang dimaksud:

1. Ordonansi Laut Wilayah dan Lingkungan Maritim (*Teritoriale Zee en Maritime Kringen Ordonantie*) S.1939 Nomor 442;

2. Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria;
3. Undang-Undang No. 11 tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan;
4. Undang-Undang No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen;
5. Undang-Undang No. 5 tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia;
6. Undang-Undang No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian;
7. Undang-Undang No. 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982;
8. Undang-Undang No. 16 tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan;
9. Undang-Undang No.5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya;
10. Undang-Undang No. 9 tahun 1990 tentang Kepariwisataaan;
11. Undang-Undang No. 21 tahun 1992 tentang Pelayaran;
12. Undang-Undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
13. Undang-Undang No. 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (UNCBD);
14. Undang-Undang No. 6 tahun 1996 tentang Perairan Indonesia;
15. Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
16. Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan;
17. Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
18. Undang-Undang No. 3 tahun 2003 tentang Pertahanan;Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang PerikananUndang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
21. Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di Zona Ekonomi Eksklusif

22. Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1994 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam Di Zona Pemanfaatan Taman Nasional, Taman Hutan Raya, Taman Wisata Alam;
23. Peraturan Pemerintah No. 13 tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri;
24. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang;
25. Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Pelestarian Alam;
26. Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan PP No. 85 tahun 1999 tentang Perubahan PP No. 18 tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun;
27. Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut;
28. Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 1999 tentang Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Hidup;
29. Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup;
30. Peraturan Pemerintah No. 102 tahun 2000 tentang Standarisasi Nasional;
31. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan;
32. Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 2002 tentang Keselamatan Pengangkutan Zat Radioaktif ;
33. Peraturan Pemerintah No. 27 tahun 2002 tentang Pengelolaan Zat Radioaktif;
34. Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2002 tentang Perkapalan;
35. Peraturan Pemerintah No. 54 tahun 2002 tentang Usaha Perikanan
36. Peraturan Pemerintah No. 36 tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal Asing Dalam Melaksanakan Hak Lintas Damai Dalam Perairan Indonesia; Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 2002 tentang Hak dan

- Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan; Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-Titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia
39. Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan;
 40. Keputusan Presiden No. 18 Tahun 1978 tentang Pengesahan *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969*;
 41. Keputusan Presiden No. 39 Tahun 1980 tentang Penghapusan Trawl
 42. Keputusan Presiden No. 85 Tahun 1982 tentang Penggunaan Pukat Udang
 43. Keputusan Presiden No. 46 Tahun 1986 tentang Pengesahan *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 dan Protocol 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 (MARPOL 1973/1978)*;
 44. Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung;
 45. Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1991 tentang Pengesahan *Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (RAMSAR)*;
 46. Keputusan Presiden No. 52 tahun 1999 tentang Pengesahan *Protocol of 1992 to Amend The International Convention on Civil liability for Oil Pollution Damage, 1969* (Protokol 1992 tentang Perubahan Terhadap Konvensi Internasional Tentang Tanggung Jawab Perdata Untuk Kerusakan Akibat pencemaran Minyak, 1969);
 47. Keputusan Presiden No. 10 tahun 2000 tentang Bapedal;
 48. Keputusan Presiden No. 33 tahun 2002 tentang Pengendalian dan Pengawasan Pengusahaan Pasir Laut

Banyaknya peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan oleh berbagai institusi tidak serta merta mengakibatkan efektifnya

pengelolaan dan memanfaatkan sumberdaya kelautan. Kelemahan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis adalah bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak memuat perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam pengelolaan sumberdaya kelautan, seperti pengelolaan kawasan konservasi yang hampir seluruhnya tidak tertulis.

Setiap peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman-pedoman untuk melaksanakan strategi tersebut, dimana ketiganya sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan. Kebijakan yang dimaksud mungkin bisa berbentuk kebijakan tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, juga dapat berupa kebijakan tidak tetap yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan.

Dalam kaitan kebijakan-kebijakan tersebut, harmonisasi dapat diawali dengan melakukan penyelarasan dan penyerasian tujuan, strategi dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan dengan mengacu kepada hukum dasar, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, dan peraturan-peraturan payung (*umbrella regulations*) seperti UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

Aspek pengaturan dianggap sebagai salah satu titik kelemahan yang perlu untuk diperbaiki atau disempurnakan, khususnya karena telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia dari sistem sentralistik kepada sistem desentralistik/otonomi. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini, yang cenderung menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang dianggap lebih banyak mengedepankan

dominasi kepentingan pemerintah pusat daripada kepentingan pemerintah daerah.

Ketiadaan pengaturan yang terpadu untuk pengelolaan sumber daya kelautan telah menyebabkan tumpang-tindihnya kewenangan antar-departemen atau instansi Pusat dan Daerah. Di laut hampir semua sektor mempunyai kewenangan. Visi sektoral pengelolaan sumber daya kelautan, telah mendorong departemen atau instansi berlomba membuat peraturan perundang-undangan sendiri untuk mengelola sumber daya kelautan sesuai kepentingan masing-masing. Demikian pula, ada kecenderungan daerah membuat peraturan daerah berdasarkan kepentingan daerah masing-masing.

Potensi ketidakharmonisan pengaturan sesungguhnya dapat dieliminir atau dapat dikurangi jika seluruh peraturan yang berlaku yang mengatur pengelolaan sumberdaya kelautan ini, baik yang dikeluarkan pusat maupun daerah, dilandasi oleh asas-asas yang sama yang dipegang teguh oleh semua. Dengan cara ini, bukan tidak mungkin bahwa keberagaman (pluralitas) aturan justru dapat menjadi modal dasar bagi pembangunan sektor kelautan nasional yang lebih maju dan lebih berkeadilan.

Satu hal penting guna mengurangi atau menghindarkan timbulnya perbenturan atau konflik yang disebabkan oleh kurang sempurnanya perencanaan dan tidak terpadunya penyusunan peraturan-peraturan mengenai sumberdaya kelautan, adalah perlunya dipikirkan upaya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan, penetapan asas, peninjauan kembali produk-produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan semangat otonomi, serta perlu dibangunnya kebijakan nasional yang berorientasi pada sektor kelautan.

Dasar pemikiran untuk lebih mengedepankan kerangka harmonisasi hukum dan bukan koordinasi, adalah karena selama ini koordinasi yang dibentuk dapat dikatakan tidak efektif dalam pelaksanaannya. Koordinasi yang ada saat ini masih belum mampu mengawasi dan memberantas berbagai kasus pelanggaran hukum yang timbul di wilayah perairan Indonesia, terutama yang berkaitan dengan pemanfaatan secara ilegal sumber-sumber daya kelautan Indonesia oleh nelayan-nelayan asing (seperti penangkapan ikan secara ilegal atau *illegal, unregulated and unreported fishing*), dan juga kerusakan sumber daya kelautan yang ditimbulkan oleh praktik pemanfaatan yang tidak memperhatikan aspek konservasi yang dilakukan oleh nelayan warga negara Indonesia sendiri.⁹⁸

Oleh karenanya, sebelum melangkah pada tahapan koordinasi di lapangan, terlebih dahulu yang penting ditata adalah aspek hukumnya peraturan hukumnya. Karena tanpa ada arahan yang jelas dan tegas dalam peraturan perundang-undangan, maka koordinasi yang dilaksanakan tidak akan banyak artinya dan tidak jelas arahnya.

Meskipun pada dasarnya peraturan perundang-undangan hanya merupakan salah satu aspek dari sistem hukum yang mengatur pemanfaatan sumber daya kelautan ini, namun unsur atau sub-sistem ini menduduki posisi yang sangat menentukan. Peraturan perundang-undangan menjadi landasan bagi berfungsinya sistem hukum yang mengatur aktivitas pemanfaatan atau pengelolaan sumber daya kelautan. Peraturan tersebut berfungsi sebagai rambu-rambu yang harus ditaati oleh semua pihak yang terlibat dalam aktivitas pengelolaan. Oleh karena itu, pembenahan terhadap kegiatan pemanfaatan atau pengelolaan sumber daya kelautan harus didahului dengan perbaikan terhadap peraturan-

⁹⁸ Persoalan tentang masih lemahnya penegakan hukum di laut ini, antara lain, dikemukakan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan, yang mengakui keterbatasan pengendalian dan pengawasan terhadap penangkapan ikan tanpa ijin (*illegal fishing*) yang masih marak terjadi di wilayah perairan Indonesia. Lihat "*Illegal Fishing Mengkhawatirkan*", Harian Umum *Kompas*, 29 Januari 2005.

peraturan yang menjadi landasannya. Jika peraturan hukumnya baik dan ditegakkan serta ditaati dengan sebaik-baiknya, maka mekanisme sistem pengelolaan sumber daya kelautan akan mampu berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan di atas, saat ini diperlukan kajian-kajian terhadap peraturan-peraturan yang telah ada, yaitu mengenai sejauhmana substansi dari masing-masing peraturan tersebut berkesesuaian satu sama lain dalam menyusun suatu sistem, yakni sistem pengaturan (regulasi) pengelolaan sumber daya kelautan yang terpadu. Dasar pertimbangannya adalah bahwa tanpa adanya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan yang menjadi landasan kegiatan pengelolaan sumber daya kelautan yang dikeluarkan oleh institusi-institusi sektoral, maka kondisi pengelolaan akan terus berjalan sebagaimana yang terjadi pada saat ini, bahkan bukan mustahil akan lebih memperburuk kondisi sumber daya kelautan Indonesia di masa yang akan datang.

Desentralisasi pengelolaan wilayah laut yang sudah jelas ada pengaturannya dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah saatnya dilaksanakan secara konsekuen.

Salah satu aspek penting dari otonomi daerah yang diatur dalam UU Nomor 32 tahun 2004 (sebelumnya UU No, 22 Tahun 1999) tentang Pemerintahan Daerah, adalah pemberian wewenang pengelolaan wilayah laut kepada daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota. Pemberian kewenangan pengelolaan wilayah perairan atau laut telah ditafsirkan sebagai bentuk pengkaplingan laut yang ternyata kemudian juga mendatangkan penafsiran lain yang bermacam-macam. Termasuk di dalamnya penafsiran bahwa otonomi daerah adalah kewenangan, dan kewenangan artinya uang. Hal yang diatur dalam Pasal 18 UU Nomor 32 tahun 2004 sebenarnya merupakan *entry point* bagi ditetapkannya sistem

hak pemanfaatan wilayah laut tersebut, meskipun dalam undang-undang ini pelaksanaannya belum diatur secara rinci.

Di tingkat nasional model pengelolaan sumber daya kelautan berdasarkan prinsip otonomi daerah masih perlu secepatnya dilembagakan. Prinsip kelestarian sumber daya semakin mungkin dilakukan dengan otonomi daerah karena daerah sendiri yang akan mengatur perairannya. Dengan menjadikan wilayah perairan sebagai aset daerah, maka seharusnya daerah akan berusaha menjaga kelestariannya. Pembangunan kelautan harus berbasis daerah apabila tujuannya untuk menggerakkan pembangunan ekonomi daerah, khususnya daerah kepulauan atau terpencil dan sulit dijangkau. Dengan pembangunan yang berbasis daerah, maka perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasan pembangunan menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat di daerah. Hal seperti ini akan memberikan insentif bagi daerah untuk sepenuhnya melakukan pengelolaan sumber daya kelautan melalui peningkatan efektivitas pengawasan sehingga bisa berjalan optimal dan berkelanjutan.

Desentralisasi pengelolaan sumberdaya kelautan harus difahami sebagai upaya untuk membangun kekuatan masyarakat dan kekuatan politik dalam masyarakat, baik di dalam tubuh birokrasi maupun di luar birokrasi pemerintah, untuk bersama-sama mengelola sumberdaya kelautan sesuai dengan proporsinya. Desentralisasi bukan sekedar sikap politik mendelegasikan dan membagi-bagikan kekuasaan politik, akan tetapi harus merupakan wujud implementasi prinsip subsidiaritas, yaitu prinsip politik yang menghendaki agar apa-apa yang bisa diurus oleh kekuatan politik yang lebih rendah, tidak harus diurus dan ditangani sendiri oleh kekuatan politik atau lembaga pemerintah yang lebih tinggi.⁹⁹

⁹⁹ Sony Keraf, *op. cit.* hlm. 198.

Oleh karena itu, meskipun telah ada ketentuan yang tegas mengenai desentralisasi pengelolaan sumberdaya kelautan yang tertuang dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetap diperlukan satu kebijakan kelautan nasional (*national ocean policy*) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, seperti yang telah dilakukan oleh Spanyol dengan *Spanish Marine Policy*-nya, atau Amerika Serikat dengan *US Ocean Policy*-nya, atau Inggris, Belanda, Portugal, serta sejumlah negara maritim lainnya yang sudah terlebih dahulu mengembangkan kebijakan kelautan nasionalnya. Kebijakan kelautan ini harus dirancang dengan sebaik-baiknya agar mampu mengembangkan pola pemanfaatan yang berkelanjutan, dan mengimplementasikan prinsip-prinsip pengelolaan kelautan (*ocean management*) secara benar. Juga kebijakan kelautan nasional tersebut harus dirancang melalui proses yang demokratis, aspiratif dan berkeadilan yang melibatkan berbagai pihak termasuk para pemangku kepentingan di pusat dan daerah.

Kebijakan kelautan nasional yang baru harus mengganti dari pola kebijakan pengaturan sumberdaya kelautan di masa lalu, terutama sebelum tahun 1999, yang dicirikan dengan tiga konfigurasi hukum, yaitu:¹⁰⁰

- a. sentralistik (baik proses produksi maupun substansinya);
- b. berbasis doktrin *common property*, dan
- c. anti pluralisme hukum.

Ciri sentralistik merupakan representasi dari konfigurasi politik penguasa pada masa lalu, dimana segala bentuk kebijakan dibuat dan ditentukan oleh pemerintah pusat, sehingga boleh dikatakan telah hampir

¹⁰⁰ Arif Satria dkk, *Menuju Desentralisasi Kelautan*, diterbitkan atas kerjasama Pusat Kajian Agraria – IPB, *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, dan PT Pustaka Cidesindo, Jakarta, 2002, hlm 22.

menutup kemungkinan bagi terselenggaranya peran serta daerah dan masyarakat lokal dalam mengatur pemanfaatan sumber daya kelautan. Doktrin “milik bersama” (*common property*) atau juga disebut *open access* pada dasarnya membiarkan para nelayan menangkap ikan kapan saja dan di mana saja, berapa pun jumlah dan dengan alat apa saja, sehingga regulasi ini mirip hukum rimba dan pasar bebas. Secara empiris konsep kebijakan ini menimbulkan dampak negatif baik berupa kerusakan sumber daya perikanan maupun konflik antar-nelayan.¹⁰¹ Konsep pemanfaatan sumber daya alam berdasarkan *common property* atau *open access* merupakan konsekuensi dari pola sentralistik, yang melihat segala sesuatu dari kacamata pusat, yang didukung oleh penafsiran longgar terhadap ketentuan konstitusi¹⁰². Dari sisi pendekatan ini sumber-sumber daya kelautan hanya tunduk pada satu pemilikan, yaitu oleh negara, sehingga pemanfaatannya terbuka bagi siapa saja yang dianggap memiliki “hak” sepanjang pelaksanaannya tidak melanggar “hukum nasional” (yaitu peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat). Konsekuensinya, “pemilikan lokal” yang dilandasi hak-hak tradisional (masyarakat) maupun pengaturan lokal (kedaerahan) atas laut dianggap tidak ada.

Salah satu contoh dari kebijakan tersebut di masa lalu dapat dilihat dalam substansi Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor 607/1976 tentang Jalur-jalur Penangkapan Ikan. Berdasarkan surat keputusan tersebut setiap orang yang memiliki izin usaha penangkapan ikan dapat secara bebas melakukan kegiatan penangkapan ikan di semua wilayah

¹⁰¹ Arif Satria, *Pengantar Sosiologi Masyarakat Pesisir*, Penerbit Cidesindo, Jakarta, 2002, hlm. 87.

¹⁰² Maria S.W. Sardjono, *Transitional Justice Atas Sumber Daya Alam*, makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional VI Hak Asasi Manusia, Surabaya, November 2000. Menurutnya bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, telah ditafsirkan secara longgar dan dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai undang-undang sektoral yang saling tumpang tindih dan tidak konsisten satu sama lain dengan segala akibatnya.

Indonesia, asalkan masih di dalam jalurnya, sekalipun kegiatan itu mungkin saja dilakukan di suatu tempat terdapat wilayah tradisional penangkapan ikan yang menjadi “milik” kelompok masyarakat lokal tertentu. Hal ini sekaligus juga menandai corak hukum nasional yang anti-pluralisme, yang ditandai dengan prinsip unifikasi hukum, yakni melalui kebijakan “hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan nasional”¹⁰³, yang berarti bahwa selain peraturan perundang-undangan yang diberlakukan secara nasional tidak ada hukum lain yang berlaku. Unifikasi hukum ini membawa konsekuensi bahwa dalam pengaturan tentang sumber daya alam yang sifatnya nasional, maka hukum yang hidup dalam masyarakat, termasuk hukum adat dan kearifan tradisional, yang majemuk diabaikan keberadaannya.¹⁰⁴

Pengaturan sumberdaya kelautan Indonesia masih belum memberikan ruang pada pluralisme hukum, padahal persoalan kelautan di Indonesia berbeda dengan negara maritim lainnya. Di Indonesia, pengaturan pemanfaatan sumberdaya kelautan tidak hanya didalam bentuk undang-undang dan peraturan perundang-undangan tertulis lainnya, akan tetapi juga di beberapa tempat masih berlaku tradisi lokal berupa hukum adat kelautan yang menjunjung tinggi kearifan-kearifan tradisional, yang masih ditaati oleh masyarakat setempat. Ketika mendesain suatu kebijakan pada tingkat nasional, nilai-nilai dan kearifan-kearifan tradisional ini perlu menjadi bagian yang dipertimbangkan sebagai bahan-bahan hukum.

Dalam praktiknya, produk hukum nasional selama ini cenderung menekan kearifan tradisional yang telah ada dalam masyarakat yang

¹⁰³ Lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/TAP/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

¹⁰⁴ Maria S.W. Sardjono, *op.cit.*, menggambarkan kondisi ini sebagai “tidak adanya kemauan untuk mengakomodasi pluralisme hukum yang berlaku dalam masyarakat (hukum positif versus hukum adat)”.

berlaku dan ditaati secara turun-temurun oleh anggota masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila masyarakat, termasuk juga otoritas di daerah, tidak merasa memiliki laut, dan menganggap bahwa laut merupakan urusan pemerintah pusat. Hal ini adalah akibat dari karakter-karakter hukum yang anti-pluralisme dan diterapkannya desain kebijakan yang sentralistis yang telah berlangsung selama puluhan tahun.

Kesempatan untuk memperbaiki kondisi ini lebih terbuka untuk saat ini ke depan, mengingat paradigma perencanaan pembangunan di Indonesia untuk saat ini telah mengalami beberapa perubahan. Perubahan dimaksud tampak dalam hubungan dengan hal-hal berikut:¹⁰⁵

1. Dalam proses pengambilan keputusan, telah terjadi perubahan pendekatan dari yang bersifat *top-down* ke arah pendekatan yang lebih *bottom-up*.
2. Dari sisi kelembagaan, peran pemerintah yang selama ini banyak bergerak sebagai "pemain utama" sekaligus "*provider*" telah bergeser sebagai "fasilitator" dan "*enabler*".
3. Dari sisi pendekatan perencanaan, kebijakan otonomi daerah perlahan-lahan telah menggeser perencanaan yang bersifat sektoral ke arah perencanaan yang bersifat regional (multisektor).
4. Dari sisi kepentingan masyarakat lokal, lembaga masyarakat dan institusi adat semakin diakui dan dikedepankan peranannya sebagai *public controller*.
5. Dari pola pemanfaatan sumberdaya alam, telah terjadi pergeseran kepentingan pemanfaatan dari yang berorientasi pada kepentingan ekonomi jangka pendek ke arah pemanfaatan yang lebih mementingkan keseimbangan alam dalam jangka panjang.

¹⁰⁵ Lihat Diani Sadiawati, *Kebijakan Nasional Tentang Integrasi Pengelolaan Sumberdaya Alam Dalam Mewujudkan Pembangunan Yang Berkesinambungan*, Makalah Seminar Integrasi Pengelolaan Sumberdaya Alam Dalam Mewujudkan pembangunan Yang Berkesinambungan, BPHN dan Fak hukum Univ. Tanjungpura, Pontianak, 29-30 September 2003.

Konstitusi pun secara tegas mengakui keberadaan hukum adat dan hak-hak tradisional masyarakat adat sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Ketentuan ini merupakan satu tonggak penting bagi keberlakuan hak-hak tradisional yang umumnya melekat pada Hukum Adat. Namun, pertanyaannya adalah apakah saat ini terdapat Hukum Adat yang berlaku atau mengatur pengelolaan sumberdaya kelautan ? Lalu, apakah yang dimaksud dengan kesatuan masyarakat Hukum Adat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tersebut di atas ?

Sebelum membahas masalah ini, perlu terlebih dahulu diketahui apa yang dimaksud dengan Hukum Adat itu sendiri. Salah satu definisi tentang Hukum Adat dihasilkan dari Seminar Hukum Adat yang diselenggarakan oleh BPHN di Yogyakarta pada tanggal 15-17 Januari 1975, yang menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Hukum Adat adalah:¹⁰⁶

“Hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia, yang di sana-sini mengandung unsur-unsur hukum agama”

Berdasarkan definisi tersebut, maka yang dimaksud dengan hukum adat adalah hukum yang berada di luar atau tidak tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, tidak ada penekanan bahwa Hukum Adat merupakan suatu bentuk hukum tidak tertulis.

¹⁰⁶

Lihat H. Hilman Hadikusuma, *Hukum Perekonomian Adat Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, 2001, hlm. 3

Mungkin saja Hukum Adat itu merupakan hukum tertulis, seperti *awig-awig* di Bali dan Lombok, atau sama sekali tidak tertulis dan hanya diketahui berdasarkan tuturan-tuturan yang berlangsung turun temurun dari generasi ke generasi dalam lingkungan masyarakat Hukum Adat.

Mengenai masyarakat Hukum Adat, Maria S.W. Sumardjono mengutip Kusumadi Pujosewojo menyatakan bahwa:¹⁰⁷

“...(M)asyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar di antara para anggota, yang memandang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya. Pemanfaatan oleh orang luar harus dengan izin dan pemberian imbalan tertentu, berupa rekognisi dan lain-lain.”

Di dalam lingkungan masyarakat hukum adat tertentu, saat ini masih ada ketentuan-ketentuan hukum adat yang mengatur pengelolaan sumberdaya kelautan, dalam bentuk hak ulayat laut atau hak-hak masyarakat adat lainnya atas sumberdaya laut. Hasil studi yang dilakukan Ary Wahyono dkk tentang hak ulayat laut,¹⁰⁸ mengemukakan bahwa meskipun tidak semua wilayah di Indonesia menunjukkan praktik-praktik penguasaan wilayah laut, namun bukti-bukti menunjukkan adanya pola penguasaan wilayah laut yang tersebar dari ujung Barat (Aceh) sampai daerah Indonesia bagian Timur (Kei, Tanimbar, Halmahera dan Papua).¹⁰⁹ Kearifan-kearifan tradisional/lokal yang masih dijunjung tinggi oleh masyarakat dan mempunyai kekuatan hukum yang ada di daerah pesisir

¹⁰⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijaksanaan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001. Hlm. 56.

¹⁰⁸ Ary Wahyono dkk. *Hak Ulayat Laut Di Kawasan Timur Indonesia*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2000.

¹⁰⁹ Dalam kaitan ini Ary Wahyono mengartikan Hak Ulayat Laut sebagai seperangkat aturan atau praktik pengelolaan atau manajemen wilayah laut dan sumberdaya yang terkandung di dalamnya. Perangkat aturan atau ulayat laut ini menyangkut siapa yang memiliki hak atas suatu wilayah, jenis sumberdaya yang boleh ditangkap dan teknik mengeksploitasi sumberdaya yang diperbolehkan yang ada di suatu wilayah laut, *Ibid.* hlm. 2.

Indonesia, antara lain, misalnya *Panglima Laot* (Nangroe Aceh Darussalam), *Rumpon* (Lampung), *Kelong* (Riau), *Awig-awig* (Bali dan Lombok), *Rompong* (Sulawesi Selatan), *Seke* di Sangihe Talaud, *Sasi* (Maluku) serta beberapa konsep hak ulayat laut yang ada di wilayah Kawasan Timur Indonesia seperti di Desa Para, Salurang, Ratotok dan Bentenan (Sulawesi Tenggara), Hak Ulayat Laut dalam arti penguasaan laut oleh masyarakat adat juga sejak lama dipraktikkan di beberapa masyarakat desa pesisir di Papua, misalnya di Demta, Indokisi dan Tablasufa, Tobati, dalam bentuk *pele karang*. Keberadaan aturan-aturan adat ini merupakan fakta, meskipun untuk saat ini sudah banyak kaedah-kaedah hukum adat menyangkut pengambilan sumberdaya kelautan di wilayah-wilayah tersebut yang dianggap banyak yang sudah memudar seiring dengan perubahan nilai-nilai dan masuknya pengaruh-pengaruh luar terhadap kehidupan masyarakat yang bersangkutan.¹¹⁰

Salah satu contoh kearifan lokal yang terpelihara dan dipatuhi dalam praktek hukum di masyarakat pesisir adalah konsep pertuanan laut dan *sasi* di sejumlah tempat di Kepulauan Maluku. Konsep *sasi* berkaitan dengan hak ulayat laut karena merupakan pranata yang mengatur sistem eksploitasi atas sumberdaya yang ada di wilayah laut (pertuanan laut). Desa-desa di Maluku yang letaknya di pesisir memiliki wilayah laut yang menjadi bagian dari pertuanan yaitu merupakan perluasan wilayah desa di lautan dengan batas-batas tertentu. Konsep “kepemilikan” laut dikenal di Nolloth dan Haruku, meskipun *sasi* juga diketahui terdapat di beberapa tempat seperti di pulau Buru, Seram, Ambon dan Lease, pulau Watubela, kepulauan Kei dan Aru, serta di Pulau Halmahera.

Konsep pertuanan laut terlihat di dalam ketentuan yang disebut *labuhan sasi* laut (karena juga *sasi* hutan), yaitu wilayah laut yang sangat

¹¹⁰ Ibid, hlm. 52.

eksklusif yang pada saat-saat tertentu tertutup bagi siapapun, termasuk anggota masyarakat desa itu sendiri. Pelanggaran terhadap ketentuan *sasi* dikenakan sanksi yang cukup berat bagi si pelanggar, mulai dari yang paling ringan berupa teguran, denda, hingga yang terberat (di masa lalu) berupa hukuman mati.

Eksklusivitas wilayah *labuhan sasi* laut disebabkan wilayah tersebut merupakan daerah mobilitas satu jenis sumberdaya yang sangat dilindungi oleh masyarakat desa, yang dikenal dengan nama ikan lompas dan ikan make, sejenis ikan sarden kecil. Wilayah tersebut ditutup agar sumberdaya yang ada di dalamnya baik ikan lompas, ikan make maupun sumberdaya lainnya dapat mencapai hasil yang optimal hingga suatu saat jika wilayah tersebut dibuka untuk dieksploitasi, hasilnya cukup untuk dibagikan kepada seluruh warga desa.¹¹¹

Dengan ditutupnya wilayah *labuhan sasi* laut tersebut masyarakat dilarang mengeksploitasi sumberdaya yang ada di dalamnya kecuali dengan alat-alat tangkap tertentu (misalnya pancing dan panah, sementara penggunaan jaring dilarang) dan dalam wilayah yang jarak maupun kedalamannya terbatas. Dengan demikian kemungkinan yang tertangkap adalah ikan-ikan karang yang memang bebas dieksploitasi.

Jika dikaitkan dengan pengertian Hukum Adat sebagaimana dikutip dari hasil Seminar Hukum Adat BPHN Tahun 1975, maka tampak di sini bahwa praktik hak ulayat laut seperti *sasi* ini merupakan contoh hukum adat kelautan. *Sasi* memperoleh legalitas terutama dari kepercayaan masyarakat dalam bentuk ritus-ritus upacara yang dilaksanakan. Masyarakat percaya bahwa kekuatan roh nenek moyang membantu mereka memberikan kesuburan alam, sehingga ketika mereka akan melaksanakan

¹¹¹ Ibid. hlm. 59-61.

sasi (*tutup sasi* dan *buka sasi*) mereka meminta izin melalui upacara tertentu kepada penguasa gaib untuk memberikan keselamatan dan kesuburan alam. Dengan kepercayaan tersebut mereka menganggap dan meyakini bahwa peristiwa buruk yang menimpa penduduk dan desa mereka merupakan isyarat peringatan roh nenek moyang untuk senantiasa memelihara dan melestarikan lingkungan, baik lingkungan alam maupun sosial dengan menegakkan aturan-aturan sasi.

Terlepas dari kepercayaan masyarakat tersebut, pranata *sasi* merupakan suatu bentuk kearifan tradisional masyarakat adat untuk melestarikan lingkungan, memelihara dan menjaga keberlanjutan sumberdaya alam/kelautan yang tersedia di wilayahnya. *Sasi* secara harfiah berarti “larangan”. Sesuatu yang di-*sasi* berarti dilarang diganggu (dirusak atau diambil). Sebagai suatu pranata hukum, *sasi* dimaksudkan untuk menjaga agar eksploitasi sumberdaya kelautan dilaksanakan dengan tidak semena-mena, perlu dibatasi agar tidak mengakibatkan kerusakan pada sumberdaya yang di-*sasi*.

Satu hal yang dicatat dari keberadaan hukum adat kelautan tersebut adalah bahwa masyarakat adat yang sering dinafikan ternyata memiliki kesadaran, moral dan etika yang sangat tinggi dan pemikiran-pemikiran yang lebih bijak terhadap konservasi lingkungan dan sumberdaya alamnya. Mereka lebih bijak dalam melakukan pengelolaan dan pemanfaatan, serta konservasi, dibandingkan dengan masyarakat yang meng-klaim dirinya sebagai masyarakat modern. Konsep pemanfaatan berkelanjutan (*sustainable use*)¹¹², termasuk pandangan biosentrisme dan ekosentrisme

¹¹² Sejak tahun 1980-an agenda politik lingkungan hidup mulai terfokus pada paradigma pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Istilah ini untuk pertama kali muncul dalam *World Conservation Strategy* yang digagas oleh *The International Union for the Conservation of Nature* (1980), lalu dipakai oleh Lester Brown dalam buku *Building a Sustainable Society* (1981). Istilah “sustainable” kemudian menjadi sangat populer melalui Laporan Komisi Brundtland, *Our Common Future* (1987), Lihat Sony Keraf, *Etika Lingkungan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 166

yang disuarakan oleh pakar-pakar lingkungan, yang sering dianggap sebagai konsep pemikiran modern yang muncul dari para pakar Barat, bahkan konsep ini dikukuhkan pada konferensi internasional, sesungguhnya sudah menjadi bagian dari cara pandang dan perilaku yang telah berjalan dari generasi ke generasi pada masyarakat adat.¹¹³

Atas dasar itulah maka nilai-nilai dan norma-norma serta kearifan-kearifan tradisional dari hukum adat kelautan sejatinya tidak dimarjinalkan dalam pengembangan hukum sumberdaya kelautan nasional. Karena ternyata konsep-konsep hukum yang terkandung dalam kaedah-kaedah atau norma hukum adat yang dianggap sederhana justru memiliki nilai yang jauh lebih baik jika dibandingkan dengan aturan-aturan hukum modern yang begitu sarat dengan kepentingan. Hukum yang dibuat akan menjadi lebih kuat keabsahannya jika dilandasi prinsip-prinsip atau kaedah-kaedah yang benar-benar sudah merupakan *living-law* dalam masyarakat.

Dalam kaitan harmonisasi hukum, pengambilan bahan-bahan dari Hukum Adat dalam rangka penyusunan hukum nasional pada dasarnya dapat dilakukan melalui:

- a. Penggunaan konsepsi-konsepsi dan asas-asas hukum dari Hukum Adat untuk dirumuskan dalam norma-norma hukum yang memenuhi kebutuhan masyarakat.
- b. Penggunaan lembaga-lembaga Hukum Adat yang dimodernisir dan disesuaikan dengan kebutuhan zaman.
- c. Memasukkan konsep-konsep dan asas-asas Hukum Adat ke dalam lembaga-lembaga hukum baru.

¹¹³

Dikatakan oleh Sony Keraf, bahwa: "Apa yang disodorkan oleh biosentrisme dan ekosentrisme ini sebenarnya hanya revitalisasi cara pandang dan perilaku masyarakat adat dalam interaksinya dengan alam. Dengan kata lain, etika lingkungan yang diperjuangkan dan dibela oleh biosentrisme dan ekosentrisme adalah kembali kepada etika masyarakat adat, yang dipraktikkan oleh hampir semua suku asli di seluruh dunia, tetapi tenggelam di tengah dominasi cara pandang dan etika Barat modern.....", Sony Keraf, Ibid, hlm. xxiii-xix

B. KEBIJAKAN HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN/REGULASI DI BIDANG PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN SUMBERDAYA KELAUTAN

Upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan (regulasi) mungkin hanya satu aspek dari harmonisasi hukum. Karena, sebagaimana umumnya diketahui, pengertian hukum mencakup bukan hanya peraturan perundang-undangan, bukan hanya perangkat kaedah-kaedah dan asas-asas melainkan mencakup lembaga-lembaga (*institutions*) dan proses-proses yang mewujudkan kaedah-kaedah tersebut dalam kenyataan.¹¹⁴ Dengan perkataan lain, hukum merupakan satu sistem yang terdiri dari substansi hukum (peraturan perundang-undangan dan hukum tidak tertulis), lembaga hukum (termasuk aparatur hukum), dan budaya hukum (kesadaran hukum masyarakat). Suatu sistem adalah "suatu kesatuan yang bersifat kompleks yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain", bagian-bagian tersebut bekerja bersama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut.¹¹⁵

Eksistensi peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem hukum merupakan salah satu unsur fundamental bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum. Dalam kedudukannya itu, fungsi eksternal peraturan perundang-undangan berkaitan dengan dengan fungsi sosial hukum, berkorelasi dengan hukum adat, yurisprudensi, kebiasaan dan atau lingkungan tempat berlakunya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yaitu:¹¹⁶

¹¹⁴ Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Binacipta, Bandung, 1981, hlm. vii

¹¹⁵ William A Shrode & Dan Voich, *Organization and Management, Basic system concepts*, Tllahasee, Florida State University Press, 1974, hlm. 122.

¹¹⁶ Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*, Makalah, Jakarta, 1994, hlm. 21-22.

- a. **Fungsi perubahan:** berkenaan dengan fungsi hukum sebagai sarana pembaruan (*law as a tool of social engineering*) guna mengubah sosial ekonomi dan budaya masyarakat dan aparatur negara, baik menyangkut pola pikir maupun perilakunya dari status tradisional (konservatif) ke status modern (progresif). Ataupun untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dianggap baik bagi kepentingan negara, pemerintah dan masyarakat luas (rakyat).
- b. **Fungsi stabilisasi:** mengandung pengertian peranan peraturan perundang-undangan untuk menstabilkan keadaan-keadaan tertentu, baik secara represif maupun preventif.
- c. **Fungsi kemudahan:** ialah untuk memberikan kemudahan-kemudahan, toleransi dan fasilitas tertentu guna mencapai tujuan tertentu.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan ada pada tahap membangun hukum, yang merupakan rangkaian proses yang berkesinambungan. Mulai dari proses berpikir, merancang, membentuk, membuat, menyusun, dan/atau menormakan keinginan-keinginan rakyat berlandaskan nilai-nilai ideal dan empiris ke dalam bentuk peraturan hukum tertulis untuk dijadikan landasan tindakan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, perilaku individual guna mencapai tujuan hukum, tujuan negara, tujuan sosial, serta tujuan individual.

Pada dasarnya hukum yang hidup di masyarakat merupakan perwujudan nilai-nilai sosial budaya, baik formal maupun non-formal, yang eksistensinya diyakini oleh masyarakat. Dalam pembentukan hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan, aspirasi rakyat, tata nilai, budaya, kondisi sosial masyarakat perlu menjadi pertimbangan, disamping

perlunya proyeksi ke masa depan untuk memberi arah kepada masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh sejumlah faktor, baik internal maupun eksternal. Faktor internal adalah faktor yang berasal dari lingkungan intern nasional, seperti konfigurasi politik, sistem ketatanegaraan, kondisi sosial budaya masyarakat, kondisi ekonomi nasional, kepentingan pertahanan keamanan, serta sistem hukum termasuk di dalamnya kondisi pluralisme hukum yang masih berlaku di Indonesia.

Perangkat peraturan perundang-undangan menjadi instrumen kebijakan yang utama. Termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan ini adalah undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang sifatnya sektoral yang dikeluarkan oleh departemen-departemen dan lembaga pemerintah non-departemen di tingkat pusat, dan peraturan-peraturan daerah. Benih persoalan sering awalnya timbul dari ketidakharmonisan peraturan-peraturan sektoral ini, juga antara peraturan nasional dan peraturan daerah. Masing-masing departemen/LPND sektoral mengeluarkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kepentingan sektornya, karena lingkupnya nasional maka akan timbul generalisasi. Konsekuensinya, jika diterapkan pada wilayah tertentu akan terjadi benturan antar peraturan sektoral, dan antara peraturan sektoral pusat dan peraturan daerah. Tarik menarik kepentingan antar sektor ini, ditambah lagi dengan kepentingan daerah, akan mengurangi efektivitas berlakunya peraturan perundang-undangan

Inti dari permasalahan disharmoni peraturan perundang-undangan umumnya adalah konflik antar sektor. Hal ini sesungguhnya tidak harus terjadi apabila penyusunan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan pertimbangan yang cermat dan akurat, memperhatikan kepentingan-kepentingan sektor lain yang juga terlibat dalam wilayah

sumberdaya alam yang sama, sehingga yang ditetapkan adalah produk peraturan yang tidak bersifat sektoral dan terpadu.

Berbicara tentang kebijakan dan peraturan perundang-undangan tentang sumberdaya kelautan di Indonesia, kita akan melihat banyak tantangan dalam penyusunan dan implementasinya. Hukum sumberdaya kelautan dapat dikatakan belum begitu banyak dipahami oleh para *stakeholder* di Indonesia, sehingga tidak jarang terjadi kendala yang menghambat dalam penerapan suatu kebijakan atau peraturan, yang pada akhirnya juga memicu terjadinya disharmonisasi hukum karena munculnya penafsiran yang berbeda-beda terhadap suatu aturan hukum.

Oleh karena itu, guna menghindarkan multi tafsir terhadap pengaturan sumberdaya kelautan maka upaya harmonisasi hukum pengelolaan sumberdaya kelautan perlu didahului dengan adanya konsep kebijakan kelautan yang akan memberikan arah bagi pemanfaatan dan pelestarian serta perlindungan laut secara nasional dan dapat dipahami serta, diusahakan agar, dapat diterima oleh semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) baik di kalangan institusi pemerintah (pusat dan daerah) maupun masyarakat secara keseluruhan serta tidak dianggap merugikan instansi, *stakeholders*, sektor, provinsi, kabupaten/kota dan masyarakat di daerah.

Acuan utama harmonisasi hukum sumberdaya kelautan adalah ketentuan-ketentuan Konstitusi, yaitu Pasal 33 ayat (3) jo. Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945. Artinya, semua produk peraturan perundang-undangan yang mengatur atau memiliki keterkaitan dengan pengelolaan sumberdaya kelautan mutlak harus berkiblat pada pengimplementasian ketentuan-ketentuan konstitusi tersebut. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan sumber hukum sekaligus landasan hukum bagi setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan dan

pengelolaan sumberdaya kelautan. Dalam kaitan ini, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 memberi arah terhadap kewenangan dan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam pemanfaatan sumberdaya alam, termasuk sumberdaya kelautan, yang harus diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras (harmonis).

Acuan selanjutnya adalah peraturan perundang-undangan yang dianggap sebagai undang-undang payung (*umbrella act*), seperti UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Kedua undang-undang yang disebutkan di atas menjadi penting tatkala suatu produk peraturan perundang-undangan hendak berbicara tentang persoalan kewenangan, wilayah kewenangan dan substansi pengaturan. Pasal 18 UU No. 32 tahun 2004 secara tegas menentukan kewenangan-kewenangan apa saja yang dialihkan dari pengurusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah di sektor kelautan, yang yakni:

- (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.

Seruan keharusan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan UU No. 32 tahun 2004 dinyatakan pada Pasal 237 UU No. 32/2004, yang menyatakan bahwa:

”Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan daerah otonom **wajib** mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini” (huruf tebal ditambahkan – penulis)

Dengan demikian, peraturan perundang-undangan, khususnya yang dibuat sebelum keluarnya undang-undang, mau tidak mau harus disesuaikan dan diselaraskan dengan ketentuan, jiwa dan semangat dari UU No. 32/2004. Pertanyaannya, sejauhmana ketentuan Pasal 237 UU No. 32 tahun 2004 ini telah dilaksanakan? Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumberdaya kelautan yang dibentuk pasca keluarnya UU No. 32/2004 belum ada. UU Perikanan pun, yaitu UU No. 31 Tahun 2004, jika dilihat dari penomorannya dibentuk sebelum keluarnya UU No. 32/2004.

Peraturan perundang-undangan payung yang seringkali dipakai sebagai acuan pengaturan sumberdaya alam, termasuk sumberdaya kelautan, adalah UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Mungkin dipertanyakan, mengapa UUPA dianggap sebagai peraturan payung bagi peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan sumberdaya kelautan ? Meskipun UUPA selalu melekat pada kewenangan sebuah institusi yang bernama Badan

Pertanahan Nasional, akan tetapi bukan berarti bahwa ketentuan-ketentuan dalam UUPA secara eksklusif mengatur tentang tanah (daratan). Hal ini tampak dari beberapa ketentuan pokok dalam UUPA.

Pasal 1:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angka termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
- (4) Dalam pengertian bumi selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.
- (5) dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.

Pasal 3 UUPA:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa 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.”

Pasal 4 ayat (2) UUPA:

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.”

Dari beberapa ketentuan Pasal UUPA tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan yang dimuat dalam undang-undang ini tidak semata-mata tanah/daratan, akan tetapi juga mencakup hak-hak atas perairan/laut dan tanah di bawahnya.

Berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2004, Tidak ada satu pasal pun dalam UUPA yang memerintahkan dilakukannya penyesuaian atau harmonisasi dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi yang diatur dalam undang-undang ini. Akan tetapi, sejumlah peraturan perundang-undangan mencantumkan UU No. 5/1960 dalam konsideransya meskipun tidak menganggapnya sebagai peraturan yang lebih tinggi. UU No. 6 tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dan UU No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan, merupakan contoh dua peraturan perundang-undangan yang sama sekali tidak mencantumkan UU No. 5/1960 dalam konsideransya.

Memang pencantuman undang-undang lain dalam konsiderans bukan jaminan bahwa substansi undang-undang yang bersangkutan sejalan dengan ketentuan yang dicantumkan itu. Akan tetapi, paling tidak hal ini menunjukkan satu keterkaitan materi/substansi yang diatur atau yurisdiksi keberlakuannya beririsan antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lainnya.

D. HARMONISASI KELEMBAGAAN DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA KELAUTAN

Dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 didapat pengertian bahwa Negara menguasai sumberdaya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat. Penguasaan sumberdaya alam (termasuk sumberdaya kelautan) oleh Negara memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk mengatur (1) penggunaan sumber daya alam guna meningkatkan kemakmuran rakyat, dan (2) pelestarian kemampuan sumberdaya alam dan lingkungan dapat tetap tegak sebagai sumber dan penunjang kesejahteraan mutu rakyat.

Dari ketentuan dalam UUD 1945 tersebut dapat disimpulkan adanya dua aspek dalam penguasaan sumberdaya alam oleh Negara, yaitu (1) aspek pemanfaatan, (2) aspek pelestarian fungsi lingkungan. Kedua aspek ini dapat dibedakan walaupun tidak dapat dipisahkan satu dari yang lain. Aspek pemanfaatan sumberdaya alam sampai pada suatu titik tertentu juga mengandung aspek pelestarian fungsi lingkungan, demikian juga sebaliknya, aspek pelestarian fungsi lingkungan sampai pada suatu titik tertentu juga mengandung aspek pemanfaatan. Perbedaan ini terletak pada titik berat dan bobotnya.

Dalam konteks penguasaan sumberdaya alam kelautan oleh Negara dengan dua aspek tersebut di atas membebankan kepada pemerintah suatu tugas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara untuk:

1. Memanfaatkan sumber daya kelautan yang dapat dibedakan antara :
 - (a) pemanfaatan secara langsung sumberdaya kelautan, seperti perikanan, pertambangan, perhubungan, kehutanan, pariwisata bahari;
 - (b) pemanfaatan secara tidak langsung sumberdaya kelautan, seperti industri dan perdagangan, serta sumber energi.
2. Melestarikan kemampuan sumberdaya kelautan, yang dapat dibedakan antara (a) pelestarian daya dukung lingkungan, seperti pengendalian kerusakan lingkungan, konservasi sumberdaya alam hayati dan keanekaragaman hayati, pengelolaan wilayah pesisir, perlindungan lingkungan laut, pelestarian fungsi lindung; (b) pelestarian daya tampung lingkungan seperti pengendalian kualitas lingkungan yang mencakup pengendalian pencemaran lingkungan laut baik oleh zat organik maupun anorganik, pemulihan kualitas

lingkungan, pengelolaan daerah aliran sungai; (c) pengelolaan sumberdaya kelautan untuk kegiatan penataan ruang.

Berangkat dari pemikiran tersebut, maka lembaga pemerintahan dapat dibedakan:

- a. Lembaga pemerintahan yang bertugas di bidang pemanfaatan sumberdaya kelautan, seperti perikanan, pertambangan, energi, kehutanan, perhubungan, perindustrian. Lembaga pemerintahan ini pada dasarnya juga melakukan upaya pelestarian agar pemanfaatan sumberdaya kelautan dapat memberikan manfaat secara berkelanjutan.
- b. Lembaga pemerintahan yang bertugas di bidang pelestarian fungsi lingkungan laut, seperti pengelolaan, penataan ruang, konservasi sumberdaya alam hayati/keanekaragaman hayati, dan ekosistem laut.

Pembangunan sektor kelautan untuk saat ini dan selanjutnya akan menjadi salah satu obyek yang banyak mendapat perhatian berbagai pihak dengan bermacam kepentingan yang berbeda. Di masa yang akan datang kawasan pesisir dan laut akan menjadi alternatif obyek pembangunan yang sangat potensial karena semakin minimnya lahan darat yang dapat dimanfaatkan para pemilik modal sebagai ladang usaha garapannya, oleh karena itu pengelolaan kawasan pesisir dan laut harus dapat ditata dan dikelola secara terarah, adil, dan terencana dengan memperhatikan berbagai aspek demokratisasi maupun hak-hak asasi manusia, sejalan dengan hal tersebut maka penataan dan penegakan hukum dalam pembangunan kawasan pantai dan laut perlu mendapat perhatian secara seksama dan integratif, khususnya sehubungan dengan adanya pergeseran paradigma dalam pengelolaan sumberdaya alam yang bersangkutan dengan Pembangunan Nasional.

Permasalahan dan konflik kepentingan di wilayah laut harus diantisipasi sedini mungkin. Pemerintah telah menanggapi situasi ini dengan membentuk suatu lembaga yang akan menyusun dan merumuskan konsep kebijakan pengelolaan sumberdaya kelautan secara nasional dengan membentuk Dewan Maritim Indonesia (DMI).

Dewan Maritim Indonesia dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 161 Tahun 1999. Dalam Kepres tersebut dijelaskan bahwa kedudukan DMI adalah sebuah forum konsultasi bagi penetapan kebijakan umum di bidang kelautan. Lembaga ini bertugas untuk membantu Presiden Republik Indonesia menetapkan kebijakan umum di bidang kelautan. Selanjutnya dalam Kepres tersebut juga jelaskan fungsi DMI, antara lain, yaitu:

1. Merumuskan kebijakan kewilayahan nasional, eksplorasi, pemanfaatan, pelestarian dan perlindungan di bidang kelautan dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan
2. Memberikan pertimbangan kepada presiden mengenai hal tersebut diatas, dan hal lain atas permintaan presiden
3. Melakukan konsultasi dengan lembaga terkait, baik pemerintah maupun non pemerintah dalam rangka keterpaduan kebijakan di bidang kelautan
4. Mencari pemecahan masalah dan mengevaluasi kebijakan di bidang kelautan.

Melihat kedudukan, tugas dan fungsi DMI, barangkali semua kalangan sepakat bahwa lembaga ini memang sangat dibutuhkan sebagai konseptor perumus kebijakan kelautan nasional. Konsep yang bagus tentang kebijakan kelautan akan memberikan arah bagi pemanfaatan dan pelestarian serta perlindungan laut secara nasional tanpa merugikan setiap *stakeholder*, sektor, provinsi, kabupaten/kota dan masyarakat di daerah.

Perlu digaris bawahi bahwa DMI dengan kedudukan, tugas dan fungsi yang dimilikinya harus merupakan lembaga independen serta memiliki kemandirian yang tidak dipengaruhi oleh kepenetangan siapapun termasuk pemerintah. Berkaitan hal ini ada beberapa hal yang perlu di catat dari keberadaan DMI:

a. Dasar Pembentukan

DMI dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden, ini sangat lemah dari segi independensi lembaga dan sangat tergantung oleh kewenangan presiden.

b. Keanggotaan

Keanggotaan DMI didominasi oleh pemerintah mulai dari ketua sampai ketua harian. Hal ini mengindikasikan kuatnya intervensi pemerintah dalam perumusan kebijakan yang akan di sampaikan pada Presiden.

c. Sumber dana

Pendanaan DMI diambilkan dari APBN Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan, ini menunjukkan adanya keterikatan secara birokratif, administratif dan pertanggung jawaban keuangan sehingga DMI secara moral akan bertanggung jawab pada Departemen Kelautan dan Perikanan.

Disamping itu ada juga kekeliruan yang telah terlihat dalam operasional DMI. Ketua Umum DMI adalah Presiden sementara pertimbangan kebijakan kelautan akan diberikan juga pada presiden. Kemudian DMI merupakan forum konsultasi kelautan yang akan menghasil produk berupa dokumen kebijakan kelautan yang akan disampaikan kepada semua pihak (bukan presiden atau menteri) jadi

bukan lembaga teknis. Namun DMI telah melaksanakan kegiatan teknis, apa tidak sebaiknya diserahkan kepada departemen atau dinas terkait

Menyikapi hal ini perlu ada kehati-hatian karena banyak konsep dan strategi yang telah dibentuk dengan tujuan dan maksud baik, namun keliru dalam penerapannya. Kesalahannya hanya karena sistem dan pola kelembagaan masih cenderung sentralistis dengan intervensi pemerintah yang masih kuat. Secara lembaga, DMI-nya mungkin tidak dapat disalahkan, namun perlu hati-hati dengan pola dan sistem kelembagaannya agar lembaga ini bukan mainan kepentingan namun betul-betul menjadi DPR-nya masyarakat kelautan.

E. REKOMENDASI UMUM HARMONISASI PENGELOLAAN SUMBERDAYA KELAUTAN

No	Isu Pokok	Kondisi Umum	Rekomendasi
1	2	3	4
1	Penegakan hukum sumberdaya Kelautan	<ul style="list-style-type: none"> - Institusi penegak hukum masih bekerja berdasarkan kepentingan institusinya masing-masing; - Tidak adanya koordinasi yang kuat dan substansial untuk membangun sinkronisasi dan harmonisasi tugas dan fungsi penegakan hukum 	<ul style="list-style-type: none"> - Perlu dikaji kemungkinan keberadaan sebuah lembaga koordinasi yang dapat memadukan kepentingan penegakan hukum dalam satu “komando” koordinasi
	2	3	4
2	Sinkronisasi	- Masih banyak perundang-	- Perlu adanya kaji ulang

	kepentingan antar sektor	undangan di bidang Pengelolaan Sumberdaya Kelautan yang lebih menitikberatkan pada kepentingan ekonomi dan mengabaikan kepentingan konservasi. - Pengaturan Pengelolaan sumberdaya kelautan masih bersifat sentralistik sehingga banyak benturan dengan kewenangan daerah - Penyelesaian konflik kewenangan antar sektor seringkali dilakukan melalui pendekatan ad hoc dalam bentuk SKB yang tidak menyelesaikan sinkronisasi yang bersifat strategis dan berjangka panjang	(<i>review</i>) dan revisi terhadap undang-undang sektor Pengelolaan Sumberdaya Kelautan - Perlu adanya cetak biru (<i>blueprint</i>) mengenai pengelolaan sumberdaya kelautan yang komprehensif, kohesif dan konsisten yang dijadikan sebagai rujukan bersama dalam penyusunan peraturan perUUan di bidang sumberdaya kelautan. - Perlu adanya koordinasi substansial dalam penyusunan UU di bidang sumberdaya kelautan dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas
3	Harmonisasi antara kegiatan sektor dan masyarakat adat	- Pemahaman terhadap keberadaan masyarakat adat masih parsial dan bahkan dianggap sebagai penghambat dalam pengelolaan sumberdaya kelautan. - Pengaturan tentang pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat adat dalam pengelolaan sumberdaya kelautan masih belum memadai, sehingga belum ada jaminan hukum yang lebih kuat dalam suatu undang-undang.	- Perlu adanya inventarisasi (wilayah, sistem hukum dan kelembagaan, serta masyarakat) dan pemetaan secara komprehensif dan akurat tentang keberadaan masyarakat adat di wilayah pesisir. - Perlu ada penegasan pengaturan tentang kedudukan dan peran masyarakat adat dalam setiap undang-undang yang berkaitan dengan sumberdaya kelautan
		- Penyelesaian sengketa yang melibatkan masyarakat adat	- Perlunya ada sosialisasi dan internalisasi

		masih bersifat <i>ad hoc</i> dan tidak menyentuh akar masalahnya dan berujung pada peminggiran dan pengabaian hak-hak masyarakat adat.	pengaturan tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat adat sehingga mereduksi terjadinya konflik antara hukum nasional dan hukum adat
4	Hubungan kewenangan Pusat dan Daerah	<ul style="list-style-type: none"> - Pengaturan pengelolaan sumberdaya kelautan masih terjadi tarik menarik kewenangan antara Pusat dan Daerah secara tidak proporsional, sehingga menimbulkan ketegangan yang berujung pada konflik kewenangan - Kebijakan desentralisasi pengelolaan sumberdaya kelautan dilaksanakan secara setengah hati, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan antara Pusat dan Daerah. - 	<p>Perlu ada ketegasan dan kejelasan dalam pembagian kewenangan pengelolaan sumberdaya kelautan antara Pusat dan daerah secara proporsional dengan benar-benar memperhatikan kepentingan nasional dan kepentingan daerah itu sendiri.</p> <p>Perlu adanya pengaturan sumberdaya kelautan yang didasarkan pada jenis, sifat, dan karakter sumberdaya yang berbasis ekosistem yang tidak semata-mata didasarkan atas wilayah administrasi pemerintahan</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - Daerah dalam rangka mengejar pendapatan asli daerah (PAD) seringkali mementingkan eksploitasi kekayaan SDA termasuk sumberdaya kelautan tanpa memperhatikan prinsip-prinsip keberlanjutan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perlu keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara lebih signifikan dalam penyusunan perundang-undangan di bidang SDA yang terkait dengan kepentingan daerah
5	Kelembagaan Harmonisasi	<ul style="list-style-type: none"> - Tidak adanya suatu institusi yang dapat melakukan sinkronisasi dan harmonisasi secara substansial pada setiap 	<ul style="list-style-type: none"> - Perlu dipertimbangkan untuk adanya suatu lembaga yang dapat berfungsi sebagai

		<p>peraturan perundang-undangan, sehingga selama ini berjalan masing-masing;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koordinasi dilakukan hanya bersifat formalitas dan tidak secara sistematis, konsisten dan terus menerus, sehingga mekanisme penyelesaiannya lebih bersifat ad hoc dan parsial. 	<p><i>"clearing house"</i> dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perlunya dibentuk "lembaga" harmonisasi di bawah Sekretariat Jenderal sebagai pendukung tugas dan fungsi Badan Legislasi DPR
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Kelautan merupakan sektor yang tertinggal dilihat dari rendahnya tingkat pemanfaatan sumber daya, teknologi, serta tingkat kemiskinan dan keterbelakangan nelayan yang paling parah bila dibandingkan kelompok sosial lainnya. Disamping itu, sektor kelautan mempunyai daya serap kesempatan kerja tinggi namun produktivitas ekonominya rendah, minat investasi di bidang ini, terutama dalam skala menengah dan besar, relatif kurang karena belum dipahami berbagai aspeknya, seperti risiko, fluktuasi bisnis, serta besarnya modal yang dibutuhkan dengan rentabilitas bisnis yang lukratif

Ketertinggalan ini merupakan akibat dari adanya persoalan-persoalan yang bersifat struktural, terutama adanya kebijakan pembangunan pada masa lalu yang cenderung berorientasi pada pertumbuhan ekonomi non kelautan. Pembangunan kelautan tersubordinasi oleh sektor non kelautan, padahal sektor kelautan mempunyai logika dan karakteristik pembangunan yang berbeda dengan sektor non kelautan yang lebih berorientasi ke daratan (*terrestrial*).

Negara Republik Indonesia mempunyai sumber daya kelautan yang cukup melimpah. Setelah diratifikasinya Konvensi Hukum Laut 1982 dengan UU No. 17 tahun 1985, luas wilayah perairan Indonesia menjadi 5,8 juta km², yang terdiri dari perairan teritorial 0,3 juta km², perairan Kepulauan 2,9 juta km², dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia 2,7 juta km². Disamping itu, jumlah pulau yang tercatat adalah 17.508 buah dan garis pantai Indonesia membentang sepanjang 81.000 km.

Masalah yang sampai saat ini menjadi pertanyaan besar adalah mampukah pemerintah mengelola potensi kelautan yang begitu besar untuk kepentingan perekonomian nasional dengan hanya mengandalkan kehadiran sebuah departemen, tanpa keterkaitan dan koordinasi dengan institusi negara yang lain ? Pertanyaan ini menjadi penting karena sejarah mencatat bahwa kontribusi sektor kelautan untuk penerimaan negara, kurang signifikan. Sebagian besar potensi laut masih dimanfaatkan oleh pertambangan (32,4 persen dari total investasi pembangunan di lautan), perhubungan (28,6 persen), industri (20,8 persen), dan perikanan (16,1 persen), sementara peranan wisata bahari baru mencapai 1,9 persen.

Indikator ini selalu menjadi alasan klasik sehingga sektor ini tidak populer di masa lalu. Pertanyaan ini menjadi signifikan untuk dijawab saat ini ketika melihat sektor kelautan dalam perspektif ekonomi yang tidak sebatas perikanan *an sich* yang sifatnya parsial, tetapi memandang sektor kelautan secara ekonomi-politik sebagai kekuatan ekonomi yang mampu

menuntaskan problem struktural bangsa. Dengan demikian perlu adanya kebijakan kelautan (*ocean policy*) yang mengarah pada visi keterpaduan pemikiran pembangunan kelautan dalam arus utama pembangunan nasional untuk mencapai kesatuan wilayah, politik, dan ekonomi, sehingga kesejahteraan rakyat antargenerasi dapat diwujudkan di Indonesia.

Saat ini jumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur langsung atau memiliki keterkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan cukup banyak. Substansi yang diaturnya pun beragam, yaitu tentang kewilayahan, sumberdaya kelautan, lingkungan, konservasi dan tata ruang laut. Akan tetapi, banyaknya peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan oleh berbagai institusi tidak serta merta mengakibatkan efektifnya pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan.

Ketiadaan pengaturan yang terpadu untuk pengelolaan sumber daya kelautan telah menyebabkan tumpang-tindihnya kewenangan antar-departemen atau instansi Pusat dan Daerah. Di laut hampir semua sektor mempunyai kewenangan. Visi sektoral pengelolaan sumber daya kelautan, telah mendorong departemen atau instansi berlomba membuat peraturan perundang-undangan sendiri untuk mengelola sumber daya kelautan sesuai kepentingan masing-masing. Demikian pula, ada kecenderungan daerah membuat peraturan daerah berdasarkan kepentingan daerah masing-masing.

Satu hal penting guna mengurangi atau menghindarkan timbulnya perbenturan atau konflik yang disebabkan oleh kurang sempurnanya perencanaan dan tidak terpadunya penyusunan peraturan-peraturan mengenai sumberdaya kelautan, adalah perlunya dipikirkan upaya harmonisasi dan sinkronisasi peraturan, penetapan asas, peninjauan kembali produk-produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang

tidak sesuai dengan semangat otonomi, serta perlu dibangunnya kebijakan nasional yang berorientasi pada sektor kelautan.

Pengaturan sumberdaya kelautan Indonesia pun masih belum memberikan ruang pada pluralisme hukum, kendati persoalan kelautan di Indonesia berbeda dengan negara maritim lainnya. Masyarakat Indonesia, disamping memiliki peraturan perundang-undangan, di beberapa tempat masih menjunjung tinggi kearifan-kearifan lingkungan tradisional. Juga masih terdapat tradisi lokal atau hak ulayat laut yang masih ditaati oleh masyarakat setempat dan hal ini perlu menjadi bagian yang dipertimbangkan ketika mendesain suatu kebijakan pada tingkat nasional.

Produk hukum nasional yang dikembangkan selama ini cenderung menekan kearifan tradisional yang telah diikuti turun-temurun tersebut. Akibat dari karakter-karakter hukum yang anti-pluralisme dan diterapkannya desain kebijakan yang sentralistis selama ini, daerah dan masyarakat lokal tidak merasa memiliki laut, tapi menganggap laut merupakan urusan pemerintah pusat.

Di masa yang akan datang kawasan pesisir dan laut akan menjadi alternatif obyek pembangunan yang sangat potensial karena semakin minimnya lahan darat yang dapat dimanfaatkan para pemilik modal sebagai ladang usaha garapannya, oleh karena itu pengelolaan kawasan pesisir dan laut harus dapat ditata dan dikelola secara terarah, adil, dan terencana dengan memperhatikan berbagai aspek demokratisasi maupun hak-hak asasi manusia, sejalan dengan hal tersebut maka penataan dan penegakan hukum dalam pembangunan kawasan pantai dan laut perlu mendapat perhatian secara seksama dan integratif, khususnya sehubungan dengan adanya pergeseran paradigma dalam pengelolaan sumberdaya alam yang bersangkutan dengan Pembangunan Nasional.

B. REKOMENDASI

1. UMUM

- a. Persoalan yang masih dihadapi dalam melakukan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya kelautan adalah bahwa selama ini potensi sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan kelautan masih dilihat sebagai aset sektoral. Padahal UUD 1945 menegaskan bahwa sumberdaya alam tersebut merupakan aset bangsa yang tunduk di bawah otoritas negara. Artinya potensi sumberdaya dan jasa lingkungan kelautan selayaknya dikelola secara terpadu untuk kepentingan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.
- b. Desentralisasi pengelolaan wilayah laut sudah saatnya dilaksanakan. Meski begitu tetap diperlukan satu kebijakan di tingkat nasional, tetapi kebijakan tingkat nasional itu harus dirancang dalam proses yang sangat demokratis yang melibatkan berbagai pihak termasuk masyarakat daerah.
- c. Upaya harmonisasi hukum pengelolaan sumberdaya kelautan perlu terlebih dahulu ada konsep tentang kebijakan kelautan akan memberikan arah bagi pemanfaatan dan pelestarian serta perlindungan laut secara nasional yang dapat memberikan arah dan pedoman secara jelas dan dapat dipahami serta, diusahakan agar, dapat diterima oleh semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) baik di kalangan institusi pemerintah (pusat dan daerah) maupun masyarakat secara keseluruhan serta tidak dianggap merugikan instansi, *stakeholders*, sektor, kab/kota dan masyarakat di daerah.

- d. Untuk saat ini ke depan diperlukan satu kebijakan kelautan nasional (*national ocean policy*) yang harus dirancang dengan sebaik-baiknya agar mampu mengembangkan pola pemanfaatan yang berkelanjutan, dan mengimplementasikan prinsip-prinsip pengelolaan kelautan (*ocean management*), seperti yang telah dilakukan oleh Spanyol, atau Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Portugal, dan sejumlah negara maritim lainnya yang sudah terlebih dahulu mengembangkan kebijakan kelautan nasionalnya.

2. KHUSUS

- a. Perlu adanya kaji ulang (*review*) dan revisi terhadap undang-undang sektor Pengelolaan Sumberdaya Kelautan;
- b. Perlu adanya cetak biru (*blueprint*) mengenai pengelolaan sumberdaya kelautan yang komprehensif, kohesif dan konsisten yang dijadikan sebagai rujukan bersama dalam penyusunan peraturan perUUan di bidang sumberdaya kelautan;
- c. Perlu adanya koordinasi substansial dalam penyusunan UU di bidang sumberdaya kelautan dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas;
- d. Perlu adanya inventarisasi (wilayah, sistem hukum dan kelembagaan, serta masyarakat) dan pemetaan secara komprehensif dan akurat tentang keberadaan masyarakat adat di wilayah pesisir;
- e. Perlu ada penegasan pengaturan tentang kedudukan dan peran masyarakat adat dalam setiap undang-undang yang berkaitan dengan sumberdaya kelautan;
- f. Perlunya ada sosialisasi dan internalisasi pengaturan tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat adat sehingga

mereduksi terjadinya konflik antara hukum nasional dan hukum adat;

- g. Perlu ada ketegasan dan kejelasan dalam pembagian kewenangan pengelolaan sumberdaya kelautan antara Pusat dan daerah secara proporsional dengan benar-benar memperhatikan kepentingan nasional dan kepentingan daerah itu sendiri;
- h. Perlu adanya pengaturan sumberdaya kelautan yang didasarkan pada jenis, sifat, dan karakter sumberdaya yang berbasis ekosistem yang tidak semata-mata didasarkan atas wilayah administrasi pemerintahan;
- i. Perlu keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara lebih signifikan dalam penyusunan perundang-undangan di bidang SDA termasuk sumberdaya kelautan yang terkait dengan kepentingan daerah;
- j. Perlu dipertimbangkan untuk adanya suatu lembaga yang dapat berfungsi sebagai “*clearing house*” dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan;
- k. Perlunya dibentuk “lembaga” harmonisasi di bawah Sekretariat Jenderal sebagai pendukung tugas dan fungsi Badan Legislasi DPR

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Byatt, A. Fothergill and M. Holmes, *The Blue Planet: A Natural History of the Oceans*, BBC Worlwide Ltd, London, 2001.

A.S.S. Sosrokoesoemo, *Pengaturan dan Kelembagaan Pengusahaan Pertambangan di Perairan Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional V, diselenggarakan oleh Badan pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, Maret 1990.

- Arif Satria dkk, *Menuju Desentralisasi Kelautan*, diterbitkan atas kerjasama Pusat Kajian Agraria – IPB, *Partnership for Governance Reform in Indonesia*, dan PT Pustaka Cidesindo, Jakarta, 2002.
- Arif Satria, *Pengantar Sosiologi Masyarakat Pesisir*, Penerbit Cidesindo, Jakarta, 2002, hal. 87.
- A Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 161.
- Ary Wahyono dkk., *Hak Ulayat Laut Di Kawasan Timur Indonesia*, Penerbit Media Pressindo, 2000.
- B. Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Ind.Hill Co., Jakarta, 1992.
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 1999.
- Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Bandung, 2001.
- Chua Thia Eng and Nancy Bermas (eds.), *Challenges and Opportunities in Managing Pollution in the East Asian Seas*, GEF/UNDP/IMO Regional Program for the Prevention of MPP-EAS dan PEMSEA, Quezon City, Philippines, 1999.
- Daniel S. Lev, “Hukum Dalam Masyarakat-masyarakat yang Sedang Berubah“, *Hukum dan Keadilan*, Nomor 2 tahun ke-II, September-Desember 1971.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Dieter Helm (ed.), *Economic Policy Towards the Environment*, Blackwell Publishers, Oxford – UK, 1991.
- Dino Patti Djalal, *The Geopolitic of Indonesia’s Maritime Territorial Policy*, CSIS, Jakarta, 1996.

- Edgar Gold, *Maritime Transport, the Evolution of International Marine Policy and Shipping Law*, Lexington Books DC Heath and Company, Lexington, Massachusetts, Toronto, 1981.
- Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Juri Metri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.
- Hasjim Djalal, *Perjuangan Indonesia Di Bidang Hukum Laut*, Binacipta, Bandung, 1979.
- Hasjim Jalal, Beberapa Perkembangan Hukum Laut Internasional, *Suara Pembaruan*, 29 September 1994.
- H. Syaukani, HR. Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyif, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, penerbit Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Jakarta, 2003.
- H. Djoko Tribawono, *Hukum Perikanan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Joseph Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Rajawali Pers, Cetakan Kelima, Jakarta, April 2001.
- J. Stone, *Social Dimension of Law and Justice*, Stanford University Press, 1966.
- Lili Rasyidi dan I. B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993
- Lon Fuller, *The Morality Of Law*, Penguin Books, Middlesex, 1969.
- L. M. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 14 Oktober 1995.
- Maria S.W. Sumardjono, *Transitional Justice Atas Sumber Daya Alam*, makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional VI Hak Asasi Manusia, Surabaya, November 2000.
- Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian (Sebuah Panduan Dasar)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Mark Tebbit, *Philosophy of Law*, Reutledge, London, 2000.

- Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1986.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut, Dilihat dari Sudut Hukum Internasional dan Nasional*, diterbitkan oleh Pusat Studi Wawasan Nusantara bekerjasama dengan Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Laut Internasional*, BPHN - Binacipta, Bandung, 1979.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Perkembangan Hukum Laut Indonesia Dewasa Ini*, diterbitkan oleh Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran bekerjasama dengan Penerbit Binacipta, Bandung, 1975.
- Mochtar Kusumaatmadja, "The Concept of the Indonesian Archipelago", *Indonesian Quarterly* X, No. 4.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Tulisan)*, Alumni, Bandung, 2002.
- Moh. Mahfud M.D. *Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998
- M. Rusdi Karim, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal-Usul dan Fungsi*, Penerbit Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1997
- Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law & Society in Transition: Towards Responsive Law*, Edisi terjemahan dalam bahasa Indonesia: *Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi*, Gramedia, Jakarta, 2003
- Roberto M. Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis (The Critical Legal Studies Movement)*, diterjemahkan oleh Ifdhal Kasim, Jakarta: ELSAM, 1999.
- Rokhmin Dahuri, *Keanekaragaman Hayati Laut, Aset Pembangunan Berkelanjutan Indonesia*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Rokhmin Dahuri, Jacob Rais, dan Sapta Putra Ginting, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996.
- Romli Atmasasmita, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, makalah dalam Lokakarya Program Legislasi Nasional, Cisarua – Bogor, 2002.
- Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Fontana Paperbacks, London, 1986

- Satjipto Rahardjo, "Transformasi Nilai-nilai Dalam Penemuan Hukum dan Pembentukan Hukum Nasional", Makalah Disampaikan Pada Temu Wicara Tentang Pelaksanaan Pembangunan Hukum Dalam Pembangunan Jangka Panjang II, BPHN Departemen Kehakiman, 12-14 Juni 1995.
- S. H. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah Di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Perkembangan dan Tantangan*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 2002.
- Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1977.
- Supriharyono, *Pelestarian dan Pengelolaan Sumberdaya Alam Di Wilayah Pesisir Tropis*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Soeryono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Di Indonesia*, Jakarta: UI Press, 1983.
- Sony Keraf, *Etika Lingkungan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002
- Tridoyo Kusumastanto, *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, IPB - Bogor, tanggal 21 September 2002.
- Tridoyo Kusumastanto, *Ocean Policy Dalam Membangun Negeri Bahari Di Era Otonomi Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2003.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius, 1982.
- Timothy Lindsey (ed.), *Indonesia Law and Society*, The Federation Press, Sydney, 1999.

2. Dokumen Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan

Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan;

Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;

Undang-Undang No. 6 tahun 1996 tentang Perairan Indonesia;

Undang-Undang No. 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (UNCBD);

Undang-Undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang;

Undang-Undang No. 21 tahun 1992 tentang Pelayaran;

Undang-Undang No. 9 tahun 1990 tentang Kepariwisata

Undang-Undang No.5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Undang-Undang No. 16 tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan

Undang-Undang No. 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982

Undang-Undang No. 5 tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

Undang-Undang No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen

Undang-Undang No. 11 tahun 1967 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan

Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria;