ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

SKRIPSI

PENGATURAN PENATAAN RUANG WILAYAH LAUT DI INDONESIA

FH 170.05
Cam
P

A INDAH CAMELIA
030215429

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

PENGATURAN PENATAAN RUANG WILAYAH LAUT DI INDONESIA

SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas Dan Memenuhi Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum

Oleh :

A INDAH CAMELIA
030215429

Dosen Pembimbing	Penyusun
Dina sunyowati, S.H., M.Hum.	A Indah Camelia
NIP. 131653449	NIM. 030215429

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
2005

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

LEMBAR TELAH DILAKSANAKAN UJIAN SKRIPSI

Skripsi Ini Telah Diuji Dan Dipertahankan Dihadapan Penguji

Tanggal 16 Desember 2005

PENGUJI :

KETUA : **ENNY NARWATI, S.H, M.H** .....

PENGUJI : **1. DINA SUNYOWATI, S.H, M.Hum** .....

2. URIP SANTOSO, S.H, M.H .....

3. SRI WINARSI, S.H, M.H .....

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT, karena berkat rahmat dan hidayah-Nya yang ditimpakan pada penulis hingga kini yang memungkinkan penulis bisa menyelesaikan skripsi ini. Tanpa lindungan-Nya penulis yakin tidak akan bisa menyelesaikan skripsi ini yang diberi judul Pengaturan Penataan Ruang Wilayah Laut Di Indonesia Perkembangan.

Pada kesempatan ini pula dengan kerendahan hari, penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang turut membantu, baik langsung maupun tidak langsung, yang turut serta menolong penulis dalam penyesaian karya ini, karena tanpa bantuan dari semua pihak yang bersangkutan, penulis akan sangat kesulitan menyelesaikan skripsi ini. Untuk itu, penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Ibu Dina Sunyowati, S.H, M.Hum, selaku dosen pembimbing penulis selama proses penulisan karya ini banyak memberi masukan berharga bagi penulis dalam memperkaya karya ini.
2. Bapak dan Ibu Penguji yang telah memberikan masukan untuk perbaikian tulisan ini yaitu Ibu Enny Narwati, S.H, M.H, Ibu Sri Winarsi, S.H, M.H, dan Bapak Urip Santoso, S.H, M.H.
3. Dosen yang telah memberikan masukan baik dari bidang administrasi atau agraria, yakni Bapak Emanuel Sudjatmoko, S.H, M.H. Dan juga Bapak Nur

Basuki Minarno selaku dosen wali yang telah memberikan bimbingan kepada penulis.

4. Keluarga, Ibu dan kakak-kakakku serta semua teman hukum 2002 yang telah memberikan bantuan baik masukan ataupun kontribusi apapun secara langsung maupun tidak langsung.
5. Dan semua pihak-pihak yang tidak sempat penulis sebutkan di atas, penulis ucapkan banyak terima kasih atas bantuannya.

Penulis

SPECIAL TO :

I dedicate my second book to my be loved mother

With all my love from yaur litlle daugther

SPECIAL CAMELIA THANX TO :

Yang pertama harus saya ucapkan adalah rasa syukur dan beribu syukur kehadirat ALLAH SWT dengan segala keagungan dan kemurahan Nya sampai saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Pada kesempatan ini pula dengan kerendahan hari, penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang turut membantu, baik langsung maupun tidak langsung, yang turut serta menolong penulis dalam penyesaian karya ini, karena tanpa bantuan dari semua pihak yang bersangkutan, penulis akan sangat kesulitan menyelesaikan skripsi ini. Untuk itu, penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Ibu Dina Sunyowati, S.H, M.Hum, selaku dosen pembimbing, Bapak dan Ibu Penguji yaitu Ibu Enny Narwati, S.H, M.H, Ibu Sri Winarsi, S.H, M.H, dan Bapak Urip Santoso, S.H, M.H. Dosen yang telah memberikan masukan baik dari bidang administrasi atau agraria, yakni Bapak Emanuel Sudjatmoko, S.H, M.H. Dan juga Bapak Nur Basuki Minarno selaku dosen wali yang telah memberikan bimbingan kepada penulis.
2. Teristimewa untuk Ibuku, yang tidak henti-hentinya memberikan support, baik berupa dorongan mental maupun kucuran dana bagi penulis selama penulis menempuh pendidikan S1 dan proses penulisan karya ini. Bagi kedua kakakku, terima kasih mendengarkan keluh kesahku selama ini dan juga kucuran dananya, terima kasih selalu mendukungku. Tak tertinggal untuk yang teristimewa juga Ayah "yang ada disurga" terima kasih.
3. Semua teman-teman seangkatanku "Hukum 2002" : Dedy, Fajar, Priyo (thanx jadi teman KKN yang kompak n solid), Nya' pemerintahan, Nya' peradilan, Yuli, Poo, Mba' di, Amel, Morinda, Qiqi, dan semua teman yang gak bisa disebut semua, thanx berat ya!
4. Semua temen-temen D3tik-its : Bambang, Budi, Wiwin, Kiki, Yunita, Pa' Bendot, Gusman, Tukin, papi, dll (boikoter or bukan ya) thanx. Dan terbesar

untuk Pak Agung Dosen Pembimbingku "dulu" atas semua kelonggaran dan pengertiannya selama bimbingan TA.

5. Paling thanx untuk anak kos karmen 39 : Dyah, M Jeki (khusus buat pinjeman kompie-nya), Opie, Nurish, Dwi, Lia, Yuni, Mita, Inggit, Anjar, Nadia, Jane, Endry & Dek Vesta (thanx jadi teman sekamar yang kompak).
6. Tak ketinggalan untuk "my friend 4-ever" : M Dewi, Nurul, Mas eka (buat kesediaan n kebaikan mau perbaiki kompie gratisan), M Yuli, ratna arst, nobita, nia, yuni, n laennya yang gak bisa disebut satu persatu.
7. Dan semua pihak-pihak yang tidak sempat penulis sebutkan di atas, penulis ucapkan banyak terima kasih atas bantuannya.

Penulis amat menyadari bahwa manusia adalah tempatnya berbuat khilaf, karena hal itu penulis sadar bahwa mungkin di dalam karya ini terdapat kesalahan-kesalahan yang sadar maupun tidak sadar penulis perbuat, untuk itu penulis memohon maaf pada pihak-pihak yang merasa dirugikan atas karya ini.

Selanjutnya, dengan harapan semoga karya ini bisa menambah wawasan dan pengetahuan bagi pembaca, penulis mohon diri.

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN i

LEMBAR TELAH DILAKSANAKAN UJIAN SKRIPSI ii

KATA PENGANTAR iii

DAFTAR ISI v

BAB I : PENDAHULUAN 1

I.1. Latar Belakang 1

I.2. Rumusan Permasalahan 8

I.3. Penjelasan Judul 8

I.4. Alasan Pemilihan Judul 9

I.5. Tujuan Penelitian 10

I.6. Manfaat Penelitian 10

I.7. Metode Penelitian 11

I.7.a. Pendekatan Masalah 11

I.7.b. Bahan Hukum 11

I.7.c. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum 12

I.7.d. Analisis Bahan Hukum 12

I.8. Pertanggungjawaban Sistematika 13

BAB II : PENGATURAN KEWENANGAN PENATAAN RUANG WILAYAH LAUT 14

II.1. Kewenangan 14

II.1.a. Pengertian Kewenangan 14

II.1.b. Komponen Kewenangan 15

II.1.c. Sumber Kewenangan 17

II.2. Perbedaan Substansi Dari Undang Undang No.22 Tahun 1999 Dan Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Berkaitan Dengan Kewenangan Daerah Atas Laut 22

II.2.a. Undang Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah 22

II.2.b. Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah 28

II.3. Tumpang Tindih Kewenangan Dengan Pengaturan Dalam Perundangan Lain 33

II.3.a. Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria 33

II.3.b. Undang-Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang 35

BAB III : UPAYA HUKUM TERHADAP KONFLIK NORMA PADA PENATAAN RUANG WILAYAH LAUT 37

III.1. Upaya Hukum terhadap konflik norma 37

III.2. Koordinasi Antar Lembaga Pemerintah 40

III.2.a. Bentuk Dan Cara Koordinasi Lembaga Yang Berwenang 40

III.2.b. Lembaga Pemerintah Yang Ditunjuk 42

III.3. Pembentukan Lembaga baru Yang Berwenang Dalam Penataan Ruang Laut 50

III.3.a. Prosedur Pembentukan 50

BAB IV : KESIMPULAN SARAN 54

IV.1. Kesimpulan 54

IV.2. Saran 55

DAFTAR BACAAN viii

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Sebagai Negara maritim, Indonesia memiliki sumber daya pesisir dan laut yang berlimpah dan belum dimanfaatkan secara optimal bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bahkan eksploitasi sumberdaya tersebut selama ini telah memperdalam kesenjangan antara golongan pelaku usaha, khususnya antara perikanan rakyat dan modern. Dalam kaitan dengan ketersediaan, potensi sumber daya wilayah pesisir dan laut ini secara garis besar dapat dibagi kedalam tiga kelompok, yaitu sumber daya dapat pulih (*renewable resources*), sumber daya tak dapat pulih (*non-renewable resources*), dan jasa-jasa lingkungan (*enviromental services*). Ketiga potensi inilah walaupun telah dimanfaatkan, tetapi masih belum optimal dan terkesan tidak terencana dan terprogram dengan baik [1].

Pemerintah Indonesia pada tanggal 7 Mei 1999 menetapkan Undang Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya undang undang ini membawa implikasi baru bagi pembangunan di wilayah pesisir. Bila sebelumnya seluruh wilayah perairan laut Indonesia berada pada wewenang pemerintah pusat, maka dengan Undang Undang No. 22 tahun 1999, pemerintah daerah memiliki wewenang dengan pembagian tertentu atas wilayah perairan laut. Tetapi kemudian digantikan oleh Undang-Undang No.32 Tahun

[1] http:/www.kompas.com/kompas-cetak//09/*Makalah Falsafah Sains* /Program Pasca Sarjana (S3) IPB 2001 by Sofyan/page1.htm

Skripsi Pengaturan Penataan Ruang Wilayah Laut Di Indonesia A Indah Camelia

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

2004 tentang pemerintahan daerah yang terdapat dalam TLN Nomor 4437, yang mulai diundangkan tanggal 15 Oktober 2004.

Pengaturan mengenai pembagian kewenangan pengelolaan laut tersebut direpresentasikan pada pasal-pasal dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah Indonesia, yaitu tepatnya secara substantif di dalam Pasal 10 Undang Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan juga pada Pasal 18 Undang Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu mengenai pembagian kewenangan pengelolaan laut oleh pemerintah kepada daerah otonom. Dalam pencantuman kewenangan daerah tersebut, yaitu yang berkenaan dengan pengaturan sumber daya dan pengelolaan wilayah laut daerah di dalam pasal ini juga diterangkan mengenai batas wilayah laut daerah.

Bila dilihat substansi dari pasal yang mengatur tentang laut daerah baik pada Pasal 10 Undang Undang No.22 tahun 1999 ataupun Pasal 18 Undang Undang No.32 tahun 2004 memang sama, tetapi yang membedakan adalah konsep pembagian daerah pada kedua perundangan tersebut yang diatur pada Pasal (2) dalam kedua perundangan tersebut. Konflik yang banyak terjadi di daerah karena perbedaan interpretasi Undang Undang No.22 tahun 1999 ataupun setelah disahkan Undang Undang No.32 tahun 2004 daerah masih menggunakan konsep pembagian daerah menurut Undang Undang No.22 tahun 1999. Padahal ada perbedaan konsep yang mendasar tentang pembagian daerah menurut kedua perundangan tersebut.

Menurut Pasal 18 ayat 2 Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa kewenangan daerah terhadap sumber daya pesisir

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

dan lautan meliputi kewenangan dalam: (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; dan (e) bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara, khususnya di laut. Kewenangan daerah yang telah diberikan seyogyanya tidak menimbulkan rasa kedaerahan yang berlebihan yang dapat membahayakan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengaturan mendasar yang dibuat dan untuk pertama kalinya dimuat dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah adalah mengenai otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan, yang mencakup kewenangan sampai dengan 12 mil laut dari garis pantai pasang surut terendah (*base line*) yang wewenang pengelolaannnya diberikan pada Provinsi. Sedangkan sepertiga dari 12 mil laut dari batas wilayah perairan wewenang provinsi (yaitu 4 mil laut) diberikan wewenang pengelolaannya kepada daerah kabupaten/kota (sesuai yang dijelaskan pada Pasal 18 ayat (4) dan (5) Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah).

Pembatasan arti kata "ruang" pada pengkajian yang dilakukan dalam penulisan ini mengacu pada batasan ruang laut yang dijelaskan atau ada dalam Pasal 18 ayat (4) dan (5) Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Bahwa menurut pasal tersebut ruang laut yang menjadi kewenangan daerah dalam hal pengelolaan adalah sebatas 12 mil laut untuk daerah provinsi dan sepertiga (1/3) dari luas tersebut yang berarti 4 mil laut dari

garis pantai (*base line*) menjadi kewenangan kabupaten/kota untuk mengelola ruang laut tersebut.

Adanya Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pemerintah pusat memberikan atau mendesentralisasikan kewenangan penataan ruang laut teritorial Indonesia kepada Pemerintah daerah. Akibat yang mungkin terjadi adalah ancaman bagi persatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Meskipun secara historis adanya pasal ini bertujuan agar pembangunan kelautan dan daerah pesisir menjadi lebih efektif dan efisien karena daerah mampu mengembangkan potensi kedaerahan yang dimilikinya. Tetapi pasal ini tidak ditujukan untuk memberikan ancaman bagi kesatuan Negara.

Pengaturan pada Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu tentang konsep pemberian desentralisasi kewenangan untuk penataan ruang laut berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya. Sehingga perlu adanya penjelasan tentang perbedaan tersebut, sehingga paradigma berpikir daerah terhadap undang-undang ini tidak akan sampai mengancam persatuan Negara.

Konsep penataan ruang wilayah laut oleh daerah yang memang secara normatif sesuai Undang Undang Pemerintahan Daerah Indonesia menjadi kewenangan dari daerah otonom. Tetapi jika dikaji secara substantif maka ada suatu konflik norma antara perundangan yang satu dengan yang lain. Perundangan tersebut yaitu Undang Undang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Penataan Ruang dan Undang Undang Agraria Indonesia.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Berangkat dari konflik yang secara yuridis membutuhkan jawaban atas permasalahan-permasalah yang timbul akibat konfik norma (*norm conflict*) itu, maka perlu adanya suatu upaya perbaikan kepastian hukum dengan mencoba memberikan solusi secara yuridis. Yaitu suatu solusi yang mungkin dapat diambil oleh daerah untuk dapat menyelesaikan konflik atau masalah yang mungkin ditimbulkan oleh adanya penerapan pasal 18 Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain itu saat ini permasalahan yang terkait dengan penataan ruang di wilayah pesisir dan laut mempunyai potensi konflik kepentingan dan tumpang tindih. Konfik yang ditimbulkan tidak hanya dapat terjadi antarsektor (pemerintahan, masyarakat setempat, maupun swasta), namun juga pada penggunaan atau pemanfaatannya.

Contoh konkret dari permasalahan yang ditimbulkan karena pengaturan Pasal 18 Undang-Undang Pemerintah Daerah (UU No.22 tahun 1999 dan UU No.32 tahun 2004) adalah kasus sengketa antara nelayan Masalembu, Sumenep (Madura) dengan nelayan Pekalongan (Jawa Tengah) yang terjadi pada tahun 2000, dan juga hal serupa banyak terjadi didaerah-daerah lain akibat adanya kesalahan persepsi pada ketentuan pasal tersebut. Masalah tersebut juga akan menjadi suatu contoh kasus mengenai batasan kewenangan laut oleh daerah sehingga daerah berwenang melakukan pengelolaan dan pemanfaatannya.

Contoh lain dari konflik kepentingan dalam penataan ruang laut adalah sengketa yang terjadi antara Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta yang selanjutnya akan ditulis dengan DKI Jakarta dengan PT Pelindo II.

Sengketa tersebut adalah konflik kepentingan antara Pemerintah Daerah yang beranggapan bahwa wilayah laut tersebut menjadi wewenang mereka, dengan PT Pelindo yang melaksanakan fungsi kepelabuhan sesuai perintah menteri perhubungan. Ternyata keinginan Pemerintah Daerah tersebut pun mendapatkan angin segar dengan keputusan Mahkamah Agung tentang hak uji materiil Peraturan Pemerintah No.69 tahun 2001 tentang Kepelabuhan, sehingga jelas adanya suatu konflik norma dalam wewenang penataan ruang laut daerah terkait dengan masalah perhubungan.

Ketidakjelasan pengaturan atau tumpang tindik kewenangan dalam pengaturan penataan ruang laut Indonesia, sehingga menjadi sumber hukum positif, cukup potensial untuk menimbulkan adanya perbedaan interpretasi terhadap kewenangan pengelolaan laut oleh daerah. Permasalahan umum yang banyak terjadi adalah konflik nelayan, konflik kepentingan dan kewenangan lain seperti yang dicontohkan.

Adanya Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang memperkenalkan konsep baru dalam pemerintahan daerah di Indonesia yaitu pemberian otonomi daerah, baik dalam Undang undang No.22 tahun 1999 dan Undang undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai wilayah laut. Maka untuk mengatasi masalah yang mungkin ditimbulkan karena adanya perbedaan interpretasi terhadap undang undang tersebut, Menteri Kelautan dan Perikanan banyak mengeluarkan keputusan tentang penggunaan dan pengelolaan sumber daya kelautan dengan mengacu pada Undang-Undang tersebut, dengan tujuan agar tidak ada tumpang tindih pengaturan yang hanya 5akan memperburuk

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

kondisi. Salah satu contoh tentang pengaturan tersebut adalah Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. KEP. 30/ MEN/2004, yaitu mengenai wilayah pemasangan dan pemanfaatan Rumpon serta kewenangan pemberian izinnya sebagai berikut:

1. Perairan 2 mil laut s/d 4 mil laut, diukur dari garis pantai pada titik surut terendah, pemberi izin adalah bupati/walikota, dengan masa berlaku izin 2 tahun.
2. Perairan di atas 4 mil laut s/d 12 mil laut, diukur dari garis pantai pada titik surut terendah, pemberi izin adalah gubernur dengan masa berlaku izin 2 tahun.
3. Perairan diatas 12 mil laut dan ZEEI, pemberi izin adalah Ditjen Perikanan Tangkap dengan masa berlaku izin 2 tahun.

Bila diperhatikan substansi dari keputusan tersebut tidak bertentangan dengan Undang undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

Di pihak pemerintah sendiri ada konflik kewenangan (*jurisdictional conflict*) dalam pengelolaan pemanfaatan wilayah laut dan pesisir berupa konflik antarwilayah. Dampak yang muncul akibat kegiatan yang berada di daerah otonom lainnya atau yang berada di bagian hulu atau yang bersebelahan ternyata belum diantisipasi dengan baik. Hal ini juga akibat oleh lemahnya kerangka hukum pengaturan pemanfaatan sumber daya laut dan pesisir serta perangkat hukum untuk penegakannya [2].

---

[2] http:/www.kompas.com/kompas-cetak/0207/09/ *Kebijakan Kelautan Indonesia* / Maret 2004/page1.htm

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Sedangkan untuk batasan penataan ruang laut yang dikaji dalam penulisan ini adalah terhadap perencanaan ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian ruang. Artinya lebih dititikberatkan pada perencanaan dan konservasi dari sumber daya hayati laut dibawah pengelolaan daerah, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah itu sendiri. Meskipun dalam melakukan konservasi laut sangat dibutuhkan koordinasi dengan instansi lain yang saling terkait, sehingga dalam melakukan perencanaan tata ruang laut sebelumnya harus dikaji dengan tepat agar tidak adanya suatu konflik norma atau tumpang tindih kewenangan yang dapat menimbulkan kesalahan persepsi masyarakat maupun pemerintah daerah.

I.2 Rumusan Permasalahan

Dari uraian latar belakang yang telah dipaparkan mengenai penataan ruang wilayah laut daerah diatas maka permasalahan yang dapat dirumuskan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan kewenangan penataan ruang wilayah laut tersebut?
2. Upaya hukum terhadap konflik norma pada penataan ruang wilayah laut tersebut ?

I.3 Penjelasan Judul

Judul yang diangkat dalam skripsi ini adalah "Pengaturan Penataan Ruang Wilayah Laut Di Indonesia". Dari judul tersebut, maka akan diuraikan dengan maksud lebih memudahkan bagi pembaca agar tidak salah menafsirkan.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Pengaturan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah cara (perbuatan) mengatur, sedangkan pengertian dari kata mengatur adalah membuat (menyusun, memasang, mengurus, menempatkan) supaya baik.

Penataan Ruang, sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No.24 tahun 1994 tentang Penataan Ruang, adalah proses perencanaan ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sedangkan secara yuridis arti dari ruang menurut Undang-Undang Penataan Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dalam dan melakukan kegiatan serta pemeliharaan kelangsungan hidup. (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang)

Pengertian wilayah, sesuai juga dengan yang tercantum dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No.24 tahun 1994 tentang Penataan Ruang, yaitu ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek adminstratif dan atau aspek fungsional.

Sedangkan pengertian dari laut dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia karangan Poerwadarminta merupakan kumpulan air asin yang luas yang memisahkan benua, pulau dan lain sebagainya.

I.4 Alasan Pemilihan Judul

Adapun yang menjadi alasan dalam pemilihan judul "Pengaturan Penataan Ruang Wilayah Laut Di Indonesia" yaitu untuk memberikan suatu kejelasan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

tentang pengaturan pembagian kewenangan yang berkenaan dengan pengelolaan No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya mengenai penataan ruang wilayah laut. Sehingga dengan disahkannya Undang-Undang tersebut tidak akan muncul bermacam-macam interpretasi dari Pemerintah Daerah dalam menerapkan Pasal 18 Undang Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Maka dari itu dengan adanya kejelasan kewenangan tersebut diharapkan akan menjamin kelangsungan dan kelancararan pemerintahan serta memelihara persatuan bangsa.

I.5 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk memenuhi syarat dalam mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) pada jenjang strata 1 pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Untuk memahami dan mengetahui tentang kewenangan penataan ruang wilayah laut menurut hukum Indonesia
3. Memberikan Solusi untuk mengatasi masalah konflik norma pada penataan ruang wilayah laut daerah

I.6 Manfaat Penelitian

a. Menambah pengembangan ilmu khususnya tentang penataan ruang wilayah laut di Indonesia.

I.7 Metode Penelitian

I.7.a Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)[3], dimana penulisan dilakukan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan utama yaitu Undang Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan juga peraturan perudang undangan lain yang terkait yaitu Undang Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Pokok Agraria dan Undang Undang No 24 Tahun 1992 Tentang Pokok Penataan Ruang.

Selain itu pendekatan yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan sejarah (*historical approach*), karena didalam penulisan ini juga diperbandingkan dengan Undang Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya yaitu Undang Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

I.7.b Bahan Hukum

Bahan hukum primer (*authoritive record*) diperoleh dari Peraturan Perundang-undangan. Bahan hukum sekunder (*non authoritive record*) diperoleh dari buku teks/literature, artikel dalam berbagai majalah ilmiah atau jurnal hasil penelitian dibidang hukum, thesis, makalah-makalah yang disampaikan dalam berbagai forum pertemuan ilmiah seperti diskusi, seminar, dan lokakarya, serta dari pendapat yang berisi tentang penataan ruang wilayah laut, termasuk *web site* dari internet[4].

---

[3] Enid Cambell et all, "*Legal Research Material And Methods*", Thirth edition, N S W Singapore 1988,h.276.

[4] "……", "*Penelitian Hukum*" Yuridika, Mahmud Pieter, Volume 16 No.2 Maret 2001,h.4.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksudkan berupa Undang Undang Dasar 1945, Undang Undang dan Peraturan Pelaksana lainnya. Sedangkan bahan hukum sekunder, meliputi : bahan-bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer.

I.7.c Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum pustaka diperoleh dengan melakukan penelusuran dengan sistem katalog, setelah bahan-bahan diperoleh dibuat catatan-catatan pada kartu-kartu yang disebut bibliografi dengan cara tertentu yaitu dengan mengelompokkan kartu-kartu tersebut berdasarkan pembagian bab. Tetapi dalam penguraian dan analisis dikelompokkan berdasarkan pokok pembahasan masalah dalam skripsi ini. Kepustakaan utama adalah bidang hukum penataan ruang dan administrasi negara.

Data kepustakaan diolah dengan melaksanakan identifikasi dan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah. Melalui proses klasifikasi untuk selanjutnya dianalisis.

I.7.d Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, maka data yang sudah terkumpul yang diperoleh baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yaitu peraturan-peraturan

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

yang mengatur tentang penataan ruang wilayah perairan daerah yang dilakukan dengan pola pikir deduktif yaitu beranjak dari konsep umum dikaitkan dengan kenyataan empirik. Dengan demikian akan diperoleh kesimpulan yang sesuai dengan rumusan permasalahan.

I.8 Pertanggungjawaban Sistematika

Skripsi ini terdiri dari empat bab. Untuk memudahkan dalam memahami isi pembahasan materi skripsi ini, maka disusunlah sistematika yang berurutan sesuai dengan materi pembahasan.

Bab I berisikan tentang pendahuluan, sebagai bab awal dari penulisan skripsi, dimana bab ini memuat gambaran umum yang terdiri dari; latar belakang, rumusan masalah, penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian serta pertanggungjawaban sistematika.

Bab II berisi tentang penjelasan mengenai rumusan masalah yang pertama yaitu tentang pengaturan kewenangan penataan ruang wilayah laut yang ada di Indonesia.

Bab III menjelaskan tentang upaya hukum terhadap konflik norma pada penataan ruang wilayah laut sesuai dengan aturan hukum yang berlaku di Indonesia.

Bab IV berisikan kesimpulan yang diperoleh dari Bab II dan Bab III.

BAB II

PENGATURAN KEWENANGAN

PENATAAN RUANG WILAYAH LAUT

II.1 Kewenangan

II.1.a Pengertian Kewenangan

Pokok pertama dalam pembahasan ini adalah tentang perbedaan istilah antara kewenangan dan wewenang. Istilah wewenang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia digunakan dalam bentuk kata benda, namun demikian definisi antara wewenang dan kewenangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sama "wewenang/kewenangan adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu)"[5].

Pengertian umum dari wewenang atau kewenangan menurut kamus hukum (*Black's Law*), yaitu kewenangan atau wewenang yang dalam Bahasa Inggris dikenal dengan authority[6];

> ***Authority*** *; permission, rights to exercise power; to implement and enforce laws; to exact obedience; to synonymous with power; the power delegated by a principal to his agent. The lawful delegation of power by one person to another. Power of agent to effect legal relation by acts close in accordance with principals manifestation of consent to agent.*

---

[5] Poerwadarminta W.J.S, "*Kamus Umum Bahasa Indonesia*", Balai Pustaka, Jakarta, 1976, h.1150.

[6] Henry Campbell Black, "*Black's Law Dictionary with Pronunciation's*" sixth Edition, West Publishing co, St. Paul Minn, 1990, h.32.

II.1.b Komponen Kewenangan

Dalam hukum positif Indonesia dapat kita temukan istilah kewenangan yaitu didalam Undang Undang No.19 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara pada Pasal 1angka 6 .

> "tergugat adalah badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata"

Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaannya terletak dalam karakter hukumnya, istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat mapun dalam konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep hukum Indonesia istilah kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik[7].

Dalam hukum tata Negara , wewenang (*bevoigdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechstacht*), jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Maka dari itu, karena konsep wewenang yang merupakan hukum publik, artinya suatu wewenang tersebut sekurang-kurangnya harus terdiri dari 3 komponen yaitu[8] :

---

[7] "……", "*Tentang Wewenang*" Yuridika FH Unair ,Philipus M Hadjon, No.5 & 6 Tahun XII, September – Desember 1997, h.1.

[8] ibid, h.2

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

1. Pengaruh
2. Dasar hukum
3. Konformitas hukum

Syarat pertama dari unsur kewenangan adalah adanya pengaruh, yang dapat diartikan bahwa wewenang atau kewenangan digunakan untuk tujuan agar dapat mengendalikan perilaku dari manusia yang merupakan subyek hukum. Keterkaitan teori kewenangan yang pertama ini dengan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada Pasal 18 adalah bahwa wewenang yang diberikan oleh Undang Undang kepada daerah dalam pengelolaan wilayah laut daerah ditujukan untuk mengendalikan perilaku dari subyek hukum. Hal ini mengandung makna bahwa substansi dari Pasal 18 ini berisikan suatu pemberian wewenang tertentu pada pemerintah daerah dalam menjalankan pengelolaan wilayah lautnya. Untuk komponen dasar hukum sehingga suatu wewenang dapat dikatakan sebagai penjelmaan dari hukum publik adalah kewenangan tersebut dapat ditunjuk dasar hukumnya[9]. Keterkaitan komponen dasar hukum dengan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada Pasal 18, bahwa aturan inlah yang digunakan sebagai dasar hukum bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan wewenang pengelolaan atau dalam penulisan ini dalam rangka penataan ruang laut yang ada dalam wilayahnya.

Makna dari komponen kedua tersebut adalah terkait dengan sumber dari kewenangan tersebut, yakni yang menjadi dasar hukum pemberian kewenangan

---

[9] ibid

tersebut. Dalam kewenangan yang dimiliki oleh daerah sesuai Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada Pasal 18, telah dijelaskan bahwa daerah mendapatkan kewenangan berdasarkan hukum positif Indonesia.

Komponen ketiga sebagai syarat dari kewenangan adalah konformitas hukum, yaitu bahwa kewenangan tersebut mengandung makna adanya standart kewenangan yaitu standart umum (semua jenis wewenang) dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu)[10]. Makna dari pengertian diatas adalah bahwa komponen kewenangan yang terakhir ini adalah bahwa pelaksanaan dari kewenangan ini harus bersesuaian dengan standar prosedur kewenangan baik itu standart umum (untuk semua jenis wewenang) dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Standart kewenangan yang dimaksudkan adalah standart prosedur dalam kewenangan tersebut.

II.1.c Sumber Kewenangan

Penjelasan dari konsep komponen kedua yaitu sumber kewenangan secara mendalam , maka seharusnya secara teoritik kita mengetahui berbagai sumber dari wewenang menurut hukum publik. Bagi pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan jabatan[11]. Artinya kewenangan yang dimiliki pada hakikatnya melekat pada jabatan yang diemban oleh pejabat tersebut. Hal ini secara jelas juga dicantumkan

---

[10] ibid, h.4

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

pada makna dari kewenangan menurut Black's Law bahwa kewenangan adalah *"Power of agent to effect legal relation by acts close in accordance with principals manifestation of consent to agent"*.

Jabatan memperoleh kewenangan melalui tiga sumber, yaitu[11] :

1. Atribusi
2. Delegasi
3. Mandat

Tetapi beberapa ahli juga membagi sumber kewenangan tersebut menjadi dua macam, yaitu :

1. Atribusi, dan
2. Pelimpahan wewenang yang terdiri atas :
   a. Delegasi
   b. Mandat

Ada perbedaan pendapat antara para ahli, tetapi pada intinya secara substansi sumber kewenangan bagi pemerintah atau pejabat pemerintah untuk melakukan tindak pemerintahan. Sedangkan tindakan pemerintah sendiri terbagi atas tindakan pemerintah baik yang bersifat tindakan hukum (*rechts handelingen*) maupun tindakan materiil (*feitelijke handelingen*), dimana kedua tindakan pemerintah tersebut mempunyai konsekuensi yuridis yang berbeda[12].

Seperti diuraikan oleh Prof. Philipus M Hadjon, bahwa wewenang atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintah

[11] Philipus Mandiri Hadjon, "*Pengantar Hukum Administrasi*".Gajah mada Press University, Yokyakarta, 1999, h.139.

[12] ibid.

(VanWijk/ Konijnenbelt, h.51) dan juga dikatakan bahwa atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada Undang Undang dalam arti materiil (Raport, h.11)[13]. Rumusan lain dikatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu". Rumusan senada dijelaskan pula oleh Emanuel Sudjatmoko, MH bahwa "wewenang atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan Negara oleh Undang-Undang"[14].

Kewenangan atribusi adalah kewenangan pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari Undang Undang secara materiil, artinya secara nyata tercantum dalam materi perundangan tersebut dan wewenang dari kedua pendapat tersebut terdapat kesamaan makna tentang atribusi yaitu wewenang yang melekat pada jabatan. Karena materi kewenangan yang diberikan secara atribusi adalah kewenangan pemerintahan atas hal tertentu , sehingga pada dasarnya wewenang itu telah melekat pada jabatan.

Sumber kewenangan yang kedua adalah delegasi, seperti dijelaskan sebelumnya bahwa wewenang ini merupakan pelimpahan wewenang, yang artinya kewenangan tersebut berasal dari pelimpahan dari pejabat yang mempunyai kewenangan secara atribusi. Secara jelas definisi stipulatif (definisi yang diberikan oleh Undang-Undang atau hukum positif) dari perundangan Indonesia tidak diberikan, tetapi dari doktrin ahli Tata Negara memberikan

---

[12] ibid

[13] op cit, h.5

[14] "……", "*Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal*", Emanuel Sudjatmoko, h. 2.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

definisi yang jelas tentang delegasi. Salah satunya adalah menurut J.B.J.M Ten Berge, bahwa penjelasan tentang definisi dari delegasi dalam hukum Belanda tercantum dalam artikel 10:3 AWB, bahwa delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat suatu keputusan [*besluit*]) oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut[15]. Artinya setelah pejabat yang memiliki wewenang tersebut secara atributif melimpahkan kewenangannya pada pihak lain maka secara utuh wewenang dan tanggung jawab atas keputusan yang berkaitan dengan wewenang tersebut menjadi milik pihak lain tersebut.

Sumber kewenangan yang terakhir yaitu mandat yang juga merupakan jenis kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Mandat adalah suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan, dan pelimpahan wewenang tersebut bermaksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Keputusan itu bernilai sama halnya dengan keputusan pejabat Tata Usaha Negara yang memberikan mandat. Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat, dan untuk memberikan kewenangan berupa mandat tidak perlu adanya ketentuan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intern-hirarki organisasi pemerintah[16].

Kekuasaan pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah menurut Pasal 18 Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan

---

[15] Ibid

[16] loc cit, h.6

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Daerah adalah suatu bentuk kewenangan atau wewenang. Karena sumber dari kewenangan tersebut secara materiil ada pada Undang-undang atau dengan kata lain wewenang tersebut diberikan langsung oleh Undang Undang, maka kewenangan tersebut dapat dikategorikan kewenangan atribusi.

Semua komponen kewenangan dan juga sumber kewenangan telah diuraikan dengan jelas. Maka itu sesuai dengan Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tepatnya dalam Pasal 18 mengenai kewenangan daerah atas pengelolaan wilayah laut, bahwa kewenangan tersebut adalah kewenangan yang bersumber atau diberikan secara materiil oleh Undang-Undang. Karena baik syarat pertama dan syarat kedua dari komponen kewenangan telah dipenuhi oleh wewenang tersebut. Sedangkan untuk syarat ketiga yaitu konformitas hukum juga telah dipenuhi oleh wewenang atau kekuasaan yang diberikan pada daerah berdasarkan Pasal 18 Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Maka dapat dinyatakan bahwa wewenang penataan ruang laut oleh daerah dapat dikatakan sebagai wewenang/kewenangan karean memenuhi syarat disebut wewenang, dan juga kewenangan itu diberikan oleh undang undang sehingga dapat dikatakan bahwa sumber wewenangnya adalah wewenang atribusi.

II.2 Perbedaan Substansi Dari Undang Undang No.22 Tahun 1999 Dan Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Berkaitan Dengan Kewenangan Daerah Atas Laut

II.2.a Undang Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Perbandingan Undang Undang Pemerintahan Daerah Indonesia sebagai peraturan utama yang dijadikan dikaji berkenaan dengan wilayah laut daerah. Perbandingan tersebut mencakup pada dua hukum positif Indonesia tentang pemerintahan daerah yang mengatur wilayah laut, yang sebelumnya adalah Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yaitu pada Pasal 10, Pasal 9, Pasal 7 dan Pasal 2 .

Penjabaran pertama yaitu pada Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya pada konsepsi Pasal 2 yaitu mengenai pembagian daerah. Substansi pokok terdapat dalam Pasal 2 ayat tersebut, yang berbunyi :

> "(1) Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom".

Ide dari pasal tersebut yakni melakukan pembagian NKRI berdasarkan konsep kewilayahan atau territorial, artinya menurut undang-undang ini NKRI terbagi atas wilayah-wilayah daerah. Konsekuensi dari adanya pasal tersebut adalah bahwa Negara tidak mempunyai kekuasaan atau kewenangan atas wilayah atau teritorial karena kekuasaan tersebut dipecah dan diberikan kepada daerah-daerah, khususnya yang secara nyata mempunyai wilayah atau teritorial adalah daerah kabupaten/kota.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Konsepsi pasal 2 ini banyak sekali dikritik , karena dengan adanya pasal ini maka ada pengingkaran terhadap esensi dari NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) artinya Undang-undang ini adalah pengaturan Indonesia menuju pada pendekatan federasi. Karena pembagian kewenangan daerah secara federalisasi dengan pendekatan pembagian wilayah/teritorial, sehingga pemerintah daerah dapat melakukan wewenang pemerintahan dalam teritori tersebut. Dan pada Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah konsepsi Pasal 2 ini yang diubah selain perubahan lainnya.

Dampak dari konsepsi Pasal 2 tersebut, membawa akibat secara menyeluruh pada setiap pasal undang-undang ini. Tidak terkecuali Pasal 10 Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yakni wewenang yang berkaitan dengan wilayah laut. Substansi Pasal 10 itu adalah:

> "(1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.
> (2) Kewenangan daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi :
> a. eksplorasi, ekspoitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
> b. pengaturan kepentingan administratif;
> c. pengaturan tata ruang;
> d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan
> e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan Negara; dan
> (3) Kewenangan Daerah Kabupaten dan daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.
> (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah."

Konsekuensi yuridis adanya pengaturan Pasal 2 ini terhadap Pasal 10 adalah bahwa secara yuridis daerah mempunyai wilayah atau territorial laut,

MILIK PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

sehingga daerah dapat melaksanakan kewenangannya atas wilayah laut tersebut. Akibat dari pengaturan ini maka secara keseluruhan substansi pembagian bidang kewenangan yang diberikan kepada daerah selalu memandang daerah sebagai pemegang kewenangan atributif pemerintahan atas territorial tersebut. Atau dapat dimaknai bahwa pemerintah daerah dapat menjalankan pemerintahannya sendiri diluar bidang yang diperintahkan oleh undang-undang ini, maka untuk penataan ruang laut pemerintah daerah mempunyai kewenangan atributif atas wilayah lautnya sesuai perintah undang undang.

Dalam pengaturan penataan ruang tersebut tidak boleh terlepas pada pengaturan pembagian kewenangan seperti yang diberikan pada Pasal 7 Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

(1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
(2) Kewenanangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kibijakan tentang perencanaan nasional dan engendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, system administrasi Negara dan lembaga perekonomian Negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemdayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Kewenangan yang diberikan pada Daerah Propinsi sesuai Pasal 9, substansinya meliputi :

(1) Kewenangan propinsi sebagai Daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
(2) Kewenangan propinsi sebagai Daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Selain itu dalam pengaturan Pasal 7 dan Pasal 9 Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang maknanya diintegrasikan dengan konsep yang diatur pada Pasal 2 dan kaitannya dengan Pasal 10. Secara jelas dalam substansi kedua pasal itu ditemukan adanya suatu pemberian bidang kewenangan kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan wewenang penataan ruang laut.

Secara keseluruhan ide kewenangan daerah atas penataan ruang wilayah wilayah laut menurut Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah bahwa daerah baik daerah Propinsi, Kabupaten atau Kota mempunyai suatu wilayah territorial yang nyata diberikan oleh Pasal 2 Undang undang ini. Maka secara jelas dampak pasal tersebut pada kewenangan penataan ruang daerah terhadap wilayah laut yang dimilikinya adalah bahwa daerah mempunyai suatu bidang kewenangan dalam penataan ruang wilayah laut. Artinya daerah dapat melakukan kewenangan penataan ruang laut sesuai rencana tata ruang daerahnya tanpa adanya permintaan pertimbangan dari pusat, karena daerah mempunyai bidang kewenangan sendiri atas wilayah laut tersebut

Dari uraian diatas dapat diketahui konsep keseluruhan dalam Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah pemberian bidang kewenangan bukan pada urusan, sehingga ada perbedaan yang jelas akan memberikan konsekuensi yuridis yang berbeda dengan Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Juga konsep pembagian daerah yang memberikan pendekatan pada pembagian wilayah Negara mempengaruhi semua cara pandang undang undang ini.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Keterkaitan teori kewenangan yang pertama ini dengan Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka tidak boleh terlepas pula pembahasan mengenai Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Peraturan Pemerintah ini merupakan suatu peraturan pelaksana dari Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan bila dilihat dari substansinya maka teori kewenangan yang melandasi peraturan ini adalah teori kewenangan *residu*/sisa. Yaitu bahwa segala yang tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah (yang selanjutnya akan disebut dengan PP) ini adalah menjadi wewenang dari pemerintah daerah kabupaten/kota, hal ini dikarenakan materi pengaturan dalam PP hanya berisikan wewenang pemerintah Pusat dan Propinsi, maka dari itu sisa dari wewenang Pusat dan Propinsi menjadi wewenang Kabupaten/Kota.

Pasal dari Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom yang mengatur mengenai Penataan ruang laut adalah Pasal 2 ayat (3) bagian ke 13 yaitu tepatnya pada Bidang Penataan Ruang. Yaitu pada substansi huruf (c) bahwa pemerintah pusat mempunyai wewenang penataan ruang laut diluar wilayah 12 mil, artinya wilayah yang menjadi kewenangan dari pemerintah pusat adalah diluar dari wilayah yang telah ditetapkan oleh Pasal 3 Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota).

Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom,

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

yang membahas mengenai Kewenangan Propinsi atas penataan ruang lautnya ditemukan dalam Pasal 3 angka 2 pada Bidang Kelautan. Bahwa secara yuridis Pemerintah Provinsi mempunyai wewenang penataan dan Pengelolaan Perairan yang menjadi wilayah kewenangannya. Maka dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa adanya pengakuan secara atribusi wewenang Provinsi untuk melakukan penataan ruang laut wilayahnya sesuai amanat dari Undang Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, meskipun nantinya dalam melaksanakan wewenang tersebut masih dibatasi oleh berbagai peraturan pelaksanaan yang lain, tetapi hal ini secara nyata tidak meniadakan wewenang tersebut.

Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom menganut teori sisa, maka segala ketentuan yang tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut menjadi wewenang pemerintah Kabupaten/Kota. Sesuai Undang Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Kabupaten/Kota mempunyai wewenang untuk wilayah laut selebar 4 mil, maka secara yuridis Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk melakukan penataan ruang di lebar laut wilayah tersebut. Artinya secara substansi materi Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000 menjelaskan bidang kewenangan yang diberikan oleh Undang Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, sehingga jelas diketahui bahwa bidang penataan ruang laut adalah termasuk dalam salah satu bidang yang diserahkan wewenang pengelolaan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan Undang Undang.

II.2.b Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang undang pemerintahan daerah yang terbaru ini, sebagian besar subtansinya memang tidak banyak berubah, namun konsep pokok dalam pembagian daerah undang-undang ini berbeda dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya. Sebagai pembahasan awal untuk membandingkan antara kedua perundangan pemerintahan daerah, maka penjelasan pertama adalah mengenai sub bab pembagian daerah yaitu tepatnya pada Pasal 2 ayat 1 Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah :

> "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan/atau daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah."

Pendekatan yang dijelaskan dalam Pasal ini yaitu mengenai konsepsi pembagian daerah dengan melakukan pendekatan "negara" bukan konsep "territorial" seperti pada Undang Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya perbedaan pendekatan yang dilakukan pada konsep pembagian daerah kedua perundangan tersebut mengakibatkan perbedaan konsep penguasaan atau kewenangan atas laut (penataan ruang laut).

Pendapat pertama yang akan diulas mengenai konsep negara menurut Prof. Mr. Kranenburg, bahwa Negara itu pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa[17]. Jadi menurut Kranenburg yang diakui sebagai konsepsi pandangan hukum mengenai

---

[17] Soehino, "*Ilmu Negara*", Liberty, Yokyakarta, 2000, h.142.

Negara bahwa yang menjadi titik acuan adalah Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan. Hal yang sama juga disampaikan oleh teori hakekat Negara modern yang dikemukakan oleh para ahli tata negara yang mengartikan bahwa Negara pada hakekatnya adalah organisasi kekuasaan yang meliputi atau menyatukan kelompok manusia yang kemudian disebut bangsa[18]. Meskipun dalam dua pandangan mengenai hakekat Negara tersebut memiliki suatu perbedaan, tetapi yang jelas dari teori tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Negara pada hakekatnya adalah sebagai suatu organisasai kekuasaan.

Dari penjelasan tentang konsep Negara diatas diketahui bahwa konsep Pasal 2 Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini adalah tentang pembagian kekuasaan, yaitu lebih tepatnya pada pembagian kekuasaan eksekutif. Atau dengan kata lain konsep pendekatan pembagian kekuasaan yang dilakukan dalam perundangan ini adalah pembagian kekuasaan secara vertikal yaitu pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan atau kewenangannya dalam urusan tertentu kepada pemerintah daerah. Sehingga adanya konsep pembagian kekuasaan ini juga akan memberikan pengaruh yang berbeda secara yuridis terhadap keseluruhan substansi dari perundangan ini.

Selain itu pasal yang mengatur tentang pembagian kewenangan daerah baik untuk Daerah Propinsi atau daerah Kabupaten/Kota yang tercantum pada Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (2) :

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan skala provinsi yang meliputi :

---

[18] Ibid , h.143.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;

b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;

c. ...

Sedangkan substansi dari Pasal 14 ayat (1) adalah :

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan berskala kabupaten/kota meliputi :

a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;

b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;

c. ...

Substansi dari pasal tersebut adalah bentuk pemberian kewenangan berupa penyerahan urusan, artinya hanya untuk urusan tertentu saja yang diberikan bukan penyerahan bidang seperti pada Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Atau dengan kata lain bahwa pemberian kewenangan yang berikan kepada daerah lebih dipersempit dari pada pengaturan pada undang-undang sebelumnya, bahwa yang semula pemberian kewenangan pada bidang kemudian diperbaharui dengan pemberian kewenangan pada urusan tertentu saja. Karena dalam pengaturan undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini hanya, memberikan penyerahan urusan maka konsekuensinya bahwa pemerintah daerah hanya mempunyai kewenangan dalam penataan ruang dalam wilayahnya hanya sebatas kewenangan terhadap urusan tertentu dari penataan ruang tersebut saja atau tidak meliputi keseluruhan bidang penataan ruang.

Secara keseluruhan konsepsi dari Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah akan membawa pengaruh yang sangat besar

terhadap Pasal 18 undang undang ini, karena secara substansi pasal ini sama dengan Pasal 10 Undang Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

> "(1) Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.
> (2) Kewenangan daerah di wilayah laut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, meliputi :
> a. eksplorasi, ekspoitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
> b. pengaturan kepentingan administratif;
> c. pengaturan tata ruang;
> d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan
> e. bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan Negara; dan
> (3) Kewenangan Daerah Kabupaten dan daerah Kota di wilayah laut, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi.
> (4) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah."

Namun adanya perubahan konsep dari Pasal 2 dan pasal pembagian kewenangan yaitu Pasal 13 dan Pasal 14, dampaknya bagi Pasal 18 adalah bahwa kewenangan atas penataan ruang wilayah laut daerah, hanya sebatas pada kewenangan urusan penataan ruang laut tersebut, bukan pada bidangnya. Artinya ada batasan-batasan tertentu yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam melakukan kewenangan tersebut. Meskipun dalam melaksanakan kewenangan atas pemberian urusan penataan ruang laut pada daerah, harus ada peraturan pelaksanaan yang jelas sehingga tidak ada berbagai macam interpretasi antar daerah.

Adanya perbedaan konsep antar kedua perundangan pemerintahan daerah tersebut, yang membawa dampak yuridis yang sangat berbeda terhadap

pengaturan penataan ruang laut di Indonesia, meskipun secara substansi pasal yang mengatur tentang penataan ruang laut tetap sama. Penyerahan urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan daerah dalam perundangan pemerintahan daerah lazimnya disebut sebagai desentralisasi. Sehingga pemberian kewenangan berupa urusan pemerintahan dalam hal penataan ruang laut adalah suatu urusan yang didesentralisasikan pemerintah kepada pemerintah daerah. Konsekuensi dari seluruh pengaturan diatas maka daerah mempunyai kewenangan atas urusan penataan ruang laut daerah karena secara yuridis urusan tersebut oleh pemerintah telah didesentralisasikan kepada daerah.

Tetapi pada kenyataannya banyak terdapak kritik yang diberikan terhadap konsep desentralisasi tersebut. Bahwa Pengertian desentralisasi sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada aspek politik (*political aspect*) atau aspek politik-kekuasaan negara, sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks pembagian kekuasaan dalam prakteknya kedua istilah tersebut mempunyai keterikatan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara tentang otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintah yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian sebaliknya[19].

---

[19] Ryaas Rasyid, "*Perspektif Otonomi Luas, dalam Otonomi atau Federalisasi, Dampaknya terhadap Perekonomian*",Suara Pembaharuan, Jakarta,2000,h.78.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

II.3 Tumpang Tindih Kewenangan Dengan Pengaturan Dalam Perundangan Lain

II.3.a Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria

Adanya konfik norma (*norm conflict*) yang terjadi dalam pengaturannya menyebabkan ketidakpastian hukum dalam penataan ruang laut di Indonesia. Maka dari itu perlu suatu penelusuran dan analisis lebih lanjut terhadap produk pengaturan penataan ruang laut. Sebagai langkah awal adalah membandingkan peraturan primer yaitu Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, dengan bahan pembanding pertama yang menyebabkan adanya tumpang tindih kewenangan yakni dengan Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.

Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau lebih banyak dikenal dengan istilah UUPA, merupakan peraturan dasar yang mengatur tentang agraria di Indonesia secara umum. Seperti dicantumkan dalam landasan filosofis UUPA bahwa pengaturan agraria di Indonesia adalah mencakup pengertian agraria dalam arti luas yaitu bumi, air, udara dan ruang angkasa.

Makna dari pengertian agraria dalam arti luas yaitu mengenai istilah "air" dalam UUPA, termasuk juga didalamnya adalah laut. Sehingga dapat diartikan bahwa cakupan tentang penataan ruang laut secara umum akan diatur oleh UUPA karena UUPA merupakan peraturan dasar yang mengatur tentang semua hukum agraria di Indonesia.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Secara jelas pengaturan tentang laut dalam UUPA termaktub dalam Pasal 1 ayat (5) yaitu :

" Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia".

Selanjutnya pada Pasal 2 ayat (1) dan (2) UUPA yang mengatur tentang hak menguasai Negara dan pengaturan Negara terhadap agraria dalam arti luas tersebut yaitu :

(1) "Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3. Undang-Undang dasar dan hal-hal sebagai yang dimasud dalam pasal 1. bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
   a. mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
   b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
   c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa".

Terkait dengan arti agraria dalam arti luas yang laut menjadi bagian dalam pengaturannya. Sehingga jelas dalam pengaturan pada Pasal 2 ini, Negara atau dalam konteks penulisan ini adalah pemerintah pusat, adalah yang mempunyai hak dalam penguasaan atas laut, dan dapat melakukan pengaturan tentang laut. Maka sesuai pengaturan dasar yang ditetapkan UUPA Pasal 2 ini, yang mempunyai hak dan kewenangan dalam melakukan pengaturan penataan ruang laut adalah Negara atau pemerintah pusat.

Dalam substansi UUPA yang terkait dengan penataan ruang laut bertentangan dengan substansi dari perundangan pemerintahan daerah yaitu Undang Undang No.22 tahun 1999 dan Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Hal itulah yang dalam latar belakang permasalahan dikatakan sebagai konfilk norma (*norm confict*) karena terdapat perbedaan pengaturan tentang satu hal saja, dalam dua perundangan di Indonesia.

II.3.b Undang-Undang No.24 tahun 1992 Tentang Penataan Ruang

Tumpang tindih kewenangan antara Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai bahan hukum primer dengan Undang Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Undang-undang penataan ruang digunakan sebagai suatu bahan perbandingan karena, dijelaskan dalam Pasal 1 Undang Undang No.24 tahun 1992 pada angka 1 bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, raung lautan dan ruang udara. Sehingga penataan ruang laut merupakan bagian dari pengaturan yang diberikan pada Undang Undang No.24 tahun 1992 dalam arti luas.

Secara lebih rinci pengaturan tentang penataan ruang laut dalam undang-undang ini diatur dalam Pasal 9, yaitu :

(1) Penataan ruang wilayah Propinsi daerah tingkat I dan wilayah kabupaten/Kotamadya. Daerah Tingkat II, di samping meliputi ruang daratan, juga mencakup ruang lautan dan ruang udara sampai batas tertentu yang diatur dengan perundang-undangan.
(2) Penataan ruang lautan dan penataan ruang udara di luar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur secara terpusat dengan undang-undang.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Dalam undang undang penataan ruang juga menjelaskan hal yang hampir sama dengan UUPA, yaitu kewenangan penataan ruang laut menjadi kewenangan dari pemerintah pusat, sehingga daerah tidak mempunyai kewenangan apapun terhadapnya. Hal ini secara jelas dicantumkan dalam Pasal 9 Undang Undang No.24 tahun 1992. Maka itu seperti halnya UUPA, Undang Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang juga terdapat adanya konflik norma dengan Undang No.22 tahun 1999 dan Undang Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu berkenaan dengan wewenang daerah atas penataan ruang laut.

BAB III

UPAYA HUKUM TERHADAP KONFLIK NORMA PADA PENATAAN RUANG WILAYAH LAUT

III.1 Upaya Hukum Terhadap Konflik Norma

Penyebab utama dari tumpang tindih kewenangan dalam hukum positif Indonesia yakni dengan mulai disahkannya Undang Undang No.22 tahun 1999 yang digantikan dengan Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tepatnya kewenangan yang terkait pada pengaturan Pasal 13, Pasal 14 dan terutama Pasal 18 tepatnya pada masalah penataan ruang laut.

Unsur kewenangan secara atribusi memang telah dipenuhi oleh Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah khususnya pada Pasal 18 yaitu yang berkenaan dengan kewenangan penataan ruang laut. Sehingga pemerintah daerah secara atribusi memang mempunyai wewenang, meskipun dibatasi hanya pada wewenang terhadap urusan tertentu saja.

Sebagai solusi terhadap masalah kewenangan yang secara yuridis disarankan oleh penulis adalah dengan mengembalikan permasalahan tumpang tindih kewenangan atau pertentangan peraturan perundangan tersebut pada asas hukum. Karena asas hukum sebagai suatu meta-kaidah atau dasar/basis yang mendahului atau melandasi kaidah. Dalam hal ini asas hukum yang dimaknai sebagai suatu kaidah hukum yang mempunyai arti lebih luas dibandingkan dengan peraturan perundangan (norma hukum). Asas hukum adalah sebuah basis (landasan) suatu sistem kaidah hukum terdapat kaidah-kaidah penilaian yang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

fundamental[20]. sehingga untuk menyelesaikan permasalahan tumpang tindih kewenangan dalam hal penataan ruang wilayah laut dapat dikembalikan pada asas hukum.

Dalam suatu penelusuran ketentuan perundang-undangan bukan tidak mungkin ditemukan ketentuan yang satu terhadap yang lain saling bertentangan. Maka dalam hal tersebut penulis harus memahami dan menggunakan pijakan pada asas-asas hukum dalam perundang-undangan. Dan hal inilah yang terjadi pada penataan ruang wilayah laut Indonesia yang secara substansi ada pertentangan antara perundangan yang satu dengan yang lainnya.

Asas hukum yang paling tepat digunakan untuk menyelesaikan masalah tersebut, yaitu "*lex posterior derogat legi priori*" yang artinya perundang-undangan yang kemudian menyisihkan perundang-undangan terdahulu. Tetapi dalam hal ini kedua perundangan tersebut harus mempunyai tingkatan yang sama dan juga mengatur suatu permasalahan atau hal yang sama[21]. Dari substansi asas hukum tersebut maka dapat diketahui bahwa Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah peraturan perundangan yang paling layak digunakan sesuai dengan asas hukum yang ada. Artinya segala aturan atau substansi dari Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah yang digunakan sebagai dasar hukum dalam kewenangan penataan ruang laut. Konsekuensi dari pernyataan tersebut adanya pengakuan secara hukum

---

[20] J.J.H Bruggink, "*Refleksi Tentang Hukum*", PT Citra Aditya Bakti,Bandung 1999, h.119.

[21] "……", "*Penelitian Hukum*" Yuridika FH Unair , Pieter Mahmud Marzuki, No.2, Maret, 2001, h.10.

tentang wewenang daerah atas urusan penataan ruang laut didalam teritorialnya.

Namun dalam penggunaan asas diatas pertimbangan utama yang menjadi rujukan adalah "*stuffentheorie*" yaitu tata urutan perundang-undangan[22]. Untuk tata urutan perundangan yang berlaku di Indonesia telah diatur dalam peraturan yaitu Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tepatnya diatur pada Pasal 7 ayat (1) yang berisi:

"7 (1) Jenis dan Hirarkhi peraturan perundang-undangan adalah sbb. :

1. Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945
2. Undang Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah"

Stuffenthorie telah dipenuhi oleh keseluruhan peraturan perundangan yang telah diperbandingkan, yaitu peraturan tersebut (yang diperbandingkan) secara yuridis dalam hukum tata urutan perundangan Indonesia mempunyai kedudukan yang sama/setara. Sehingga penerapan dari asas tersebut dapat dilakukan karena telah memenuhi syarat *stuffentheorie*.

Solusi yang dapat diberikan akibat penyelesaian tumpang tindih kewenangan diatas terhadap penataan ruang laut, menurut asas hukum " *lex posterior derogat legi priori*" bahwa Undang undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalahkan keberlakuan dari undang undang yang lainnya. Undang-undang lain tersebut terutama adalah Undang Undang No.24 tahun 1994 tentang Pentaan Ruang dan Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.

---

[22] ibid, h.11

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Sehingga yang menjadi aturan hukum yang harus ditaati saat ini adalah Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Konsekuensinya bahwa sesuai undang undang tersebut maka pemerintah daerah mempunyai wewenang atas urusan penataan ruang wilayah laut daerahnya. Artinya daerah mempunyai wewenang atas rencana penataan ruang laut didalam teritorialnya, meskipun ada beberapa pembatasan yang memang ditetapkan oleh pemerintah melalui aturan–aturan sebagai pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah yakni dalam bentuk pedoman atau petunjuk pelaksanaan wewenang daerah terhadap penataan ruang wilayah laut teritorialnya.

III.2 Koordinasi Antar Lembaga Pemerintah

III.2.a Bentuk Dan Cara Koordinasi Lembaga Yang Berwenang

Solusi pertama yang dapat diusulkan dalam permasalahan penataan ruang wilayah laut Indonesia khususnya laut daerah adalah melakukan suatu koordinasi antar lembaga pemerintah baik departemen atau non-departemen yang telah ada. Hal ini dimaksudkan agar lebih memfungsikan lembaga yang telah ada sebelumnya, artinya tetap menggunakan lembaga yang lama tetapi lebih memfokuskan tugas dan kewenangan baru/tertentu sesuai yang telah diperintahkan oleh undang-undang.

Tetapi dalam pengaturan hal yang menyangkut koordinasi bersama ini harus benar-benar dijelaskan secara mendetail tentang tugas dan kewenangan dari

masing-masing departemen. Sehingga tidak ada masalah yang menjadi obyek perebutan wewenang sedangkan masalah penting lainnya terabaikan karena tidak adanya koordinasi yang jelas.

Bentuk dari koordinasi antar lembaga tersebut bisa dimunculkan dalam bentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) yang selanjutnya ditulis SKB, yang secara substansi berisikan tentang pembagian tugas secara mendetail tentang masalah penataan ruang laut wilayah daerah. Dengan adanya SKB tersebut maka masalah yang dihadapi dapat diselesaikan secara efektif dan efisien, karena adanya kerjasama dan keterpaduan dalam menyelesaikan masalah. Dalam rangka mewujudkan pengelolaan wilayah pesisir terpadu diperlukan beberapa proses pengelolaan yang sesuai dengan tahapan manajemen yaitu mulai dari perencanan, implementasi/penarapan, monitoring dan evaluasi. Tahapan proses perencanaan pengelolaan wilayah pesisir tetap mengacu kepada proses perencanaan pembangunan berkelanjutan wilayah pesisir secara umum yaitu untuk mewujudkan pembangunan dan pemanfaatan ruang wilayah pesisir secara terpadu dan berkelanjutan (*sustainable development*)[23].

[23] Dahuri R., Rais Y., Putra S.,G., Sitepu, M.J., "*Pengelolaan Sumber daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*", PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2001,h.13.

III.2.b Lembaga Pemerintah Yang Ditunjuk

Lembaga mana saja yang paling tepat menjalankan tugas dan kewenangan berkait dengan penataan ruang wilayah laut sesuai Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penelusuran lebih lanjut ditemukan dalam Keputusan Presiden No.165 tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Departemen menjelaskan bahwa Lembaga yang paling kompeten dibidang kelautan khususnya penataan ruang laut di Indonesia hanya dikenal pada satu lembaga yang berwenang yaitu Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) yang selanjutnya ditulis DKP.

Wewenang dan tugas departemen kelautan dan perikanan telah dijelaskan secara detail dalam Keputusan Presiden No.165 tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Departemen yaitu pada Pasal 32 :

"(32). Dalam menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31, Departemen Kelautan dan Perikanan mempunyai kewenangan :

a. penetapan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
b. penetapan kriteria penentuan dan perubahan fungsi ruang kawasan/lahan dalam rangka penyusunan tata ruang di bidangnya;
c. penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
d. penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan di bidangnya;
e. pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya;
f. penetapan pedoman pengelolaan dan perlindungan sumber daya alam di bidangnya;

g. pengelolaan dan penyelenggaraan perlindungan sumber daya alam di wilayah laut di luar 12 (dua belas) mil di bidangnya;
h. pengaturan penerapan perjanjian atau persetujuan inter-nasional yang disahkan atas nama negara di bidangnya;
i. penetapan standar pemberian ijin oleh Daerah di bidangnya;
j. penanggulangan bencana yang berskala nasional di bidangnya;
k. penetapan kebijakan sistem informasi nasional di bidangnya;
l. penetapan persyaratan kualifikasi usaha jasa di bidangnya;
m. penyelesaian perselisihan antar Propinsi di bidangnya;
n. pelancaran kegiatan distribusi bahan-bahan pokok di bidangnya;
o. pengaturan tata ruang perairan di luar 12 (dua belas) mil;
p. penetapan kebijakan dan pengaturan eksplorasi, konservasi, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam perairan di wilayah laut di luar 12 (dua belas) mil, termasuk perairan nusantara dan dasar lautnya serta Zona Ekonomi Ekslusif dan landas kontinen;
q. penetapan kebijakan dan pengaturan batas-batas maritim yang meliputi batas-batas daerah otonom di laut dan batas-batas ketentuan hukum laut internasional;
r. penetapan standar dan pengelolaan pesisir, pantai, dan pulau-pulau kecil;
s. penetapan standar pelepasan dan penarikan varietas komoditas perikanan;
t. kewenangan lain yang melekat dan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu :

    1) penetapan kebijakan dan pengelolaan serta pemanfaatan sumber daya alam kelautan termasuk benda berharga dari kapal tenggelam dan kawasan konservasi laut;
    2) penetapan kebijakan teknis serta pengaturan pemasukan dan pengeluaran benih dan induk serta penetapan pedoman dan standar perbenihan dan standar pembudi-dayaan ikan;
    3) penetapan standar jenis dan kualitas komoditi ekspor dan impor di bidangnya;
    4) penetapan norma dan standar teknis pemberantasan hama dan penyakit ikan;
    5) penetapan persyaratan dan akreditasi lembaga pengujian serta sertifikasi tenaga profesional/ahli di bidangnya;
    6) pemberian ijin di bidangnya, di wilayah laut di luar 12 (dua belas) mil, termasuk perairan nusantara dan dasar lautnya, serta Zona Ekonomi Ekslusif dan landas kontinen".

Dari substansi pasal diatas dijelaskan bahwa departemen kelautan dan perikanan mempunyai kewenangan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervisi di bidangnya (yaitu : kelautan dan perikanan). Bidang kelautan dalam hal ini tidak terlepas dari permasalahan penataan ruang laut wilayah yang dimiliki oleh daerah sebagai konsekuensi dari otonomi daerah. Tetapi secara akontrario juga dijelaskan dalam pasal ini, bahwa pengaturan tata ruang perairan di luar 12 (dua belas) mil menjadi kewenangan dari departemen kelautan dan perikanan. Hal ini berarti bahwa yang menetapkan rencana tata ruang wilayah laut daerah tetap daerah sedangkan pemerintah yang dalam hal ini dilaksanakan oleh departemen kelautan dan perikanan sebagai pemberi pedoman pokok, bimbingan, arahan, pelatihan, dan pengawasan saja.

Berdasarkan Keputusan Presiden tersebut dapat dikatakan bahwa lembaga yang berwenang melakukan penataan ruang laut adalah DKP. Tetapi dalam penataan ruang tidak hanya terbatas pada perencanaan tetapi juga pada pengelolaan dan pemanfaatan ruang laut sehingga dicapai pembangunan kelautan yang terpadu dan berkelanjutan. Maka dari itu DKP selaku pemegang kewenangan atau yang bertugas dalam penataan ruang laut, harus menjadi sponsor kerjasama antar departemen itu sehingga tujuan penataan ruang laut dapat memenuhi target.

Kerjasama yang secara jelas diusulkan dalam bab ini, sebelumnya secara nyata pernah menjadi program rencana strategis pembangunan kelautan dan perikanan Indonesia tahun 2001 – 2004. Yang dicantumkan dalam bentuk

Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan No. kep. 18/men/2002 tentang rencana strategis pembangunan kelautan dan perikanan tahun 2001 – 2004. meskipun secara substansi latar belakang dari pembuatan Rencana Strategi (RENSTRA) yang selanjutnya ditulis RENSTRA, kelautan ini dibuat berdasarkan Undang-Undang No.22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun secara konsepsi pembagian kewenangan daerah antara Undang-Undang No.32 tahun 2004 dan Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berbeda. Namun secara substansi kedua perundangan tersebut mengatur hal yang sama mengenai penataan ruang laut wilayah yang ada dalam teritorial daerah. Hanya perbedaannya terletak pada pemberian wewenang yang sebelumnya pada bidang penataan ruang, yang selanjutnya dalam peraturan penggantinya diberikan wewenang terhadap urusan penataan ruang laut saja. Sehingga RENSTRA dari departemen kelautan dan perikanan ini tidak menyalahi aturan yang ada.

Mengenai hal tersebut dapat dilihat dalam lampiran keputusan tersebut yang menjelaskan bahwa dalam pengimplementasian program-program yang direncanakan, Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) juga mengharapkan adanya dukungan dari instansi atau lembaga lain sehingga program kelautan terutama penataan ruang laut dapat mencapai target. Yang dalam RENSTRA DKP diwujudkan dalam keputusan kep. 18/men/2002 yaitu untuk program penataan ruang pesisir dan laut mengharapkan kerjasama dari Departemen Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah (Pemerintah Daerah), Departemen Permukiman Dan Prasarana Wilayah dan Bakosurtanal. Dan kemungkinan kerjasama tersebut dapat

diwujudkan dalam suatu SKB antar instansi, sehingga program yang ditetapkan DKP tentang penataan ruang laut dan pesisir dapat dicapai.

Meskipun RENSTRA tersebut sudah tidak lagi berlaku (hanya dalam jangka 2001-2004 saja), tetapi sebelumnya telah ada upaya dari pemerintah untuk melakukan pembenahan pembangunan penataan ruang wilayah pesisir dan laut.

Program yang disusun oleh DKP disusun berdasarkan konvensi baik nasional maupun internasional, antara lain; Agenda 21, Protokol Montreal dan Deklarasi Bunaken. Pada dasarnya konvensi-konvensi tersebut dalam mengelola dan mengembangkan sumber daya kelautan dan perikanan harus memperhatikan antara lain perencanaan dan pengembangan sumber daya terpadu di wilayah pesisir, pemantauan dan perlindungan wilayah pesisir dan lautan, pemanfaatan sumber daya laut yang berkesinambungan, pemberdayaan dan penguatan masyarakat pesisir. Sehingga Indonesia selaku negara peserta konvensi lingkungan dapat menerapkan suatu pembangunan wilayah laut sesuai prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development).*

Alasan mengapa wilayah pesisir yang menjadi sasaran utama dalam penataan ruang laut daerah karena wilayah laut yang menjadi wewenang daerah yaitu 12 mil seperti pengaturan dalam undang-undang Pemerintahan Daerah masih termasuk dalam area pesisir. Meskipun sampai saat ini belum ada kejelasan tentang batasan luasan daerah pesisir tetapi wilayah 12 mil laut masih dapat digolongkan dalam wilayah pesisir[24].

---

[24] http://www.hayati-ipb.com/users/rudycytc/indv2003/*Kerangka Survei Penataan Ruang Laut Daerah*/ Gyberth. M,/trebyg.htm, h.3.

Selain itu pesisir merupakan suatu bentang alam spesifik sebagai percampuran pengaruh antara darat, udara dan laut[25]. Maka dari itu penataan ruang laut daerah seperti yang diatur dalam Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan penataan ruang pesisir. Karena bentang alamiah dari pesisir yang khusus itu, menyebabkan wilayah pesisir secara ekologi sangat dipengaruhi oleh darat, udara dan laut. Sehingga dalam melakukan perencanaan penataan ruang laut harus benar-benar diperhatikan tentang kondisi sekitar dari wilayah laut itu.

Sesuai dengan Undang Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, tepatnya pada Pasal 7 ayat (1) ditetapkan bahwa pembagian kawasan berdasarkan fungsinya yaitu kawasan lindung dan kawasan budidaya, dari segi administratif yaitu pada Pasal 7 ayat (2) adalah meliputi ruang wilayah nasional, propinsi, dan kabupaten/kota. Selain itu juga ditetapkan pembagian kawasan berdasarkan fungsi dan aspek kegiatan meliputi kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu berdasarkan Pasal 7 ayat (3). Tetapi dalam penataan ruang laut pengaturan tersebut pengaturan Pasal 7 yang masih dapat digunakan berkaitan dengan Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam melakukan pembagian kawasan laut berdasarkan pada kawasan lindung, kawasan budidaya dan kawasan tertentu. Pembagian ini dilakukan dengan tujuan agar dapat dicapai pembangunan laut yang berkelanjutan. Alasan lain yang dapat digunakan untuk memperkuat penggunaan Pasal 7 Undang Undang Penataan Ruang ini karena pada Pasal yaitu mengenai

---

[25] Pethick.J, " *An Introduction to Coastal Geomorphologi*" Eduard Arnold, London, 1997,h.12.

pembagian Administratif dalam Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (4) dan (5) telah dibagi wilayah pengelolaan penataan ruangnya secara tegas oleh pemerintah dalam Undang Undang tersebut.

Untuk mewujudkan target itu, maka DKP harus menjalin kerjasama dengan lembaga lain. Pertama yaitu kerjasama dengan Departemen dalam Negeri dan Otonomi Daerah. Terutama yaitu kerjasama dengan pemerintah Daerah khususnya yang memiliki wilayah laut. Karena tiap daerah harus mengenal benar potensi kelautan mereka sehingga perencanaan tiap daerah yang berbeda-beda tersebut tetap membawa manfaat untuk sekarang dan masa yang akan datang. Sehingga Pemerintah daerah dapat menjalin kerjasama dengan Bakosurtanal yang bertugas memberikan data-data mentah mengenai informasi pemetaan potensi kelautan yang dimiliki tiap daerah.

Lembaga kedua yang dapat diturutkan dalam SKB tersebut adalah Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah. Yakni dengan membangun sarana dan prasarana pendukung yang dapat menunjang peruntukan kawasan sesuai rencara tata ruang laut. Yang dalam terminologi penataan ruang Indonesia dikenal dengan insentif dan disinsentif yaitu pembentukan sarana atau aturan tertentu yang ditujukan untuk menunjang fungsi kawasan tertentu.

Selain itu dalam penataan ruang laut terkait pula dengan masalah perhubungan laut, atau yang lebih dikenal dengan dermaga atau pelabuhan. Di Indonesia pelabuhan dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT Pelindo, sehingga pengelolaan daerah atas wilayah laut sebelumnya secara yuridis telah dikurangi oleh kewenangan pengelolaan atas wilayah pelabuhan oleh

BUMN. Maka artinya dalam melakukan sutau perencanaan penataan ruang laun lembaga atau pihak-pihak yang terlibat antara lain adalah pemerintah Daerah setempat dengan PT Pelindo (jika didaerah tersebut terdapat pelabuhan yang dikelola PT Pelindo). Atau dengan kata lain untuk memperjelas aturan tersebut maka Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Departemen Perhubungan (yang membawahi PT Pelindo), membuat suatu SKB yang berisikan penyelesaian masalah penataan ruang laut secara teknis, sehingga tidak ada multi penafsiran terhadap masing-masing pihak. SKB tersebut berisikan tentang pembatasan-pembatasan, serta cara penataan ruang laut yang terpadu sehingga tidak merugikan atau mengganggu para pihak, dan sumber daya alam laut. Selain itu lembaga ini juga dapat menyediakan sarana fisik perhubungan laut yang lebih memadai sehingga dapat menunjang pembangunan pesisir.

Lembaga yang ditunjuk sebagai lembaga yang berwenang dalam penataan ruang laut adalah oleh Departemen Kelautan dan Perikanan, dan untuk mendukung penataan ruang tersebut perlu kerjasama Departemen-Depertemen yang lain. Meskipun nantinya jika ada permasalahan yang lebih khusus yang melibatkan lembaga lain (misalnya Departemen Perhubungan) maka harus juga melakukan kerjasama dalam bentuk SKB dengan departemen tersebut.

III.3 Pembentukan Suatu Lembaga Baru Yang Berwenang Dalam Penataan Ruang Laut

III.3.a Prosedur Pembentukan

Solusi lain yang dapat diberikan berkaitan dengan lembaga yang berwenang untuk melaksanakan kewenangan seperti yang diperintahkan oleh Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah dengan membentuk suatu lembaga khusus. Seperti lazimnya banyak ditemukan di Indonesia suatu lembaga khusus, sehingga hal tersebutlah yang menjadikan ide adanya pembentukan suatu lembaga khusus yang menangani permasalahan penataan ruang laut wilayah di Indonesia.

Sebenarnya ide pembentukan lembaga khusus ini patut diperhitungkan karena seperti ketehaui bahwa Indonesia memiliki potensi kelautan atau maritim yang sangat melimpah. Maka dari itu perlu dipertimbangkan pembentukan suatu lembaga khusus yang dapat mengkoordinir dan mengelola potensi kelautan Indonesia secara lebih serius, sehingga nantinya diperoleh hasil optimum dari pemanfaatan tersebut untuk pembangunan Indonesia.

Sebelumnya harus diketahui bahwa makna dari lembaga yang termaktub dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah "badan (organisiasi) yang bermaksud melakukan sesuatu penyelidikan keilmuan atau melakukan sesuatu usaha". Selanjutnya adalah menetapkan bentuk dari lembaga baru tersebut, yaitu dalam bentuk lembaga non departemen atau departemen. Sehingga perlu diketahui bahwa lembaga pemerintahan non-departemen adalah badan pemerintahan tingkat pusat yang menjalankan wewenang, tugas dan tanggung

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

jawab penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) dibidang-bidang tertentu. badan-badan pemerintahan tersebut berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan kedudukan yang lebih rendah dari departemen[26]. Alasan pokok mengapa lembaga khusus tersebut didirikan dalam bentuk lembaga non-departeman karena sesuai susunan organisasi departemen (Keputusan Presiden No.45 tahun 1984 yang diganti dengan Keputusan Presiden No.165 tahun 2000) bahwa pimpinan dari departemen adalah menteri[27]. Maka dari itu lembaga khusus itu didirikan dalm bentuk lembaga non departemen.

Tumpang tindih kewenangan antar perundangan yang mengatur masalah penataan ruang, menyebabkan banyaknya penyebaran kewenangan terhadap urusan penataan ruang laut wilayah, sehingga jika dibentuk suatu lembaga baru yang menaungi semua bidang masalah penataan ruang laut, maka diharapkan permasalah kewenanagan tersebut dapat diatasi. Karena alasan tersebut maka diusulkan pembentukan suatu lembaga baru untuk menyelesaikan permasalahan tumpang tindih kewenangan dalam penataan ruang wilayah laut di Indonesia.

Dasar pembentukan lembaga non-departemen oleh presiden memang tidak diatur secara jelas atau eksplisit dalam UUD 1945 maupun peraturan perundangan lainnya. Tetapi sebagai eksekutif atau pimpinan pemerintahan maka kedudukan, tugas, dan fungsinya sebagai penyelenggara pemerintahan sehingga berdasarkan wewenang tersebut presiden dapat membentuk suatu lembaga

---

[26] Philipus Mandiri Hadjon, "*Pengantar Hukum Administrasi*", Gajah mada Press University, Yokyakarta, 1999, h.92.

[27] ibid.

pemerintahan khusus (non departemen) sepanjang sesuai dengan fungsi eksekutifnya. Pembentukan lembaga non-departemen tersebut difungsikan untuk membantu kelancaran pelaksanaan tugas - tugas pemerintahan, sehingga berwenang untuk membentuk satuan pelaksana pemerintahan diluar dari departemen[28]. Untuk hal yang berkaitan dengan pembatasan tersebut diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1) yaitu :

> "4.(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang dasar".

Dari uraian diatas bahwa presiden dapat membentuk lembaga khusus yang berwenang menangani masalah khusus mengenai penataan ruang laut.

Alasan pembentukan lemabaga khusus ini adalah masalah penataan ruang laut menyangkut berbagai aspek, sehingga dalam pelaksanaan wewenang penataan ruang laut yang dimilki oleh daerah harus diberikan pedoman atau bahkan batasan-batasan yang jelas. Aspek yang terkait dengan pentaan ruang laut tersebut antara lain daerah pesisir, sumber daya hayati laut, sumber daya pariwisata laut, perhubungan laut, dan kelestarian laut serta perlindungan lingkungan laut. karena banyaknya aspek yang mempengaruhi penataan ruang laut, maka pemerintah dapat membentuk suatu lembaga khusus dalam bentuk non departemen yang bersifat permenen mengingat wilayah Indonesia yang sebagian besar adalah perairan. Artinya dengan pembentukan lembaga ini maka orientasi pembangunan Indonesia harus lebih memperhatikan potensi kelautannya, mengingat besarnya territorial perairan yang menyimpan berbagai potensi yang akan menguntungkan bila dikelola secara optimum.

---

[28] ibid.

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Atas dasar Pasal 4 Undang Undang Dasar 1945 pembentukan lembaga non-departemen baru yang menangani masalah penataan ruang laut cukup dibentuk dengan Keputusan Presiden 24. Namun adanya Undang Undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka pembentukannya dilakukan dengan mengeluarkan Peraturan Presiden. Sebenarnya substansi dari keputusan presiden maupun peraturan presiden tidak berbeda, tetapi secara filosofi dalam undang undang tata urutan perundangan yang baru ini dibedakan karena makna dari keputusan dan peraturan berbeda.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

IV.1 KESIMPULAN

Dari uraian yang telah dijelaskan sebelumnya dapat ditaik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengaturan kewenangan penataan ruang wilayah laut di Indonesia adanya dalam Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang Undang No22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, selain itu diatur juga dalam Undang Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan ruang.
2. Solusi tumpang tindih kewenangan penataan ruang wilayah laut Indonesia dapat diselesaikan dengan asas hukum "*lex posterior derogat legi priori*" yaitu perundang-undangan yang kemudian menyisihkan perundang-undangan terdahulu, sehingga yang berlaku dalam peraturan penataan ruang wilayah laut adalah Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Solusi lain yang dapat diberikan untuk mengatasi masalah penataan ruang wilayah laut adalah melakukan kerjasama dengan instansi/departemen terkait yang dipelopori oleh DKP (Departemen Kelautan dan Perikanan) yang mempunyai kewenangan dalam penataan ruang laut secara umum dalam bentuk SKB (Surat Kerja Bersama). Pembentukan suatu lembaga baru yang bersifat non-departmen yang

ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

bertugas untuk melakukan fungsi penataan ruang wilayah laut secara

IV.2 SARAN

Dari kesimpulan diatas, saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai undang-undang yang layak secara yuridis untuk dijadikan pedoman penataan ruang wilayah laut daerah
2. Berkenaan dengan solusi masalah kewenangan penataan ruang wilayah laut daerah yakni Departemen Kelautan dan Perikanan sebagai pemegang wewenang penataan ruang laut secara umum, harus dapat merealisasikan kerjasama dengan departemen lain secepatnya. Sehingga kerjasama itu tidak hanya menjadi suatu program atau rencana stategis yang tidak terlaksana. Sedangkan untuk pembentukan lembaga baru yang berfungsi melakukan penataan ruang wilayah laut adalah presiden secepatnya mengeluarkan Peraturan Presiden tentang pembentukan lembaga tersebut.

DAFTAR BACAAN

Black, Henry Campbell, MA, "*Black's Law Dictionary with Pronunciation's*" sixth Edition, West Publishing co, St. Paul Minn, 1990.

Dahuri R., Rais Y., Putra S.,G., Sitepu, M.J., "*Pengelolaan Sumber daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*", PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 2001.

Enid Cambell et all, "*Legal Research Material And Methods*", Thirth edition, N S W Singapore 1988.

Hadjon, Philipus Mandiri Prof. "*Pengantar Hukum Administrasi*".Gajah mada Press University, Yokyakarta, 1999, h.139.

J.J.H Bruggink, Mr, drs, "*Refleksi Tentang Hukum*", PT Citra Aditya Bakti,Bandung 1999.

Pethick.J, " *An Introduction to Coastal Geomorphologi*" Eduard Arnold, London, 1997.

Poerwadarminta W.J.S, "*Kamus Umum Bahasa Indonesia*", Balai Pustaka, Jakarta, 1976.

Rasyid Ryaas, "*Perspektif Otonomi Luas, dalam Otonomi atau Federalisasi, Dampaknya terhadap Perekonomian*",Suara Pembaharuan, Jakarta,2000.

Soehino, "*Ilmu Negara*", Liberty, Yokyakarta, 2000.

"……", "*Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal*", Emanuel Sudjatmoko, SH, MH.

"……", "*Penelitian Hukum*" Yuridika, Mahmud Pieter Dr, Volume 16 No.2 Maret 2001.

"……", "*Tentang Wewenang*" Yuridika FH Unair , Hadjon Philipus M Dr Prof, No.5 & 6 Tahun XII, September – Desember 1997.

http: // www. hayati - ipb.com /users /rudycytc /indv2003/ trebyg./*Kerangka Survei Penataan Ruang Laut Daerah*/Gyberth. M/2002/page 1.htm.

http:/www.kompas.com/kompas-cetak//09/*Makalah Falsafah Sains* /Program Pasca Sarjana (S3) IPB 2001 by Sofyan/page1.htm.

Indonesia/Maret 2004/page1.htm

Undang Undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1).

Undang Undang No. No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.

Undang Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Undang Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

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

Undang Undang No.19 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Keputusan Presiden No.165 tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Departemen.

Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan No. Kep. 18/men/2002 tentang rencana strategis pembangunan kelautan dan perikanan tahun 2001 – 2004.