

## SISTEM HUKUM DAN KELEMBAGAAN DALAM PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR SECARA TERPADU

SUPARMAN A. DIRAPUTRA, SH., LL.M.  
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

### PENDAHULUAN

Di dalam era reformasi dewasa ini, fungsi dan peranan serta kinerja hukum dalam menunjang berbagai bidang pembangunan sedang gencar dipertanyakan, bahkan adakalanya disorot dengan kritik yang sangat tajam. Sebagian dari anggota masyarakat adakalanya bersikap skeptis atau bahkan pesimistis, tetapi sebagian lagi masih menunjukkan harapan besar ke arah perbaikan. Pendapat yang pertama didasarkan pada asumsi bahwa bagaimanapun baiknya pengaturan apabila moral aparat pelaksanaannya tidak baik maka tidak akan mencapai tujuan sebagaimana yang diharapkan. Sedangkan pendapat yang kedua didasarkan pada asumsi bahwa pembangunan akan berlangsung dengan baik hanya apabila dilandasi oleh kepastian hukum dan supremasi hukum, oleh karena itu penegakan hukum merupakan syarat mutlak yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Kedua pendapat tersebut sama kurang tepatnya semata mata karena kedua-duanya memandang fungsi dan peranan hukum secara sangat berlebihan. Pendapat pertama terlalu melecehkan aparat hukum, padahal tidak sedikit aparat negara yang bermoral terpuji. Sedangkan pendapat yang kedua menggantungkan harapan yang terlalu besar kepada kinerja hukum, seolah-olah segala sesuatu akan menjadi baik apabila hukum ditegakkan secara konsekwen.

Permasalahan yang sebenarnya sedang dihadapi adalah bagaimana memposisikan hukum pada fungsi dan perannya secara proporsional agar mampu menjamin kepastian hukum melalui pemeliharaan ketertiban. Hukum harus diperankan sebagai landasan untuk mengarahkan berbagai kegiatan pembangunan secara selaras dan seimbang seraya mampu mengamankan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai. Kinerja hukum harus diberdayakan secara optimal untuk menyetarakan berbagai kepentingan yang berbeda. Hukum harus mampu menciptakan keseimbangan

antara upaya peningkatan kesejahteraan (*welfare*) dan jaminan keselamatan (*safety*) bagi semua orang. Peningkatan kesejahteraan sebagai hasil pembangunan harus dapat dinikmati secara merata oleh sebanyak-banyaknya orang agar secara bertahap dapat mendekati keadilan yang dicita-citakan. Oleh karena itu berbagai perubahan di dalam kinerja hukum harus segera dilakukan agar keadaan pada masa yang akan datang menjadi lebih baik. Namun di dalam suasana perubahan inilah hukum harus senantiasa diindahkan agar berbagai perubahan dalam kehidupan bermasyarakat dapat berlangsung dengan tertib, tidak menimbulkan gejolak sosial, apalagi yang bersifat destruktif.

Di dalam kerangka upaya pengelolaan sumber-sumber kekayaan alam nasional, hukum harus difungsikan untuk menciptakan keseimbangan antara dua kepentingan, yaitu: pembagian manfaat ekonomi dan kesinambungan ketersediaannya antar generasi. Pemeliharaan keseimbangan antara dua kepentingan tersebut jatuh bersamaan dengan tujuan negara untuk menciptakan keseimbangan antara aspek kesejahteraan dan aspek keselamatan. Hukum diarahkan untuk mengatur perilaku manusia agar tidak menimbulkan gangguan terhadap keselamatan bersama yang dapat merusak keseimbangan hidup bermasyarakat. Keseimbangan yang telah dicapai senantiasa harus dipertahankan melalui pemeliharaan ketertiban dalam bermasyarakat disertai dengan pemberdayaan lembaga-lembaga penegak hukum dan pengembangan fungsi dan peranan norma-norma hukum secara inovatif.

Sementara itu hukum positif yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir sampai saat ini tidak pernah memberikan pengaturan secara spesifik, artinya wilayah pesisir sebagai bagian dari wilayah nasional tunduk pada pengaturan yang berlaku umum, baik untuk unsur lautnya maupun unsur daratnya. Unsur lautnya tunduk pada pengaturan hukum laut, dan mengenai unsur daratnya

tunduk pada pengaturan mengenai tanah dan air. Sedangkan pengaturan mengenai sumber-sumber kekayaan alam yang terkandung di dalam tanah dan airnya tunduk pada berbagai undang-undang yang memberikan wewenang khusus kepada masing-masing departemen secara sektoral-sentralistik. Walaupun ada sebagian dari wewenang sektoral yang telah diserahkan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah, namun sistem pengaturan kewenangan tersebut justru telah menimbulkan tumpang tindih wewenang di dalam pelaksanaannya. Selain dari itu tidak jarang pula timbul benturan kepentingan, terutama apabila di dalam suatu kesatuan ruang tertentu terdapat lebih dari satu jenis sumber kekayaan alam yang sedang dimanfaatkan pada saat yang bersamaan. Masalah pembagian wewenang antar departemen dan antara pemerintah Pusat dan Daerah telah berkembang menjadi isu yang sangat penting, khususnya dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan wilayah pesisir dan lautan, pelaksanaan fungsi dan peranan hukum sebagai penunjang pembangunan masih belum tampak jelas hasilnya, khususnya dalam memberdayakan masyarakat pesisir yang tergolong miskin. Padahal apabila ditelusuri dari sejarahnya, pengaturan terhadap wilayah pesisir dan perairan pantai sudah dilakukan sejak jaman Belanda, namun sampai saat ini kondisi masyarakatnya masih termasuk kedalam golongan yang paling terpuruk dan seolah-olah kurang mendapat perlindungan. Ironisnya, gejala-gejala pemiskinan dan degradasi lingkungan pesisir dan perairan pantai semakin tampak dengan jelas dari waktu ke waktu. Sebagian penduduk pesisir, dengan alasan untuk tetap bertahan hidup, menjadi semakin terbiasa untuk memanfaatkan sumber-sumber kekayaan alam melalui cara-cara yang bertentangan dengan kaidah-kaidah pelestarian. Hutan mangrove yang memegang peranan penting di dalam pemeliharaan kelestarian ekosistem pantai telah ditebangi secara tidak terkendali. Berbagai jenis ikan karang penghuni perairan pantai seringkali ditangkapi dengan menggunakan bom atau tenaga listrik bahkan dengan menaburkan racun. Lahan pertambakan yang dikelola para investor dijarah beramai-ramai karena merasa tidak mendapatkan bagian keuntungan secara adil. Karena terus menerus hidup di dalam kungkungan kemiskinan yang telah berlangsung dari generasi ke generasi, maka basis

ekonomi masyarakat pesisir menjadi semakin tidak berdaya, bahkan seolah-olah mereka sedang menggali lubang kuburnya sendiri.

Keadaan demikian sudah tidak dapat ditolerir lagi karena disamping merupakan pelanggaran hukum juga dapat menghambat investasi serta telah menimbulkan kerusakan sumber-sumber kekayaan alam yang seharusnya dipelihara kelestariannya dalam waktu yang tidak terbatas. Kondisi lingkungan pesisir dan perairan pantai harus segera dipulihkan melalui penggunaan instrumen ekonomi, pengaturan hukum, intervensi teknologi, maupun melalui peningkatkan kesadaran masyarakat. Masyarakat pesisir yang tergolong miskin harus diberdayakan supaya mampu memelihara kelestarian sumber-sumber kekayaan alam dan lingkungan hidupnya sendiri. Sementara itu para pejabat pemerintah pun harus memberdayakan segenap kewenangan yang dimilikinya baik sebagai stimulator, dinamisator, regulator, administrator, maupun sebagai pengambil keputusan strategis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir.

Tulisan ini diarahkan untuk mengupas berbagai fungsi, peranan, serta kinerja hukum dalam pembangunan, khususnya di dalam kerangka upaya pengelolaan wilayah pesisir dan lautan. Pembahasan diarahkan pada upaya peningkatan fungsi, peranan, dan manfaat hukum serta kinerja kelembagaan pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam rangka pengelolaan kekayaan alam wilayah pesisir dan lautan secara optimal, lestari, dan berkelanjutan. Pemberdayaan hukum sebagai salah satu instrumen pengelolaan akan lebih ditonjolkan untuk menunjukkan keunggulan-keunggulannya, baik sebagai instrumen pengendalian kegiatan ekonomi masyarakat maupun sebagai instrumen pengelolaan kekayaan alam dan lingkungan hidup. Pembahasan akan diakhiri dengan kesimpulan dan saran-saran tindak bagi aparat pemerintah bersama-sama dengan dunia usaha untuk memberdayakan masyarakat pesisir melalui upaya hukum.

## **FUNGSI DAN PERANAN SERTA MANFAAT HUKUM**

### **Fungsi Hukum**

Di dalam kehidupan bermasyarakat, pada dasarnya setiap orang bebas untuk melakukan perbuatan apapun, kecuali yang secara tegas telah

dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang oleh norma hukum. Sedangkan perbuatan-perbuatan tertentu yang tidak dikehendaki oleh sebagian besar anggota masyarakat diatur secara tersendiri oleh norma sosial lainnya, seperti norma agama, norma kesusilaan, dan norma kesopanan demi terpeliharanya ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat. Fungsi hukum adalah untuk menciptakan kepastian mengenai apa yang dilarang, apa yang tidak dilarang, dan apa pula yang diperkenankan apabila telah dipenuhi syarat-syarat tertentu. Pemberlakuan norma hukum bersifat pasti karena dapat dipaksakan berlakunya melalui penggunaan kekuasaan. Sedangkan kekuasaan untuk memaksakan berlakunya norma hukum bersumber dari wewenang formal yang diberikan kepada para pejabat negara oleh peraturan perundangan yang berlaku. Adanya kepastian inilah yang membedakan norma hukum dengan norma-norma sosial lainnya, artinya norma hukum dapat dipaksakan berlakunya oleh lembaga-lembaga penegak hukum. Sifat memaksa yang secara inheren dimiliki oleh norma hukum merupakan keniscayaan karena dijamin pemberlakuannya terhadap setiap bentuk pelanggaran. Kepastian hukum merupakan prasyarat bagi tercapainya tujuan hukum, yaitu ketertiban. Oleh karena itu orang boleh berpendapat bahwa apabila tidak ada kepastian hukum maka kehidupan bermasyarakat tidak akan berlangsung dengan tertib dan pada gilirannya akan timbul anarki dan ketidakadilan. Norma-norma hukum yang memuat perintah dan kebolehan-kebolehan tertentu di dalam kehidupan bermasyarakat disebut sebagai hukum materil (*substantive law*). Sedangkan norma-norma hukum yang mengatur tata cara bagi para aparat penegak hukum di dalam menjalankan fungsi penegakan hukum disebut hukum acara atau hukum formil (*procedural law*). Perlu pula dipahami bahwa apabila ada dugaan telah terjadi pelanggaran terhadap hukum substantif, maka proses penegakan hukumnya harus dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan di dalam hukum acara. Hukum acara memuat rambu-rambu agar proses penegakan hukum dilakukan melalui prosedur tertentu dan tetap memelihara ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat dan sekaligus dapat mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak azasi manusia.

Pengembangan norma hukum dalam rangka pengelolaan wilayah pesisir dan lautan harus

diarahkan sedemikian rupa sehingga sekaligus mampu memenuhi lima fungsinya, yaitu:

### 1. Fungsi Direktif

Fungsi direktif adalah salah satu fungsi hukum yang sangat penting di dalam era pembangunan dewasa ini. Dalam hal ini hukum harus berfungsi sebagai pengarah pembangunan secara terencana dan konsisten sehingga dapat mencapai tujuannya secara efektif dan efisien. Untuk itu kepastian berlakunya norma hukum harus dijaga, baik pada tahap perumusan maupun pada tahap pelaksanaannya. Perumusan norma hukum harus melibatkan masyarakat, baik yang akan terkena arahan pengaturan maupun yang akan memperoleh manfaat pengaturan. Partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya harus ditampung untuk dijadikan sebagai dasar pengembangan pengaturan. Demikian pula setiap pelaksanaan peraturan harus mengacu pada tujuan akhir dari pengaturan. Kekeliruan dalam menafsirkan tujuan pengaturan akan mengakibatkan tidak efektifnya kinerja hukum sehingga tujuannya tidak dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan. Salah satu fungsi direktif hukum dapat dilihat pada penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) untuk setiap kabupaten dan kotamadya. Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan acuan bagi semua sektor pembangunan. Oleh karena itu status RTRW tersebut harus dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat semua pihak melalui pengundangannya dalam bentuk peraturan daerah.

### 2. Fungsi Integratif

Pengembangan pengaturan hukum dalam berbagai tingkatan (pusat, propinsi, kabupaten/kotamadya) harus menunjukkan suatu sistem yang integral. Pengertian integral adalah tidak ditemukan kontradiksi atau inkonsistensi, baik dalam perumusan pasal-pasalannya maupun dalam pelaksanaannya. Pengertian integral yang kedua adalah bahwa hukum harus berfungsi sebagai sarana pengintegrasian bangsa dalam pengertian harus dapat mencegah perpecahan yang disebabkan karena timbulnya berbagai kesenjangan, baik secara ekonomi maupun sosial. Oleh karena itu perlu dicegah timbulnya kecemburuan sosial diantara penduduk yang berbeda suku, agama maupun kemampuan ekonominya. Kasus-kasus penjarahan

tambak yang sempat marak beberapa waktu yang lalu merupakan akibat dari timbulnya kecemburuan sosial yang mengarah pada disintegrasi. Ancaman disintegrasi lainnya adalah timbulnya konflik mengenai penetapan batas daerah penangkapan ikan di laut antara nelayan-nelayan tradisional yang berasal dari daerah yang berbeda. Hukum harus responsif terhadap gejala-gejala yang mengarah pada perpecahan atau disintegrasi bangsa.

### 3. Fungsi Stabilitatif

Pengaturan pemanfaatan kekayaan alam wilayah pesisir harus berfungsi untuk menciptakan dan mendorong tingkat stabilitas sosial yang semakin baik. Penegakan norma hukum dan peraturan perundang-undangan secara konsisten dan tidak memihak diharapkan dapat menghilangkan stabilitas semu yang dapat menimbulkan ledakan kekecewaan masyarakat dalam skala yang luas. Berbagai inovasi di dalam penyusunan peraturan dan penegakan hukumnya perlu dilakukan untuk menampung aspirasi masyarakat sehingga berbagai perubahan dapat berlangsung secara tertib.

### 4. Fungsi Korektif

Fungsi korektif dimaksudkan untuk memperbaiki kesalahan atau kekeliruan dalam penetapan pengaturan, antara lain karena adanya perubahan dalam pemilihan kebijakan yang dikhawatirkan dapat menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaannya. Perubahan dalam pemilihan kebijakan harus dirumuskan secara jelas agar tidak membingungkan para pihak yang terkait dalam pelaksanaan dan penegakan hukumnya. Oleh karena itu apabila ditemukan kekeliruan, maka peraturan yang bersangkutan harus segera dicabut untuk diperbaiki. Selain dari itu pengertian fungsi korektif harus pula diartikan untuk memperbaiki atau membetulkan keadaan yang dianggap kurang baik atau salah agar menuju ke arah yang lebih baik dan benar.

### 5. Fungsi Perfektif

Fungsi perfektif merupakan fungsi akhir dari pengaturan, yaitu untuk menyempurnakan keadaan yang sudah baik ke arah keadaan yang mendekati kesempurnaan. Tujuan dari fungsi perfektif adalah agar lebih banyak lagi anggota masyarakat yang dapat merasakan manfaat positif dari kinerja pengaturan sehingga kehidupan dapat dinikmati

dengan lebih baik dan dalam suasana tertib dan damai.

### Peranan dan Manfaat Hukum

Peranan hukum adalah untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat pada umumnya agar kehidupan bermasyarakat dapat berlangsung dengan tertib dan teratur. Apabila keseimbangan telah tercipta, maka peran hukum selanjutnya adalah memelihara keseimbangan tersebut dalam jangka waktu yang tidak terbatas dan tetap sesuai dengan perkembangan rasa keadilan di dalam kehidupan bermasyarakat. Peranan hukum dalam memelihara keseimbangan ini dapat dilakukan antara lain melalui berbagai inovasi dalam penerapan sanksi hukum, termasuk pemberian insentif dan disinsentif supaya dapat lebih mendekati rasa keadilan yang berkembang di dalam masyarakat.

Peranan hukum sebagai pemelihara keseimbangan antara berbagai kepentingan yang berbeda harus dapat dilaksanakan secara fleksibel, misalnya antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat, antara kepentingan sektor yang satu dengan kepentingan sektor lainnya, antara kepentingan pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah, antara kepentingan ekologis dengan kepentingan ekonomi, antara kepentingan pemanfaatan dengan kepentingan pelestarian, dan sebagainya. Demikian pula apabila timbul kepentingan-kepentingan baru yang cenderung berbeda atau bertentangan antara yang satu dengan yang lainnya, maka akan diperlukan pula hukum yang baru atau pembaharuan dari ketentuan yang telah ada untuk menciptakan keseimbangan yang baru.

Sedangkan apabila berbicara mengenai manfaat hukum, baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat pada umumnya, sangat tergantung pada bidang-bidang yang diaturnya dan siapa saja yang memiliki kepentingan (*stakeholders*) atas bidang-bidang pengaturan tersebut. Mengenai pertanyaan apakah bidang-bidang pengaturan tertentu telah mampu mengakomodasikan berbagai aspirasi yang berkembang di kalangan mereka yang memiliki kepentingan akan sangat bergantung pada proses penyusunan dan pengembangan normanya, apakah secara *top-down* ataukah secara *bottom-up*. Dalam hal ini perlu dicatat bahwa proses pengembangan norma hukum pada masa-masa lalu lebih dicirikan

oleh proses *top-down*, bahkan tidak jarang pula dilatarbelakangi oleh kepentingan-kepentingan kelompok tertentu melalui rekayasa atau kolusi. Sebagai akibatnya maka produk hukum menjadi tidak bermanfaat bagi masyarakat yang diaturnya, disamping tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat yang lebih luas. Oleh karena itu proses pembentukan hukum pada masa-masa mendatang sebaiknya dilakukan secara *bottom-up* seraya melibatkan kepentingan-kepentingan *stakeholders* yang seluas-luasnya. Agar produk-produk hukum lebih bermanfaat, maka dalam proses penyusunannya harus lebih aspiratif dan akomodatif terhadap kepentingan-kepentingan yang sah dalam skala yang seluas-luasnya. Pihak-pihak yang memiliki kepentingan atas sesuatu bidang pengaturan hendaknya lebih proaktif untuk berpartisipasi melalui prosedur penyusunan peraturan yang tersedia. Dengan kata lain manfaat hukum akan menjadi semakin besar apabila pada tahap perumusannya dapat menampung aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diaturnya.

### **Proses Pembentukan Norma Hukum (Norm Development)**

Upaya untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan kesejahteraan (ekonomi) dan kepentingan kelestarian (ekologi) atas sumber-sumber kekayaan alam wilayah pesisir dan lautan tidak akan dapat dilakukan hanya oleh kalangan profesi hukum saja, karena bidang kajiannya bersifat multidisiplin. Selain dari itu kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dan lautan tunduk pada kewenangan kelembagaan yang berbeda-beda (lintas sektoral). Keseimbangan antara berbagai kepentingan tersebut harus dicari melalui pertimbangan dari berbagai aspek dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pemanfaatan hasil perkembangan ilmu dan teknologi merupakan bahan baku untuk merumuskan kebijakan pengelolaan wilayah pesisir dan lautan. Sedangkan untuk mengaktualisasikan kebijakan tersebut kedalam kenyataan diperlukan norma-norma hukum sebagai perwujudan dari Wawasan Nusantara yang mencakup aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial-budaya, termasuk pertimbangan dari aspek pertahanan dan keamanan negara

Perlu pula disadari bahwa perumusan kebijakan pengaturan dalam rangka pengelolaan

wilayah pesisir dan lautan tidak selalu merupakan hasil karya nasional. Dalam hal ini kebijakan yang telah dirumuskan pada tataran regional maupun internasional seringkali sangat besar pengaruhnya terhadap pelaksanaan pada tataran nasional, kalau tidak hendak dikatakan sebagai faktor yang tidak dapat dihindarkan. Selain dari itu perumusan kebijakan pengaturan perlu pula dikaji secara vertikal dan horizontal untuk memelihara keserasian dan konsistensinya dengan peraturan perundangan yang telah ada sebelumnya, baik pada tataran nasional maupun internasional.

Permasalahan yang seringkali timbul dalam pelaksanaan peraturan, terutama di tingkat pusat, adalah bahwa proses penyusunan rancangan peraturan tidak selalu mengikuti prosedur baku secara benar. Menurut ketentuan yang berlaku, setiap rancangan peraturan seharusnya melalui penggodokan bidang kajian secara multidisiplin dan pengkajian kewenangan secara lintas sektoral. Penggodokan ini harus dilakukan oleh suatu badan khusus yaitu Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Menurut pengalaman, BPHN seringkali menghadapi kesulitan untuk mempertemukan pejabat-pejabat yang berwenang untuk mengambil keputusan atas nama sektor-sektor yang terkait. Oleh karena itu walaupun proses pengkajiannya memerlukan waktu yang sangat lama, namun hasil-hasil pengkajiannya seringkali tidak mampu mewakili kepentingan semua sektor yang terkait. Sementara itu tidak jarang pula timbul keinginan dari sektor yang berkepentingan untuk segera menggoalkan rancangan peraturan yang diusulkannya karena kebutuhan yang mendesak. Dalam keadaan demikian biasanya berkembang praktek-praktek untuk menempuh jalan pintas yang dapat menimbulkan ekses-ekses yang tidak semestinya terjadi. Praktek-praktek untuk menggoalkan rancangan peraturan dengan cepat walaupun dengan cara yang tidak benar dan kurang terpuji, misalnya dengan menggunakan kekuatan uang, menjadi sangat lazim di masa lalu. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila hasilnya kurang mawadahi aspirasi para pihak yang berkepentingan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Praktek penyusunan peraturan pada bidang-bidang yang menjadi wewenang pemerintah pusat, pada masa lalu seringkali pula kurang mengakomodasikan aspirasi pemerintah daerah. Hal



ini disebabkan karena adanya anggapan bahwa pemerintah daerah hanya memiliki wewenang tertentu yang secara eksplisit telah diserahkan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain pemerintah daerah hanya menerima kewenangan sisa saja. Kewenangan pemerintah pusat dalam urusan-urusan tertentu pada umumnya dapat diserahkan kepada pemerintah propinsi melalui peraturan perundangan. Selanjutnya pemerintah kabupaten/kotamadya akan menerima penyerahan wewenang dari pemerintah propinsi. Namun demikian biasanya tidak semua urusan yang kewenangannya telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah propinsi secara otomatis diserahkan seluruhnya kepada pemerintah kabupaten/kotamadya. Mengingat bahwa pelaksanaan semua peraturan pada berbagai tingkatan pada akhirnya akan diberlakukan di daerah kabupaten/kotamadya, tentu saja sistem penyerahan urusan demikian tidak akan menjamin terakomodasikannya aspirasi daerah yang bersangkutan. Dengan kata lain pemerintah kabupaten/kotamadya hanya melaksanakan ketentuan dan arahan dari pemerintah propinsi.

Model penyusunan peraturan dan penyerahan kewenangan melalui proses *top-down* sebagaimana dilukiskan di atas dapat dipastikan akan berubah secara drastis sejalan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada masa-masa mendatang pemerintah daerah akan memiliki kewenangan atas urusan-urusan yang ruang lingkupnya sangat luas. Sedangkan pemerintah pusat hanya memiliki wewenang atas bidang-bidang tertentu saja yang telah ditentukan secara eksplisit di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. Pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas urusan-urusan yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir dan lautan akan dibahas secara tersendiri pada bagian berikut dari tulisan ini.

## **PENGATURAN PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR DAN LAUTAN**

Apabila fungsi dan peranan hukum sebagaimana telah diuraikan di atas kemudian diproyeksikan pada pengelolaan wilayah pesisir dan lautan maka keseimbangan harus diciptakan melalui kompromi antara dua kepentingan yang berbeda, kalau tidak hendak dikatakan sebagai bertolak

belakang. Kepentingan yang pertama adalah untuk mendapatkan manfaat ekonomi dari sumber-sumber kekayaan alam guna menunjang upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir. Sedangkan kepentingan yang kedua adalah adanya jaminan bahwa pemanfaatan sumber-sumber kekayaan alam wilayah pesisir dan lautan dilakukan secara rasional agar dapat berlangsung dalam jangka waktu yang tidak terbatas seraya menghindari terjadinya kepunahan jenis.

Berikut ini disajikan pembahasan ketentuan-ketentuan normatif yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir dan lautan yang tersebar di dalam berbagai tingkatan peraturan mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, sampai keputusan menteri. Untuk memudahkan pengidentifikasian terhadap bidang-bidang permasalahan hukumnya, pembahasan dilakukan berdasarkan katagorisasi jenis-jenis sumber alam yang terdapat di wilayah pesisir dan lautan, yaitu sumberdaya alam hayati, non hayati, dan jasa-jasa lingkungan.

### **Pengaturan Pengelolaan Sumber Kekayaan Alam**

#### **1. Pengaturan Pemanfaatan Sumberdaya Ikan**

Pengaturan tertinggi mengenai pengelolaan sumberdaya ikan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 1985 tentang Perikanan. Undang-undang ini memperluas cakupan pengaturan sebelumnya yang dirasakan kurang mampu menampung perkembangan permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan sumberdaya ikan. Pengelolaan sumberdaya ikan ditujukan untuk tercapainya manfaat yang sebesar-besarnya bagi bangsa Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut dilaksanakan pengelolaan secara terarah melalui pengendalian pemanfaatannya dan pelestarian sumberdaya ikan beserta lingkungannya. Ruang lingkup pengaturan pengelolaan sumber daya ikan meliputi ketentuan mengenai:

- a. alat penangkapan ikan
- b. syarat-syarat teknis yang harus dipenuhi oleh kapal-kapal perikanan;
- c. jumlah ikan yang boleh ditangkap dan jenis serta ukuran ikan yang tidak boleh ditangkap;
- d. daerah penangkapan serta musim penangkapan;

- e. pencegahan kerusakan dan rehabilitasi sumber-sumber perikanan serta lingkungannya;
- f. introduksi ikan jenis baru;
- g. pembudidayaan ikan dan perlindungannya;
- h. pencegahan dan pemberantasan hama dan penyakit ikan; dan,
- i. hal-hal lain yang dipandang perlu untuk mencapai tujuan pengelolaan.

## 2. Pengaturan Perlindungan Hutan Mangrove

Mengingat fungsinya yang sangat penting dalam memelihara ekosistem pantai serta luasannya yang semakin menyusut, status hukum hutan mangrove sudah dimasukkan kedalam katagori kawasan perlindungan setempat (Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung). Dalam pelaksanaannya pemerintah propinsi memiliki wewenang untuk menetapkan kebijakan dan pengaturan pengelolannya. Selanjutnya daerah kabupaten/kotamadya menjabarkan lebih lanjut sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing secara terpadu dan lintas sektoral untuk kemudian disosialisasikan kepada segenap anggota masyarakat.

## 3. Pengaturan Perlindungan Terumbu Karang

Sebagaimana halnya dengan hutan mangrove, terumbu karang merupakan ekosistem yang sudah dilindungi oleh ketentuan hukum (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perlindungan Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya). Perlindungan terhadap terumbu karang diperlukan untuk mencegah berlanjutnya praktek-praktek yang bersifat destruktif yang akan memerlukan waktu lama untuk memulihkannya. Praktek-praktek pemanfaatan yang bersifat destruktif meliputi penangkapan ikan dengan menggunakan bom, tenaga listrik, atau dengan menggunakan racun telah diatur di dalam Undang-Undang Perikanan.

## 4. Pengaturan Penguasaan Tanah Pantai

Dalam pembicaraan sehari-hari, penggunaan kata 'pantai' dan 'pesisir' biasanya tidak selalu dibedakan bahkan tidak terlalu dipermasalahkan. Walaupun demikian apabila ditinjau secara yuridis tampaknya kedua istilah tersebut harus diberi pengertian secara jelas. Pemaknaan kembali kedua istilah tersebut dimaksudkan untuk menghindarkan keraguan atau

ketidakpastian, baik dalam perumusan peraturan maupun dalam pelaksanaannya.

**Pantai** adalah daerah pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratan. Sedangkan garis pantai adalah garis air yang menghubungkan titik-titik pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratan. Garis pantai akan terbentuk mengikuti konfigurasi tanah pantai/daratan itu sendiri.

**Pesisir** adalah daerah pertemuan antara pengaruh daratan dan pengaruh lautan. Ke arah daratan mencakup daerah-daerah tertentu di mana pengaruh lautan masih terasa (angin laut, suhu, tanaman, burung laut, dsb). Sedangkan ke arah lautan daerah pesisir dapat mencakup kawasan-kawasan laut dimana masih terasa atau masih tampak pengaruh dari aktifitas di daratan (misalnya penampakan bahan pencemar, sedimentasi, dan warna air). Dengan demikian maka pengertian 'pesisir' mencakup kawasan yang lebih luas dari pengertian 'pantai'.

Dari kedua pengertian di atas dapat pula dibedakan antara 'tanah pantai' dan 'tanah pesisir'. Tanah pantai adalah tanah yang berada antara garis air surut terendah dan garis air pasang tertinggi, termasuk ke dalamnya bagian-bagian daratan mulai dari garis air pasang tertinggi sampai jarak tertentu ke arah daratan, yang disebut sebagai sempadan pantai. Dari pengertian tersebut yang masih menjadi masalah adalah lebar sempadan pantai yang harus ditetapkan dan dibuat tanda-tanda batasnya agar tampak jelas di dalam kenyataan. Pasal 1 ayat (6) Keppres No. 32 tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, menyatakan bahwa: "*Sempadan pantai adalah kawasan tertentu sepanjang pantai yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian fungsi pantai.*" Selanjutnya Pasal 14 menyatakan bahwa: "*Kriteria sempadan pantai adalah daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 meter dari titik air pasang tertinggi ke arah darat.*"

Dari kutipan di atas dapat disimpulkan bahwa tanah pantai yang disebut sebagai 'sempadan pantai' secara yuridis telah memiliki status yang jelas yaitu sebagai 'kawasan perlindungan setempat'. Status hukum yang sama juga berlaku untuk sempadan sungai yang lebarnya 100 meter di kiri kanan sungai besar, dan 50 meter di kiri kanan anak sungai yang

berada di luar pemukiman. Selanjutnya untuk sungai yang melewati zona pemukiman lebar sempadan sungai yang diperkirakan cukup untuk pembangunan jalan inspeksi adalah antara 10-15 meter (Pasal 16 Keppres 32 Tahun 1990).

Selanjutnya yang agak sulit untuk ditetapkan batasnya adalah pengertian tanah pesisir. Walaupun demikian apabila telah ditetapkan batas tanah pantai (misalnya dengan dibangun jalan inspeksi atau jalan umum) maka batas tanah pesisir akan tampak dengan jelas, yaitu dimulai dari jalan umum tersebut ke arah daratan. Sebenarnya apabila telah dibuat jalan umum sebagai tanda batas tanah pantai, maka separuh persoalan sudah dapat diatasi. Jalan umum akan merupakan batas yang secara visual dapat membedakan status hukum 'tanah pantai' dan 'tanah pesisir'. Berdasarkan peraturan yang berlaku, tanah pantai (yang biasanya digunakan sebagai lahan tambak) tidak dapat dibebani dengan hak milik, karena merupakan tanah negara yang berfungsi sebagai zona perlindungan setempat. Dengan demikian maka bagian-bagian tanah yang dapat diberi status sebagai hak milik dan atau hak-hak lainnya baru dapat dimulai dari batas luar tanah pantai, atau dimulai dari jalan umum ke arah daratan yang disebut sebagai tanah pesisir.

Masalah hukum yang paling menonjol di wilayah pesisir adalah mengenai penguasaan tanah pantai. Melihat fungsi ekologisnya yang sangat penting, dapatlah dimengerti bahwa pengukuhan status hak atas tanahnya tidak dapat dilakukan melalui pensertifikatan berdasarkan atas hak terkuat yaitu hak milik, walaupun menurut pemahaman penduduk, lahan yang sekarang mereka tempati adalah lahan hak milik mereka berdasarkan ketentuan hukum adat. Oleh karena itu pensertifikatan dengan hak-hak lain (misalnya HGU, Hak Pakai, atau HGB) diperkirakan tidak akan dapat diterima oleh penduduk karena derajatnya lebih rendah dari hak milik berdasarkan hukum adat setempat. Apabila karena keadaan tertentu harus diberikan sertifikat hak milik, maka tanah yang dapat diberikan status hak milik hanyalah bagian-bagian tanah tertentu yang secara turun-temurun telah digunakan sebagai lahan pemukiman penduduk. Walaupun demikian terlebih dahulu perlu ditetapkan syarat-syarat yang sangat ketat di dalam pemberian sertifikatnya, agar tidak terlalu mudah untuk dipindahtangankan atau dirubah tatagunanya sehingga tidak sesuai dengan peruntukannya menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah mempunyai kekuatan

hukum tetap melalui pengundangannya dalam bentuk peraturan daerah.

Untuk menjamin konsistensi dan keadilan di dalam pelaksanaannya, maka setiap bentuk pemanfaatan tanah pantai harus dilandasi oleh prinsip-prinsip pengaturan sebagai berikut:

**a. Prinsip Non-Pemilikan  
(Non-Appropriation)**

Telah dikemukakan di bagian terdahulu bahwa, dengan pengecualian-kecualian yang sangat terbatas, tanah pantai tidak dapat dibebani dengan hak milik. Pengaturan demikian dimaksudkan supaya tidak mengurangi kebebasan publik untuk dapat menikmati bagian-bagian tertentu dari tanah pantai sebagai kawasan pariwisata atau kegiatan-kegiatan lain yang dapat menambah sumber pendapatan asli pemerintah daerah yang bersangkutan.

**b. Prinsip Terbuka untuk Umum  
(Open Access)**

Kebebasan publik untuk mendapatkan akses guna menikmati lingkungan pantai merupakan hak yang sifatnya universal. Oleh karena itu pembangunan fisik dalam bentuk apapun (misalnya rumah, villa atau hotel) yang dilakukan di atas tanah pantai hampir dapat dipastikan akan menghambat kebebasan akses publik ke laut. Mengingat kenyataan bahwa semua orang hidup di atas pulau maka sangat masuk akal apabila kebebasan setiap orang untuk memperoleh akses ke laut mendapatkan jaminan hukum yang kuat. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus mulai mengambil prakarsa untuk melindungi kebebasan publik ini secara terencana, konsepsional, dan dilaksanakan dengan konsisten. Salah satu alternatif adalah dengan cara membuat jalan sepanjang pantai sebagai batas visual antara tanah pantai dan tanah pesisir. Dengan adanya jalan tersebut maka perkembangan pembangunan selanjutnya akan lebih mudah untuk dikendalikan. Selain dari itu anggota masyarakat pada umumnya akan lebih mudah melihat dan memahami arah kebijakan Pemerintah tentang peruntukkan setiap zona yang terbentuk karena adanya jalan umum tersebut.

**c. Prinsip Perlindungan Kepentingan  
Penduduk (Protection of Local Interests)**

Kenyataan menunjukkan bahwa bagian-bagian tertentu dari tanah pantai telah digunakan sejak dahulu kala oleh penduduk setempat secara turun



temurun, misalnya untuk perumahan atau untuk pelabuhan perikanan nelayan. Kegiatan-kegiatan demikian seharusnya mendapat perlindungan hukum melalui pengaturan, terutama terhadap dampak invasi kekuatan ekonomi dari luar yang dapat mengancam keberlanjutan dan ketentraman penduduk setempat.

#### **d. Prinsip Prioritas Manfaat Pembangunan (Development Priority)**

Sesuai dengan konsep pembangunan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, maka manfaat ekonomi dari potensi sumber-sumber kekayaan alam wilayah pesisir dan pantai harus diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat. Tidaklah adil bila manfaat ekonomi diraup oleh orang luar, sedangkan penduduk setempat hanya menjadi penonton saja, apalagi bila menjadi korban penggusuran, walau dengan alasan apapun. Oleh karena itu manfaat pembangunan wilayah pantai dan pesisir harus diprioritaskan untuk peningkatan kesejahteraan penduduk setempat.

#### **e. Prinsip Penataan Ruang (Spatial Planning)**

Pengaturan pemanfaatan tanah pantai dan pesisir secara rasional seharusnya didahului dengan rencana tata ruang yang sudah memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dengan demikian penempatan setiap kegiatan pembangunan di setiap bagian dari tanah pantai dan pesisir akan memperoleh jaminan kepastian hukum sehingga sarana dan prasarana yang sudah ada akan terhindar dari risiko pembongkaran, antara lain karena adanya perubahan pilihan kebijakan yang dapat mengakibatkan investasi yang sudah ditanamkan menjadi mubazir.

### **5. Pengaturan Permanfaatan Jasa-jasa Lingkungan**

Jasa lingkungan adalah komponen-komponen biogeofisik yang pemanfaatan potensinya bersifat non-ekstraktif, seperti keindahan bentang alam, iklim mikro, energi pasang-surut, angin, arus dan ombak laut, bentukan-bentukan geologi, peninggalan sejarah, dan sebagainya, yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Karena telah semakin terbatasnya alternatif

pemanfaatan kekayaan alam yang bersifat ekstraktif, maka pemanfaatan jasa-jasa lingkungan merupakan potensi ekonomi non-ekstraktif yang dapat dimanfaatkan pada masa-masa mendatang. Pemerintah daerah perlu segera mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengamankan potensi jasa-jasa lingkungan dari berbagai bentuk gangguan yang dapat mengakibatkan perusakan maupun penurunan mutunya.

#### **Kelembagaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Lautan**

Pembahasan mengenai mekanisme kelembagaan merupakan implementasi dari ketentuan substantif ke dalam kenyataan. Pada tataran nasional, lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan atas urusan-urusan yang menyangkut pemanfaatan sumber-sumber kekayaan alam wilayah pesisir dan lautan ditentukan oleh undang-undang yang bersangkutan. Sedangkan penyerahan urusan-urusan tertentu dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah biasanya ditetapkan melalui keputusan menteri yang membidangi sektor yang bersangkutan. Kewenangan atas semua jenis sumber kekayaan alam, termasuk yang terdapat di wilayah pesisir dan lautan, diasumsikan telah terbagi habis kepada sektor-sektor. Secara kewilayahan, ruang lingkup kewenangan setiap sektor jatuh bersamaan (*coincidence*) dengan wilayah negara, artinya setiap menteri yang membidangi sektor memiliki yurisdiksi atas jenis sumber kekayaan alam tertentu yang terdapat di seluruh wilayah negara. Selanjutnya sektor-sektor yang bersangkutan dapat menyerahkan urusan tertentu menjadi urusan-urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah, baik daerah propinsi maupun daerah kabupaten/kotamadya. Dengan kata lain penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan kebijakan dari menteri yang bersangkutan.

Pengaturan pengelolaan wilayah pesisir dan lautan berdasarkan ketentuan normatif yang berlaku sampai saat ini sebagian besar merupakan urusan-urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat. Hal ini disebabkan karena adanya pertimbangan bahwa belum adanya peraturan pelaksanaan yang memerintahkan penyerahan urusan-urusan yang berkaitan dengan wilayah pesisir dan lautan kepada daerah. Keadaan ini hendak dirubah dengan

lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Walaupun demikian, undang-undang ini pun masih menunggu peraturan pemerintah untuk pelaksanaannya.

Secara teoritis, kewenangan sektoral sebenarnya tidak perlu menimbulkan permasalahan, apalagi sampai menimbulkan benturan kepentingan. Jenis-jenis kegiatan setiap sektor sudah ditetapkan batasannya oleh peraturan perundangan tentang pembentukannya, termasuk batas-batas wilayah yurisdiksi untuk pelaksanaan tugasnya yang meliputi seluruh wilayah negara. Oleh karena itu klaim-klaim teritorial secara eksklusif yang dilakukan oleh sektor-sektor tertentu dapat dipastikan akan melampaui wewenang yang telah diserahkan kepadanya. Demikian pula klaim-klaim fungsional maupun administratif tidak perlu dilakukan secara unilateral karena akan mengacaukan prinsip-prinsip pembagian kerja setiap sektor. Secara mendasar dapat dikatakan bahwa wewenang setiap sektor merupakan visualisasi dari kewenangan negara sebagai satu kesatuan otoritas. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa permasalahan pembagian wewenang secara teritorial hanya mungkin timbul apabila tidak dilakukan upaya koordinasi antara sektor-sektor yang terkait. Berdasarkan peraturan yang berlaku sampai saat ini, kewenangan untuk mengkoordinasikan kegiatan sektor di daerah berada pada pemerintah daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah).

## **PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PESISIR MELALUI UPAYA HUKUM**

Pengertian tentang pemberdayaan masyarakat pesisir mengindikasikan bahwa masyarakat pesisir pada saat ini memang sedang dalam keadaan tidak berdaya. Masalahnya adalah sedang tidak berdaya dalam menghadapi apa, dan apakah penyebab ketidak berdayaannya itu. Dua pertanyaan tersebut perlu dijawab terlebih dahulu untuk dapat menunjukkan dengan tepat bentuk-bentuk upaya hukum yang relevan untuk memberdayakan masyarakat pesisir. Masyarakat pesisir sedang tidak berdaya, dan oleh karena itu pula mereka memerlukan bantuan pihak luar, untuk menghadapi tantangan yang mengancam kelangsungan hidupnya

(*survival*). Mereka tidak berdaya dalam menghadapi tantangan alam yang tidak dapat diatasinya di tengah-tengah keterbatasan alternatif penunjang kehidupannya. Karena tidak berdaya maka mereka menjadi golongan masyarakat miskin. Karena miskin mereka tidak mendapatkan hak akses terhadap lembaga-lembaga ekonomi yang dapat menolongnya sebagaimana halnya golongan masyarakat yang lainnya. Atau mungkin karena sangat terbatasnya hak yang dimilikinya kemudian mereka menjadi golongan masyarakat yang miskin. Hak yang dimaksud adalah landasan hukum untuk menguasai komponen-komponen alam tertentu yang terdapat di sekitar lingkungan hidupnya. Ada atau tidak adanya hak yang dimiliki oleh masyarakat pesisir atas sumber-sumber alam penunjang kehidupannya berkaitan sangat erat dengan kemiskinan yang digelutinya. Masalah ini akan dibahas secara lebih mendalam pada bagian berikut ini.

Pengertian hak adalah sesuatu yang dapat dijadikan sebagai landasan dari kekuasaan seseorang untuk melakukan perbuatan tertentu, baik terhadap barang tertentu maupun orang lain tertentu. Suatu hak dapat diperoleh melalui upaya-upaya yang dilakukannya atas prakarsa sendiri maupun diperoleh melalui pemberian oleh pihak lain. Sebagai contoh, hak milik atas tanah dapat diperoleh melalui penguasaan secara efektif (*effective occupation*) atas suatu bidang tanah tertentu dan dalam jangka waktu tertentu pula. Penguasaan secara efektif artinya memiliki kemampuan secara alamiah untuk mempertahankan segala sesuatu yang telah berada dalam penguasannya itu terhadap tuntutan pihak lain dan atau mampu meyakinkan pihak lain untuk mengakui (*recognition*) bahwa haknya itu memang benar-benar ada. Perolehan hak secara alamiah tersebut merupakan sendi-sendi hidupnya hukum adat yang berlaku secara terbatas di lingkungan masyarakatnya sendiri. Sedangkan hak yang diperoleh karena pemberian pihak lain terjadi karena tukar menukar atau jual beli dengan pihak lain, atau diberikan oleh penguasa yang berwenang untuk memberikan hak tertentu kepada seseorang, termasuk dalam hal adalah Kepala Adat atau pejabat negara yang telah diberi wewenang formal atas nama negara untuk memberikan hak tertentu atas sesuatu kepada warga negaranya.

Secara alamiah dan berdasarkan akal sehat (*common sense*) masyarakat pesisir saling

mengakui tentang adanya hak tertentu yang melekat pada para anggotanya, misalnya hak atas tanah atau sumber alam lainnya. Sebaliknya mereka mengakui secara akal sehat bahwa sumber-sumber alam tertentu tidak dapat dimiliki secara perseorangan melainkan harus dimiliki bersama oleh para anggota masyarakatnya. Walaupun hak-hak tersebut telah diakui sebagai hak yang sangat kuat namun legitimasinya hanya berlaku secara terbatas di dalam lingkungan kelembagaan mereka sendiri. Haknya itu tidak dapat diberlakukan untuk memperoleh akses terhadap kepentingan-kepentingan lain yang berada di luar lingkungannya. Sebagai contoh, karena haknya tersebut tidak dapat dibuktikan melalui sertifikat maka mereka tidak dapat memperoleh akses terhadap kredit dari perbankan. Hak yang dimilikinya tidak dapat dijadikan jaminan kepada pihak-pihak di luar lingkungannya yang mensyaratkan adanya pengakuan atas haknya melalui bukti-bukti secara formal. Oleh karena itulah masyarakat pesisir menjadi tidak berdaya untuk memperoleh akses terhadap kepentingan-kepentingan ekonomi yang berada di luar lingkungannya. Oleh karena itu pula mereka menjadi tertinggal sehingga tidak berdaya untuk melepaskan diri dari lilitan kemiskinan yang bukan mustahil harus dialaminya selama hidupnya.

Upaya hukum yang dapat dilakukan untuk memberdayakan masyarakat pesisir adalah memberikan hak secara eksklusif berupa pengakuan resmi (*formal recognition*) atas hak-hak mereka yang sangat diperlukan sebagai penopang hajat hidupnya. Pengakuan formal berupa sertifikasi hak atas tanah yang telah dikuasainya secara turun temurun merupakan langkah awal untuk memberikan kemampuan guna memperoleh akses terhadap kepentingan-kepentingan ekonomi yang berada di luar lingkungannya. Pengakuan formal tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan hukum demikian. Masalah yang dihadapi untuk melaksanakannya adalah adanya kemauan politik (*political will*) dari pemerintah karena penerbitan sertifikat bukan merupakan hal yang sulit bagi pejabat pemerintah. Dalam hal ini pemberian sertifikat hak atas tanah merupakan upaya hukum yang dapat menimbulkan akibat positif berupa pemberdayaan masyarakat pesisir di bidang ekonomi. Dengan kata lain pemberian sertifikat hak atas tanah akan sama nilainya dengan memberikan

kekuatan kepada masyarakat pesisir untuk memperoleh akses terhadap kepentingan-kepentingan ekonomi yang diperlukannya.

Apabila penduduk pesisir telah memiliki sertifikat hak atas tanahnya, maka mereka akan memiliki kekuasaan yang diperlukan untuk melakukan hubungan hukum yang seimbang dengan pihak-pihak lain yang berasal dari luar lingkungannya. Hak atas tanah yang diperolehnya secara eksklusif akan menjelma menjadi suatu kekuatan yang mau tidak mau harus diakui oleh pihak lain karena telah memperoleh jaminan dari pemerintah atas nama negara. Pemerintah tidak perlu memberi mereka modal untuk membantu meningkatkan taraf hidupnya, tapi berilah mereka pengakuan formal berupa sertifikat hak atas tanah yang dapat memberdayakannya sebagaimana halnya dengan instrumen ekonomi. Perjanjian mengenai pengadaan lahan pertambahan pada masa-masa yang akan datang tidak perlu lagi dilakukan secara di bawah tangan atau sembunyi-sembunyi karena lahan yang sebelumnya berstatus tanah negara telah berubah status hukumnya menjadi hak pakai atas nama para anggota masyarakat pesisir. Mereka tidak lagi diperlakukan sebagai penyerobot tanah negara melainkan sebagai pemegang hak yang sah. Selain dari itu hasrat untuk menjarah tambak akan hilang dengan sendirinya karena apabila masih melakukan penjarahan, maka sertifikat hak atas tanahnya tidak akan ada artinya, baik bagi orang lain maupun untuk dirinya sendiri. Para penanam modal yang selama ini merasa ketakutan akan timbul keberaniannya untuk masuk lagi kedalam bisnis pertambahan karena merasa lebih aman. Mereka akan merasa yakin bahwa mereka sedang berhubungan dengan orang-orang pesisir yang telah memiliki hak yang sah atas lahan pertambahan dan bertanggungjawab untuk menghargai hak-hak orang lain. Demikian pula pemerintah akan mendapatkan sumber pemasukan baru karena tanah negara yang dikuasainya telah berubah menjadi lahan produktif yang mampu menjadi sumber penerimaan pajak dan retribusi sebagai pendapatan asli daerah.

## PENUTUP

Dari uraian di atas kiranya dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Fungsi norma hukum dalam pengelolaan wilayah

pesisir dan lautan adalah untuk menciptakan kepastian, baik bagi pemerintah maupun para anggota masyarakat, tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan dan apa yang diperkenankan untuk dilakukan. Sedangkan peranan norma hukum adalah sebagai pemelihara keseimbangan antara berbagai kepentingan yang berbeda demi tercapainya tujuan yang dikehendaki bersama, yaitu ketertiban.

2. Anggapan bahwa undang-undang sektoral merupakan landasan utama bagi pelaksanaan tugas dan wewenang departemen yang bersangkutan, khususnya dalam pemanfaatan sumber-sumber kekayaan alam pesisir dan lautan, tidak seluruhnya benar. Sebenarnya setiap undang-undang sudah seharusnya diindahkan oleh semua aparat dari departemen yang terkait, walaupun rancangannya diusulkan hanya oleh satu departemen saja. Oleh karena itu pengkajian terhadap rancangan peraturan secara lintas sektoral mutlak diperlukan sebagai bagian integral dari proses penyusunannya. Sikap masa bodoh, apalagi memaksakan kepentingan sektor sendiri (egosektoral) harus dihindarkan, baik pada tahap penyusunan peraturan maupun dan terutama pada tahap pelaksanaannya.
3. Pelaksanaan semua undang-undang sektoral yang berlaku saat ini (hukum positif) harus mengacu pada ketentuan yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kecuali urusan-urusan tertentu yang secara eksplisit ditetapkan sebagai urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat (bidang luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, fiskal dan moneter, agama, dan kewenangan lain yang meliputi: kebijakan umum mengenai perencanaan dan pengendalian pembangunan, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumberdaya manusia, pemberdayaan sumberdaya alam dan teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional).
4. Apabila kita cenderung hendak menyimpulkan bahwa pengelolaan wilayah pesisir yang kurang efektif itu sebagian disebabkan karena kegagalan hukum dalam melaksanakan fungsinya sebagai pemelihara keseimbangan ekosistem pesisir, maka alternatif perbaikannya harus dimulai dari pengintegrasian semua aspek yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir kedalam proses penyusunan peraturan sampai dengan mekanisme penegakan hukumnya. Dalam hal inilah para stakeholder harus lebih proaktif untuk berani menyuarakan kepentingannya agar pembentukan hukum secara substantif dapat mengakomodasikan kepentingan dan aspirasi dari kalangan yang lebih luas dan prosesnya benar-benar dimulai dari bawah (*bottom – up*).
5. Untuk memberdayakan masyarakat pesisir, maka bagian-bagian tertentu dari tanah pantai yang merupakan tanah negara harus dirubah statusnya menjadi Hak Pengelolaan yang berada dibawah penguasaan pemerintah daerah. Selanjutnya Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya, atas nama pemerintah daerah, dapat mengeluarkan sertifikat hak atas tanah, yaitu Hak Milik untuk lahan pemukiman dan Hak Pakai untuk lahan usaha. Pemberian hak atas tanah tersebut harus bersifat eksklusif, artinya sertifikat hak atas tanah hanya dapat diberikan kepada penduduk setempat yang memenuhi persyaratan berdasarkan peraturan yang berlaku. Hak yang diberikan secara eksklusif inilah yang kelak akan menumbuhkan kekuatan ekonomi yang diperlukan oleh masyarakat pesisir untuk memberdayakan dirinya sendiri guna melepaskan diri dari lilitan kemiskinan. Kebijakan untuk melanjutkan status tanah pantai sebagai tanah negara merupakan kebijakan yang tidak produktif karena tidak ada pihak yang memperoleh manfaat ekonomi secara sah daripadanya. Sebaliknya melalui pemberian status hak milik atau hak pakai atas tanah pantai secara eksklusif kepada penduduk setempat akan menjadi dasar bagi pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan dan retribusi dari berbagai kegiatan produktif sebagai sumber pendapatan asli daerah.
6. Langkah awal yang disarankan untuk segera dilakukan adalah pengesahan status hukum Rencana Tata Ruang Wilayah melalui penerbitan peraturan daerah agar memiliki kekuatan hukum yang mengikat, baik terhadap pemerintah, dunia usaha, maupun anggota masyarakat. Pengesahan Rencana Tata Ruang Wilayah yang memuat zona lindung dan zona-zona budidaya merupakan wadah dan arahan bagi berbagai kegiatan pembangunan dan sekaligus akan berfungsi sebagai pintu gerbang menuju pemberdayaan potensi ekonomi masyarakat pesisir. Semoga.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagir, M dan Kuntana M. 1987. Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional. Armico, Bandung.
- Basah, S. 1989. Tiga Tulisan tentang Hukum. Armico, Bandung.
- Dahuri, R. *et. al.* 1996. Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu. Jakarta.
- Kusumaatmadja, M. 1976. Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional. Bina Cipta, Bandung.
- Orians, Gordon H. 1986. Ecological Knowledge and Environmental Problem-Solving : Concepts and Case Studies. National Academy Press, Washington D.C.
- Sorensen, J. C. and Scott T. M. 1990. Institutional Arrangement for Managing Coastal Resources and Environment (Renewable Resources Information Services).
- Suryaningrat, B. 1981. Desentralisasi dan Dekonsentrasi. Dewaruci Press, Jakarta.



# JUDUL RENCANA PENGELOLAAN PESISIR TERPADU

DR. M. FEDI A. SONDITA

Jurusan Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan  
Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan  
Institut Pertanian Bogor

## FUNGSI PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR (Menurut Cicin-Sain dan Knecht, 1998)

- Perencanaan wilayah
- Pengembangan pembangunan ekonomi
- Pemeliharaan sumberdaya alam
- Penyelesaian konflik
- Perlindungan keselamatan masyarakat
- Pengaturan hak pengelolaan lahan dan perairan umum

### Perencanaan Wilayah

- Pengkajian lingkungan pesisir dan pemanfaatannya
- Penentuan zonasi pemanfaatan ruang
- Antisipasi perencanaan dan perencanaan jenis pemanfaatan yang baru
- Pengaturan proyek-proyek pembangunan pesisir dan kedekatannya dengan garis pantai
- Penyuluhan masyarakat untuk apresiasi terhadap kawasan pesisir dan lautan
- Pengaturan akses umum terhadap pesisir dan lautan

### Pengembangan Pembangunan Ekonomi

- Industri perikanan tangkap
- Perikanan rakyat
- Wisata massal dan ekowisata, wisata bahari
- Perikanan budidaya
- Perhubungan laut dan pembangunan pelabuhan
- Pertambangan lepas pantai
- Penelitian kelautan
- Akses terhadap sumberdaya genetika

### Pemeliharaan Sumberdaya Alam

- Pengkajian kondisi dan dampak lingkungan
- Penyusunan dan penerapan baku mutu lingkungan
- Perlindungan dan perbaikan kualitas air
- Penetapan dan pengelolaan daerah perlindungan laut

- Perlindungan keanekaragaman hayati laut
- Konservasi dan restorasi ekosistem pesisir dan laut (terumbu karang, mangrove, tanah basah, padang lamun dan lain-lain)

### Penyelesaian Konflik

- Pengkajian aneka ragam kegiatan pemanfaatan ruang atau sumberdaya dan interaksi antar berbagai bentuk kegiatan pemanfaatan
- Penerapan berbagai metode penyelesaian konflik
- Pengurangan dampak negatif sejumlah kegiatan pemanfaatan

### Perlindungan Keselamatan Masyarakat

- Penghindaran bahaya terhadap bencana alam dan perubahan global
- Peraturan untuk kawasan-kawasan berbahaya dengan cara menetapkan "set back lines"
- Pembangunan perlindungan pantai
- Penyusunan rencana evakuasi atau *contingency plan* untuk keadaan darurat

### Pengaturan Hak Pengelolaan Lahan dan Perairan Umum

- Penetapan sewa dan pajak untuk penggunaan sumberdaya dan ruang milik umum
- Penetapan kerjasama untuk memanfaatkan sumberdaya tidak dapat pulih

### Kerangka Pemikiran Perencanaan (Logical Framework)

- Tujuan pengelolaan
- *Issue-based management*
- Peluang sukses
- Penyebab-akibat-strategi
- *Input-output-outcome-impacts*
- Proses partisipatif dan *stakeholder* utama
- Keterpaduan dan *dual track approach*
- *Sustainability* dari manfaat dan dampak

## **PENGAJIAN KEMBALI TERHADAP PROFIL UNTUK MENENTUKAN ISU YANG AKAN DITANGANI DAN PERUMUSAN STRATEGI PENANGANANNYA**

### **Dasar Pemilihan isu yang akan Ditangani**

- Cakupan masalah : sebaran dampak, skala waktu, skala geografi, skala sosial
- Kapasitas untuk mengelola sumberdaya manusia, dana, waktu dan hukum/kewenangan
- Peluang sukses

### **Penentuan Strategi Pengelolaan**

- *Logical framework* dan asumsi
- Perumusan berbagai alternatif strategi pemecahan permasalahan yang akan ditangani
- Penentuan strategi : efektif dan efisien, tidak menimbulkan konflik (baru)
- Keberlanjutan efektivitas strategi yang dipilih
- Siapa melakukan apa?
- Sumberdaya pengelolaan dari luar : tenaga ahli, dana, teknologi, program

### **Penentuan Indikator Keberhasilan Pengelolaan**

Sangat erat kaitannya dengan tujuan umum dan tujuan khusus pengelolaan

- Indikator proses (pelaksanaan program)
- Indikator dampak
- Indikator dampak antara
- *Baseline* data tentang indikator pilihan

### **Beberapa Kendala dalam Penerapan Pengelolaan Pesisir Terpadu**

- Konsekuensi *process-oriented program*
- Keterbatasan sumberdaya manusia

- Orientasi PROYEK versus Pk
- *Sustainability* dampak pengelolaan
- Kebutuhan EKONOMI jangka pendek vs. upaya KELESTARIAN
- KOMUNIKASI antar *stakeholder*
- Dinamika sosial mempengaruhi kestabilan dan konsistensi dukungan politik

### **Beberapa Saran Agar Upaya Pengelolaan Pesisir Dapat Sukses**

- Proses awal atau inisiasi dimulai dari yang kecil dan mudah dulu : *learning period* dan pembentukan working group dengan team work yang utuh
- Pembangunan pemahaman masyarakat terhadap isu (permasalahan) dan kondisi sumberdaya alam yang dimafraktkannya
- Berkonsultasi dengan pihak-pihak yang kompeten
- Membangun pendukung atau konstituen
- Membangun keterpaduan antar lembaga
- Memanfaatkan dan membangun *enabling condition* : potensi lokal
- Membangun kapasitas pemberdayaan masyarakat dan lembaga yang ada
- Menerapkan pendekatan partisipatif
- Menerapkan *adaptive management, continuous monitoring* dan *self evaluation, learning culture*
- Melaksanakan *early actions*
- Melakukan pengkajian ilmiah
- Membangun dukungan dari sistem politik
- Menentukan waktu yang tepat
- Strategi pengelolaan tidak semata-mata konservasi
- Memanfaatkan dari upaya-upaya lain yang pernah dilakukan