



Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

2020

LAPORAN PENELITIAN

**PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSTITUSIONAL
MASYARAKAT PESISIR PANTAI
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 3/PUU-VIII/2010**

MOHAMMAD MAHRUS ALI | ZAKA FIRMA ADITYA | ABDUL BASID FUADI

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGKAJIAN PERKARA
DAN PENGELOLAAN PERPUSTAKAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**



**PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSTITUSIONAL
MASYARAKAT PESISIR PANTAI PASCA
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 3/PUU-VIII/2010**

LAPORAN HASIL PENELITIAN

Disusun oleh:

MOHAMMAD MAHRUS ALI (19821024 2009011002)

ZAKA FIRMA ADITYA (199205292018011001)

ABDUL BASID FUADI (199307132018011002)

**PUSAT PENELITIAN PENGKAJIAN PERKARA
DAN PENGELOLAAN PERPUSTAKAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA
2020**

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latarbelakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Kerangka Konsep	13
F. Metode Penelitian.....	19
G. Sistematika Hasil Penelitian	14
BAB II DEMOKRASI EKONOMI DALAM PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR ..	23
A. Pengertian Demokrasi Ekonomi	23
B. Demokrasi Ekonomi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi	28
C. Prinsip-Prinsip Demokrasi Ekonomi	31
D. Probematika dalam Pelaksanaan Demokrasi Ekonomi	34
E. Ekologi Konstitusional	37
F. Problematika Strategis Pengelolaan Pesisir Pantai	39
G. Pengelolaan Pesisir Terpadu	43
BAB III HARMONISASI REGULASI PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR PANTAI TERPADU	47
A. Pembangunan Berkelanjutan dan Pengelolaan Pesisir Terpadu	47
B. Harmonisasi Regulasi Menuju Pengeloaan Pesisir Terpadu	51
BAB IV POLITIK HUKUM PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR DAN PEMENUHAN HAK-HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT	69
A. Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	72
B. Problematika Pemberian Hak Pengelolaan Perairan Pesisir (HP3) dalam Rezim Undang-Undang 27 Tahun 2007.....	74

C. Peralihan Rezim HP3 ke Rezim Perizinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014	84
D. Pemenuhan Hak-Hak Masyarakat di Wilayah Pesisir	89
BAB V KESIMPULAN	93
DAFTAR PUSTAKA	95

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia secara geografis memiliki wilayah peralihan (*interface*) antara ekosistem darat dan laut, serta memiliki kekayaan alam yang melimpah menjadikan sektor kelautan dan pulau-pulau kecil memegang peran strategis bagi kepentingan nasional. Hal ini dapat dibuktikan dengan melihat data terbaru dari Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Indonesia per Desember 2019, jumlah pulau yang terverifikasi di Indonesia ternyata jumlahnya bertambah lagi, yakni 17.491 pulau yang mana jumlah tersebut telah melampaui target RPJMN 2015-2019 yaitu sebesar 17.466 pulau. Selain itu, Indonesia juga memiliki total panjang garis pantai mencapai 81.000 km serta luas laut mencapai 70 persen dari total luas wilayah Indonesia. Potensi sumber daya ikan di wilayah pesisir ini juga melimpah, di mana potensi lestari mencapai 6,2 juta ton per tahun, belum termasuk keanekaragaman hayati lainnya seperti rumput laut, terumbu karang, dan lainnya.

Wilayah pesisir dan lautan mempunyai batasan yang tidak terlepas dari tujuan penggunaan atau pengelolaannya. Membatasi wilayah dalam satuan pengelolaan berguna untuk mengidentifikasi segenap interaksi fungsional (seperti aliran materi dan energi) antar komponen di dalam satuan (sistem) wilayah pengelolaan dan interaksinya dengan wilayah pengelolaan lainnya. Pengetahuan tentang batasan ekologis tersebut menjadi dasar bagi perencanaan dan pengelolaan pembangunan sumber daya wilayah pesisir dan lautan secara berkelanjutan.¹ Sementara itu, berdasarkan pendekatan secara ekologis, wilayah pesisir merupakan kawasan daratan yang masih dipengaruhi oleh proses-proses kelautan seperti pasang surut dan intrusi air laut dan

¹ Rokhmin Dahuri dan Iwan Nugroho, *Pembangunan Wilayah : Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, Edisi Revisi, cet. 2 , (Jakarta: LP3ES, 2012), h. 276.

kawasan laut yang masih di pengaruhi oleh proses-proses daratan, seperti sedimentasi dan pencemaran.²

Secara yuridis, berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Daerah-Daerah Kecil, mendefinisikan wilayah pesisir sebagai daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Sedangkan berdasarkan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.10/MEN/2002 tentang Pedoman Umum Perencanaan Pengelolaan Pesisir Terpadu, wilayah pesisir didefinisikan sebagai wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang saling berinteraksi, di mana ke arah laut 12 mil dari garis pantai untuk provinsi dan sepertiga dari wilayah laut itu (kewenangan provinsi) untuk kabupaten/kota dan ke arah darat batas administrasi kabupaten/kota.

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pada dasarnya memiliki kewajiban untuk mengatur tatanan baik struktur maupun regulasi khususnya di isu pesisir dan pulau-pulau kecil ini. Akan tetapi, pengaturan tersebut seharusnya tidak bertentangan dengan kepentingan pengelolaan lingkungan pesisir dan masyarakat, khususnya nelayan tradisional dan kearifan lokal nelayan. Sebagai contoh, di sepanjang pesisir pulau Jawa hingga saat ini masih hidup dan terus tumbuh berkembang berbagai budaya serta tradisi lokal dan konstitusi Indonesia menghargai keberadaan kebudayaan-kebudayaan tersebut. Oleh karenanya, Indonesia sebagai negara hukum, dimana konstitusi merupakan dasar filosofis dari hukum nasional, maka sudah semestinya regulasi-regulasi yang ada tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Konstitusi sebagai *the supreme law of the land*, dimana menjadi ruh bagi ketentuan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Sehingga, setiap peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan isi dan jiwa dari suatu konstitusi haruslah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

² *Ibid.*, h. 63.

Sebagai hukum dasar, UUD 1945 telah mengatur persoalan agraria yang meliputi bumi, air, angkasa dan isinya serta kewajiban negara serta hak-hak warga negara. Bahkan, UUD 1945 mengamanatkan enam hal berkaitan dengan persoalan agraria, yakni: *Pertama*, Indonesia adalah negara kepulauan yang bercirikan nusantara [Pasal 25A]; *Kedua*, Kekayaan alam dikuasai negara untuk kemakmuran rakyat [Pasal 33 ayat (3)]; *Ketiga*, Cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai negara [Pasal 33 ayat (2)]; *Keempat*, Perekonomian Indonesia berdasarkan kekeluargaan dan demokrasi ekonomi [Pasal 33 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4)]; *Kelima*, Perlindungan hak asasi manusia/HAM (Pasal 28A-J); dan *Keenam*, Perlindungan hak masyarakat adat (Pasal 18B, Pasal 28I, dan Pasal 32). Enam amanat dari UUD 1945 terhadap persoalan agraria tersebut apabila ditarik benang merahnya dapat diketahui bahwa negara diharuskan memegang prinsip berkedaulatan rakyat, berdasarkan asas kerakyatan. Oleh karena itu, sistem hukum yang dibentuk negara harus mewakili kepentingan rakyat Indonesia khususnya berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir.

Apabila melihat kembali semua regulasi berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir, termasuk di dalamnya undang-undang nasional dan konvensi internasional yang telah diratifikasi, maka dapat ditemukan tiga permasalahan yuridisnya, yaitu: *Pertama*, Konflik antar Undang-Undang; *Kedua*, Konflik antara Undang-Undang dengan Hukum Adat; dan *Ketiga*, Kekosongan Hukum. Ketiga masalah krusial tersebut, bermuara pada ketidakpastian hukum, konflik kewenangan dan pemanfaatan, serta kerusakan bio-geofisik sumber daya pesisir. Ketiga masalah tersebut merupakan suatu kesatuan, sehingga solusi yuridisnya pun harus terpadu melalui undang-undang baru yang mengintegrasikan pengelolaan wilayah pesisir.

Di dalam merespon tiga permasalahan yuridis tersebut, pada tanggal 26 Juni 2007, DPR RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP3K). Menurut undang-undang ini, dalam konteks tanah pantai, hanya wilayah pesisir yakni

perbatasan ekosistem darat dengan ekosistem laut. Menariknya, penyusunan rancangan undang-undang (RUU) tersebut memakan waktu yang lama. Rentang waktu yang dilewati hingga disahkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 ini hampir 7 tahun dan melibatkan hampir semua elemen yang ada kaitannya dengan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil seperti akademisi, praktisi hukum, LSM, bahkan juga memperoleh masukan dari pakar internasional dari Rhode Island University. Bahkan, Hamid Awaluddin, Menteri Hukum dan HAM ketika itu, pada suatu Rapat Dengar Pendapat dengan DPR sempat berpendapat bahwa tinggal bajak laut saja yang belum sempat diajak konsultasi berkaitan dengan RUU PWP3K ini.

Namun sayangnya, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ternyata belum mewujudkan pendekatan *Integrated Coastal Management*, yang ditandai dengan tidak adanya pembaruan atas penguasaan dan pengusahaan yang timpang dan adanya ketidaksinkronan dengan Undang-Undang lainnya.³ UU 27/2007 juga lebih menekankan pada aspek investasi dan lebih pro dunia usaha, sehingga tidak ada ruang bagi masyarakat, khususnya nelayan kecil tradisional dan masyarakat adat dalam pengusulan rencana pengelolaan, dan menyerahkan masalah kedaulatan wilayah teritorial hanya pada setingkat Peraturan Pemerintah.⁴ Dalam UU 27/2007 diatur tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP- 3), yakni hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu.

Substansi HP3 ini semakin memperparah pencabutan hak-hak masyarakat pesisir dalam mengakses sumber daya baik di permukaan laut,

³ Poltak Partogi Nainggolan, *Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia, 2012), h.6.

⁴ *Ibid*

badan air maupun di bawah dasar laut. Tidak ada lagi ruang bagi masyarakat pesisir khususnya nelayan, petani ikan, pelaku UMKM kelautan dan buruh nelayan melakukan aktivitas ekonomi di wilayah pesisir. Semua akses sumber daya kelautan praktis akan dikuasai pemilik modal. Sebab, hanya merekalah yang mampu memenuhi segala persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang ini. Akibatnya, masyarakat pesisir hanya menjadi penonton karena tidak mempunyai modal besar dan teknologi untuk bersaing dengan para pemilik modal. Hal ini mengakibatkan kemiskinan nelayan bertambah parah.

Apabila ditelaah lebih mendalam, UU 27/2007 sebenarnya menimbulkan 5 (lima) permasalahan mendasar terkait pengelolaan wilayah pesisir yakni: *Pertama*, Undang-Undang ini selalu mengaitkan dengan adaptasi terhadap situasi global. Tidak jelas apa konteks global yang dimaksudkan. Namun, jika ditelisik lebih dalam, konsep global di sini lebih mengarah pada globalisasi; *Kedua*, privatisasi dalam ranah yang harusnya dikuasai negara serta persoalan tata ruang; *Ketiga*, perlindungan Kelompok Rentan di Pedesaan Pesisir; *Keempat*, persoalan kemiskinan dan kedaulatan negara di pulau kecil; *Kelima*, sinkronisasi dengan peraturan perundangan lainnya yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir.⁵

Selanjutnya, UU 27/2007 diuji materiil ke Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh Koalisi Lembaga Swadaya Masyarakat dan sejumlah nelayan tradisional karena dianggap menimbulkan banyak permasalahan yuridis. Pada tanggal 16 Juni 2011, MK mengabulkan sebagian gugatan uji materiil atas UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Majelis Hakim MK menyatakan bahwa pemberian hak pengusahaan perairan pesisir (HP3) oleh pemerintah bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa pemberian HP3 oleh pemerintah kepada pihak swasta bertentangan dengan konstitusi, terutama dengan Pasal 33 Ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa

⁵ *Ibid*

perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Pemberian HP3 ini dikhawatirkan akan mengakibatkan wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil menjadi wilayah HP3 yang dikuasai oleh pemilik modal besar. Sebagai dampaknya, masyarakat nelayan tradisional yang tinggal di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta masyarakat yang menggantungkan mata pencahariannya di pesisir akan tersingkir dan terpinggirkan. Padahal, seharusnya, upaya yang ditempuh negara dalam pengelolaan perairan pesisir dan pulau terkecil bukan HP3, tetapi dalam bentuk dikeluarkannya perijinan.

HP3 merupakan pemberian hak kebendaan yang mengalihkan penguasaan negara secara penuh kepada swasta dalam kurun waktu tertentu, sedangkan perijinan sebaliknya. Sehingga, pasal yang dinyatakan oleh MK tidak mempunyai kekuatan mengikat adalah Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Objek HP3 semestinya tidak boleh rancu diartikan atau tumpang-tindih dengan objek perijinan di bidang perikanan, kehutanan, pertambangan, dan pariwisata. Tumpang-tindih objek tersebut di antaranya mencakup hal-hal sebagai berikut: (1) antara HP3 dengan perijinan bidang kehutanan, yaitu terkait pemanfaatan hutan *mangrove* serta fauna/flora yang terdapat di kawasan perairan pantai, dan penggunaan jasa lingkungan di kawasan hutan *mangrove* tersebut; (2) antara HP3 dengan perijinan bidang pertambangan, yaitu pemanfaatan pasir sebagai sumber daya di kawasan pantai dan mineral dalam laut; (3) antara HP3 dengan perijinan bidang pariwisata, yaitu pengembangan wisata pantai.

Di samping itu, karena luas cakupan objek HP3 terutama yang terkait dengan pemanfaatan daratan, permukaan bumi yang disebut tanah, maupun

tubuh bumi, termasuk yang di bawah air, maka dapat terjadi tumpang tindih dengan objek pengaturan di bidang pertanahan. Selama ini, dalam praktik telah diberikan hak atas tanah sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960), yang dapat berupa Hak Guna Bangunan (HGB) di wilayah dermaga dan perairan pantai, rumah-rumah nelayan dan pelatarannya, bangunan-bangunan di perairan pesisir. Sedangkan Hak Guna Usaha (HGU) diberikan untuk budidaya perikanan pantai, kerambakan, budidaya rumput laut, dan budidaya mutiara. Sehingga menurut MK, penyebutan HP3 sebagai "hak" adalah tidak tepat.

MK memandang bahwa dalam konteks ini, lebih tepat digunakan istilah "ijin" untuk memanfaatkan (dalam hal ini mengusahakan) perairan pesisir. Sebagai contoh, dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, "hak" dalam Undang-Undang yang lama, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, telah dikoreksi dengan penyebutan "ijin", misalnya, Ijin Usaha Pemanfaatan Kawasan, Ijin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan, Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu, Ijin Pemungutan Hasil Hutan Kayu, dan Ijin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu. Sebagai ijin pemanfaatan/pengusahaan perairan pesisir, HP3 selayaknya tidak ditumpangi dengan makna berikut: dapat dialihkan, dihibahkan, ditukarkan, disertakan sebagai modal perusahaan, dijadikan objek hak tanggungan, maupun diwariskan. Sebab, jika pemanfaatan HP3 menghasilkan sesuatu yang bernilai ekonomis, HP3 dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani fidusia sesuai dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999.

Merespon putusan MK tersebut, pembentuk undang-undang kemudian menindaklanjuti melalui revisi terhadap UU Nomor 27 Tahun 2007 yakni melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Meskipun rezim HP3 dari UU 27/2007 telah berubah menjadi rezim perizinan dalam UU 1/2014, namun dalam implementasinya

masih terdapat kendala misalnya terkait kelembagaan dalam pengelolaan taman nasional yang menurut pasal 78A UU No 1 Tahun 2014 sudah mengamanatkan bahwa kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil termasuk suaka alam dan kawasan pelestarian alam yang berada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam bentuk Taman Nasional/Taman Nasional Laut, suaka Margasatwa, dll diserahkan pengelolaannya dari Kementerian Kehutanan ke Kementerian Kelautan dan Perikanan, namun dalam prakteknya di lapangan masih dikelola oleh PHKA (KLHK).

Selain itu, konflik antara UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dengan UU No. 27/2007 jo UU Nomor 1 Tahun 2014 terkait Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWPPK) dimana dalam Pasal 24 ayat (1) UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) huruf b ditetapkan dengan peraturan daerah. Tata ruang wilayah yang dimaksud mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi. Sementara itu Pasal 9 ayat (5) UU Nomor 27 tahun 2007 jo UU Nomor 1 Tahun 2014, Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil juga ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Jangka waktu RTRW ataupun RZWP3K berlaku selama 20 (dua puluh) tahun dan dapat ditinjau kembali sekurang-kurangnya (lima) tahun sekali. Sedangkan, Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 mengatur bahwa RZWP3K juga harus diserasikan, diselaraskan, dan diseimbangkan dengan RTRW pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota, hal ini menegaskan bahwa keduanya seharusnya tidak perlu dibuat dengan dua format hukum yang berbeda (dua Perda). RTRW dan RZWPPK mengatur hal yang relatif sama namun pada tataran teknis harus mengeluarkan dua Peraturan Daerah yang berbeda.

Selain itu Pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berdampak terhadap otonomi daerah dalam

pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil. Pasal 27 ayat (1) UU 23/2014 menyebutkan bahwa Daerah Provinsi diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya laut yang ada di wilayahnya. Pasal ini menggugurkan Pasal 18 ayat 1 UU 32/2004, yang menyebutkan bahwa Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Dengan demikian, secara langsung Pasal 27 ayat (1) UU 23/2014 mencabut kewenangan Kabupaten/Kota dalam pengelolaan sumber daya laut.

Akibat dari konflik peraturan tersebut menjadikan masyarakat pesisir menjadi objek yang pasif dalam setiap program pembangunan yang dilaksanakan Pemerintah Indonesia. Berbagai program yang ada dan sudah dilaksanakan, mengancam keberadaan masyarakat pesisir beserta ruang hidupnya. Salah satu yang menjadi sorotan, adalah program KOTAKU di bawah Kementerian PUPR. Program tersebut dilaksanakan untuk menata kawasan permukiman di pesisir dan bantaran sungai di seluruh Indonesia. Permukiman yang menjadi sasaran adalah yang permukiman kotor dan kumuh. Kementerian PUPR menasar pembangunan kota tanpa permukiman kumuh di atas lahan seluas 23.656 hektare yang tersebar di seluruh provinsi dengan rincian akan dibangun di 269 kabupaten/kota dan di 11.067 desa/kelurahan yang semuanya dibiayai oleh pinjaman luar negeri dari lembaga donor.

Selain KOTAKU, ancaman yang didapat masyarakat pesisir juga muncul dari Perda RZWP3K yang ada di seluruh provinsi. Kehadiran Perda tersebut, tidak hanya akan mempersempit ruang hidup masyarakat pesisir yang sangat bergantung pada sumber daya alam di laut, tetapi juga mengancam permukiman mereka di kawasan pesisir. Program RZWP3K juga membuat kekayaan alam di pesisir dan laut semakin sulit diakses oleh masyarakat pesisir. Meskipun, sejak lama masyarakat pesisir sangat bergantung pada kekayaan alam di laut dan pesisir untuk mempertahankan kehidupan mereka.

Kini setelah 9 tahun putusan MK, muncul pertanyaan mendasar yakni apakah masih ada perlindungan terhadap hak-hak masyarakat pesisir? Apabila melihat fakta saat ini, masyarakat pesisir paling rentan terhimpit berbagai

tekanan. Mereka terkena dampak perubahan iklim, dan banyak tersingkir dari ruang hidup karena pembangunan infrastruktur, perkembangan industri sampai pertambangan. Apabila melihat proyek KOTAKU misalnya, negara yang seharusnya hadir melindungi kearifan masyarakat pesisir justru menjadi pihak yang mereduksi hak-hak masyarakat pesisir. Di kampung Tambakrejo, Kelurahan Tanjung Mas, Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah misalnya, sebanyak 97 kepala keluarga (KK) harus digusur oleh satuan polisi pamong praja (Satpol PP) setempat atas perintah Wali Kota Semarang.

Selain di Semarang, terdapat juga pengusuran kawasan Tallo di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan. Dari catatan yang dimiliki Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) Sulsel, pada 2016 proyek KOTAKU di Kota Makassar sudah mengancam pengusuran tempat tinggal dan tanah yang ditempati 17.114 KK miskin. Angka itu setara dengan 68.456 orang miskin di Kota Makassar yang kehilangan rumah dan tanah. Kemudian di DKI Jakarta, khususnya Jakarta Utara, proyek KOTAKU juga siap menggusur kawasan permukiman yang ada di Marunda, Kamal Muara, Cilincing, dan Penjaringan dan di dalamnya terdapat kampung nelayan Muara Angke yang ternyata masuk dalam program KOTAKU. Kampung-kampung di kawasan tersebut, siap digusur karena dinilai kotor dan kumuh oleh negara.

Sementara itu, dalam catatan Layar Nusantara, terdapat setidaknya 6 persoalan yang dialami masyarakat pesisir saat ini, yakni:

1. Adanya pembangunan PLTU Batubara di kabupaten Cilacap, Rembang, Jepara, dan Batang membuat hak akses masyarakat nelayan menjadi berkurang dan dibatasi ditambah dengan adanya asap PLTU Batubara yang mengancam kesehatan mereka;
2. Adanya rencana Kampung Bahari, Tanggul Laut dan Tol Laut yang terdapat dalam draf Raperda Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) Jateng akan mengancam keberlangsungan hidup, keberlangsungan tempat tinggal dan mata pencaharian nelayan dan masyarakat pesisir di Jateng;

3. Adanya normalisasi sungai banjir kanal timur (BKT) yang akan menggusur nelayan dan masyarakat pesisir di kampung Tambakrejo, Kelurahan Tanjungmas, Kecamatan Semarang Utara, Kota Semarang tanpa adanya keadilan bagi warga yang terdampak normalisasi tersebut;
4. Adanya tarik-ulur peraturan pelarangan alat tangkap tidak ramah lingkungan dan perebutan jalur tangkap menjadikan ketidakpastian yang berakibat munculnya konflik horizontal antara nelayan di Jawa Tengah;
5. Sulitnya proses membuat kartu nelayan, kartu asuransi nelayan dan klaim apabila terjadinya kecelakaan terhadap nelayan membuat nelayan semakin jauh dari keadilan dan kesejahteraan; dan
6. Belum diakuinya nelayan perempuan yang benar-benar mencari ikan di laut dengan segala resiko yang ada sebagai seorang nelayan membuat nelayan perempuan tidak dapat mengakses kartu nelayan dan asuransi nelayan.⁶

Atas dasar permasalahan diatas, penelitian ini akan meneliti sekaligus menganalisis lebih mendalam baik dari aspek yuridis maupun sosiologis terkait Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Masyarakat Pesisir Pantai Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010. Secara yuridis, penelitian akan menganalisis mengenai tindaklanjut putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 oleh pembentuk undang-undang, pemerintah pusat hingga pemerintah daerah dan stakeholder. Sedangkan secara sosiologis, penelitian hendak menganalisis pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat pesisir pantai pasca Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010. Masyarakat pesisir adalah masyarakat paling rentan terhimpit berbagai tekanan. Mereka terkena dampak perubahan iklim, dan banyak tersingkir dari ruang hidup karena pembangunan infrastruktur,

⁶ M. Ambari, 2018, "Negara Tidak Hadir di Tengah Masyarakat Pesisir?", <https://www.mongabay.co.id/2018/04/20/negara-tidak-hadir-di-tengah-masyarakat-pesisir/>

perkembangan industri sampai pertambangan. Ditambah lagi, arah politik hukum pengelolaan wilayah pesisir sekarang ini tidak memihak masyarakat pesisir. Meskipun sebenarnya hak-hak mereka dijamin secara konstitusional dalam UUD 1945.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana politik hukum pengelolaan wilayah pesisir sebagai upaya melindungi hak-hak konstitusional masyarakat pesisir pantai pasca Putusan MK Nomor 3/PUU- VIII/2010?
2. Apakah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan UU Nomor 27 Tahun 2007 telah selaras Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 dalam hal memberikan perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat pesisir pantai?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menemukan arah politik hukum pengelolaan wilayah pesisir dalam upaya pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat pesisir pantai pasca Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010.
2. Menemukan dan mendalami kebersesuaian antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 dengan putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010.

D. Manfaat Penelitian

Dengan dicapainya tujuan di atas, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Memberikan pemahaman kepada *stakeholder* mengenai politik hukum pengelolaan pesisir pantai berdasarkan putusan MK.
2. Memberikan masukan kepada hakim konstitusi dalam memeriksa dan memutus perkara pengujian undang-undang.

3. Memperluas cakrawala pengetahuan bagi praktisi, akademisi dan masyarakat.

E. Kerangka Konseptual

1. Hak Menguasai Negara

Konsepsi hak menguasai negara merupakan pembicaraan utama dalam bidang hukum agraria. Konsep dasarnya termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*" Sementara itu dalam UU Pokok Agraria dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa hak menguasai negara hanya memberi kewenangan kepada negara mengatur:

- 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.

Penguasaan oleh negara yang bertumpu pada pasal 33 UUD 1945 bukan dalam arti memiliki (*eigensdaad*), karena jika hak menguasai negara diartikan sebagai kepemilikan, maka tidak akan ada jaminan bahwa penggunaan hak itu demi pencapaian tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian secara filosofis dapatlah dikatakan bahwa makna hak menguasai adalah dalam rangka mengatur mengenai pemanfaatan baik tanah maupun sumber daya alam, bukan memiliki. Konsekuensi ini tentu berbeda dengan asas *domein verklaring* pada masa Hindia Belanda.

Domein verklaring digunakan Pemerintah Hindia Belanda untuk mendapatkan tanah dari rakyat pribumi untuk kepentingan investor,

pemerintah jajahan Belanda menggunakan dan menerapkan suatu cara pandang atau asas umum yang tertuang di dalam AW 1870 dan diturunkan ke dalam peraturan yang dikenal *Agrarische Besluit* (AB). Dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit*, dijelaskan yang dimaksud dengan *domein verklaring* adalah, "bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendommen* (hak milik), adalah menjadi *domein* (milik) Negara." *Domein verklaring* tersebut awalnya diberlakukan hanya untuk wilayah Jawa dan Madura dan kemudian oleh pemerintah jajahan diberlakukan juga di luar Jawa dan Madura.⁷

Maria SW Soemardjono berpendapat sebagaimana dikutip Andi Bustamin Daeng Kunu, konsep hak menguasai negara dalam artian bahwa negara memperoleh kewenangan dari seluruh bangsa Indonesia, sehingga diberikan kedudukan sebagai badan penguasa pada tingkatan tertinggi yang berwenang untuk mengatur pemanfaatan tanah dalam arti luas serta menentukan dan mengatur hubungan pemanfaatan dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah. Maka sebagai penerima kuasa, segala tindakan negara yang berkaitan dengan pembuatan kebijakan maupun pengawasan pelaksanaan kegiatannya harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.⁸ Dengan demikian konsep penguasaan negara merupakan pendelegasian wewenang dari rakyat, sebagai pemegang mandat, negara tidak dapat bertindak sebagai pemilik.

Penjabaran hak menguasai negara dijabarkan lebih lanjut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-022-021/PUU-I/2003 perihal permohonan uji materiil Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Dalam putusan tersebut Mahkamah menyatakan lima

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* Edisi Revisi (Jakarta: Djambatan, Cet. Ketujuh, 1997) h. 41.

⁸ Maria SW. Soemardjono, 1998, "Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara," Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, h. 5. Dalam Andi Bustamin Daeng Kunu "Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah" *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 No. 1 Januari-April 2012

fungsi penguasaan negara, yaitu merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheerdaad*), dan melakukan pengawasan (*toeichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya berpendapat “Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara c.q. Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, sepanjang kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara ...”⁹ Tahapan-tahapan dalam merumuskan kebijakan itu terdiri dari proses perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif penyelesaian masalah dan penetapan kebijakan.¹⁰

Sementara dalam rangka kewenangan mengatur, Mahkamah menyandarkan pendapatnya bahwa “Sekiranya Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan.” Dalam pertimbangan selanjutnya Mahkamah juga menyatakan “Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif).”

Hak menguasai negara yang diwujudkan dalam melakukan pengurusan oleh Mahkamah dinyatakan “Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan

⁹ Lihat Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2013, h. 336.

¹⁰ Ananda Prima Yurista, “Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil” *Jurnal Rechtsvinding* Volume 5 Nomor 3 Desember 2016, h. 345.

kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Sementara dalam kewenangan pengelolaan, Mahkamah berpendapat "Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*shareholding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) yang merupakan perwujudan hak menguasai negara, menurut Mahkamah "dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat."

2. Perizinan

Konsepsi Perizinan merupakan suatu perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang oleh Sjahran Basah diartikan menghasilkan suatu peraturan yang konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.¹¹ N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge menyatakan bahwa izin adalah suatu tindakan persetujuan yang diberikan oleh penguasa atas dasar undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu yang menyimpang dari larangan dalam ketentuan perundang-undangan. Dengan kata lain dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan.¹²

¹¹ Sjahran Basah, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, Surabaya: FH UNAIR, 1995, hal. 4.

¹² Pudyatmoko, Y. Sri, *Perizinan. Problem dan Upaya Pembenahan*. Jakarta: Grasindo, 2009, hal. 7.

Prajudi Atmosudirjo berpendapat bahwa izin (*vergunning*) merupakan penetapan yang merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Pada umumnya pasal undang-undang tersebut akan berbunyi "dilarang tanpa izin dan seterusnya." Kemudian dilanjutkan dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang harus dipenuhi oleh pemohon izin, dilengkapi dengan prosedur dan petunjuk pelaksanaan bagi pejabat administrasi negara yang bersangkutan.¹³

Dalam hukum administrasi, izin dimaknai sebagai instrumen yuridis yang digunakan oleh pejabat pemerintah untuk mempengaruhi warga supaya mau mengikuti mekanisme yang dianjurkan dalam rangka memenuhi tujuan yang konkrit. Karena izin adalah suatu instrumen hukum, maka izin berfungsi sebagai alat untuk mengarahkan, mengendalikan, merekayasa dan merancang masyarakat adil makmur. Dengan demikian persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan hukum itu sendiri.¹⁴

3. Masyarakat Adat Pesisir

Masyarakat adalah sekumpulan manusia yang saling bergaul, atau dengan istilah ilmiah saling "berinteraksi". Manusia lebih menunjuk kepada pengertian biologis, sedangkan menurut pengertian hukum sering digunakan istilah orang atau individu. Berasal dari bahasa Latin *individum* yang artinya: satuan kecil yang tidak dapat dibagi lagi. Individu menurut konsep Sosiologi berarti manusia yang hidup berdiri sendiri, tidak mempunyai kawan.¹⁵

Hasan Sadly mendefinisikan masyarakat sebagai suatu golongan besar atau kecil yang terdiri dari beberapa manusia yang dengan atau

¹³ Atmosudirjo, Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hal. 94.

¹⁴ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hal.160.

¹⁵ Abdulsyani, *Sosiologi Skematika, Teori dan Terapan*.(Jakarta: Bumi Aksara, 2002) hal. 25

karena sendirinya bertalian secara golongan dan saling memengaruhi satu sama lain.¹⁶ Sementara Soeroso lebih spesifik mendefinisikan masyarakat hukum sebagai sekelompok orang yang hidup dalam suatu wilayah tertentu dimana di dalam kelompok tersebut berlaku suatu rangkaian peraturan yang menjadi tingkah laku bagi setiap kelompok dalam pergaulan hidup mereka.¹⁷ Dalam pendapatnya Soeroso lebih menekankan bahwa masyarakat hukum itu terbentuk secara teritorial yang dengan kesadaran mengikatkan diri pada peraturan-peraturan dalam masyarakat itu sendiri

Pandangan berbeda dari Hilman menyatakan bahwa bentuk dan susunan persekutuan hukum (masyarakat hukum) itu dapat bersifat teritorial dan geneologis. Sementara yang dimaksud dengan masyarakat hukum atau persekutuan hukum yang teritorial adalah masyarakat yang tetap dan teratur, yang anggota-anggota masyarakatnya terikat pada suatu daerah kediaman tertentu, dan masyarakat hukum geneologis lebih disandarkan pada keterikatan keturunan.¹⁸

Masyarakat pesisir dapat dikonsepsikan sebagai kumpulan manusia yang hidup bersama-sama mendiami wilayah pesisir membentuk dan memiliki kebudayaan yang khas yang terkait dengan ketergantungan mereka pada pemanfaatan sumber daya dan lingkungan pesisir. Sementara wilayah pesisir itu sendiri adalah wilayah peralihan antara ekosistem daratan dan laut yang ditentukan oleh 12 mil batas wilayah ke arah perairan dan batas kabupaten/kota ke arah pedalaman, sebagaimana didefinisikan oleh UU Nomor 27 Tahun 2007.

Menurut Dahuri, sampai sekarang belum ada definisi wilayah pesisir yang baku. Namun demikian, kesepakatan umum di dunia bahwa wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan. Apabila

¹⁶ Hasan Sadly, *Sosiologi Untuk Masyarakat Indonesia*, Jakarta: PT. Pembangunan, 1980, hal. 31.

¹⁷ Soeroso, R., SH., *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. Cet. Ke sebelas. Hlm 298

¹⁸ Hilman Hadikusuma, *Hukum Waris Adat*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hal. 108.

ditinjau dari garis pantai (*coastal*), maka suatu wilayah pesisir memiliki dua macam batas (*boundaries*), yaitu batas yang sejajar garis pantai (*longshore*) dan batas yang tegak lurus terhadap garis pantai (*cross-shore*).¹⁹

Penelitian ini akan mengkonsepsikan Masyarakat pesisir adalah masyarakat yang tinggal dan melakukan aktivitas sosial ekonomi yang berkaitan dengan sumber daya wilayah pesisir dan lautan. Dengan demikian, secara sempit masyarakat pesisir memiliki ketergantungan yang cukup tinggi dengan potensi dan kondisi sumber daya pesisir dan lautan. Ciri khas wilayah pesisir jika ditinjau dari aspek kepemilikan, wilayah pesisir dan laut serta sumber daya yang terkandung di dalamnya sering memiliki sifat terbuka. Oleh karena itu, masyarakat pesisir seringkali berada dalam posisi yang marjinal, karena tidak menjadi pemilik sumber daya pesisir dan laut. Prioritas kebijakan yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah adalah memperkuat akses ekonomi masyarakat pesisir dengan memaksimalkan fungsi hak menguasai negara.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan cara meneliti putusan MK atau data sekunder. Pembahasan secara deskriptif digunakan untuk memahami politik hukum pengelolaan wilayah pesisir sebagai upaya memenuhi hak-hak konstitusional masyarakat pesisir pantai pasca Putusan MK Nomor 3/PUU- VIII/2010.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini mendeskripsikan pelaksanaan putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan UU Nomor 27 Tahun 2007 serta peraturan pelaksanaannya.

¹⁹ Dahuri, R. et al., Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2001, hal. 6.

Kemudian penelitian ini menganalisis secara sistematis bagaimana arah politik hukum pengelolaan wilayah pesisir sebagai upaya memenuhi hak-hak konstusional masyarakat pesisir pantai pasca Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010. Untuk itu, penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (case approach) yaitu putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yaitu penulisan yang dilakukan untuk memberikan sesuatu gambaran umum tanpa didahului adanya suatu hipotesa. Penelitian ini akan memberikan deskripsi terkait politik hukum pengelolaan wilayah pesisir sebagai upaya memenuhi hak-hak konstusional masyarakat pesisir pantai pasca Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 dan kebersesuaian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan UU Nomor 27 Tahun 2007 dengan Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010. Oleh sebab itu, tipe penelitian ini adalah yuridis normatif²⁰ dengan pertimbangan bahwa persoalan yang diteliti bertitik tolak pada putusan pengujian konstusionalitas undang-undang.

4. Pengumpulan Data

Pengumpulan data akan dilakukan melalui serangkaian kegiatan yang meliputi penghimpunan Putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, dan studi kepustakaan.

5. Analisis Data

Metode analisis yang dipergunakan adalah dengan pendekatan kualitatif. Adapun analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif atau data digambarkan

²⁰ Penelitian yuridis normatif, sebagaimana diungkapkan Johnny Ibrahim, dapat diandalkan untuk menghasilkan analisis hukum yang tajam berdasarkan doktrin dan norma-norma yang telah ditetapkan dalam sistem hukum, baik yang telah tersedia sebagai bahan hukum maupun yang masih harus dicari sebagai bahan kajian guna memecahkan masalah hukum faktual. Di samping itu, menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum memiliki kekhasan tertentu yang kemudian menjadi identitas tersendiri di hadapan penelitian ilmu-ilmu pengetahuan lainnya. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajagrafindo, 2004), hlm. 1-2.

melalui penguraian kalimat dan dianalisis secara kualitatif yang disebut (content analysis) yaitu dengan klasifikasi data penelitian sesuai dengan permasalahan penelitian, hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan, kemudian data dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

G. Sistematika Hasil Penelitian

BAB I Pendahuluan

Dalam Bab I ini terdiri dari Latar Belakang Penelitian, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Teori serta Metode Penelitian. Dalam Kerangka Konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah Hak Menguasai Negara, mengenai masyarakat adat pesisir. sedangkan Metode Penelitian yang digunakan adalah Metode Penelitian Normatif dengan Metode Pengumpulan Data Studi Pustaka.

BAB II Demokrasi Ekonomi Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir

Tinjauan pustaka berisikan aspek teoritis mengenai Penguasaan oleh Negara, Politik Hukum Putusan MK dan Perlindungan Hak Konstitusional dari beberapa jurnal dan buku-buku atau bahan kepustakaan relevan yang akan digunakan dalam penelitian.

BAB III Harmonisasi Regulasi Pengelolaan Wilayah Pesisir Pantai Terpadu

Dalam Bab ini akan mengupas mengenai konsep harmonisasi regulasi berkaitan dengan wilayah pesisir dan juga tindak lanjut putusan MK dalam Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan UU Nomor 27 Tahun 2007 serta peraturan di bawah undang-undang yang berkaitan dengan masyarakat pesisir pantai.

BAB IV Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pemenuhan Hak- Hak Konstitusional Masyarakat

BAB IV ini berisi analisa dan jawaban atas rumusan masalah yaitu mengenai politik hukum pengelolaan wilayah pesisir sebagai upaya memenuhi hak-hak konstitusional masyarakat pesisir pantai pasca Putusan MK Nomor 3/PUU- VIII/2010 dan kebersesuaian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan UU Nomor 27 Tahun 2007 dengan Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 sebagai upaya melindungi hak-hak konstitusional masyarakat pesisir pantai.

BAB V Penutup

Bab V terdiri dari simpulan atas pembahasan yang menjawab rumusan permasalahan yakni politik hukum pengelolaan wilayah pesisir sebagai upaya memenuhi hak-hak konstitusional masyarakat pesisir pantai pasca Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 dan kebersesuaian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan UU Nomor 27 Tahun 2007 dengan Putusan MK Nomor 3/PUU- VIII/2010.

BAB II

DEMOKRASI EKONOMI DALAM PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR

A. Pengertian Demokrasi Ekonomi

Secara gramatikal, Demokrasi Ekonomi berasal dari dua istilah, yakni (1) Demokrasi dan (2) Ekonomi. Demokrasi menurut ilmu politik/pemerintahan mengandung makna kedaulatan yang berada ditangan rakyat. Apabila dikaitkan dengan ekonomi, maka demokrasi ekonomi dapat diartikan sebagai kedaulatan ekonomi yang berada ditangan rakyat. Dalam hal ini, rakyatlah yang berhak menentukan tiga masalah utama ekonomi yaitu apa yang harus diproduksi (*what*), bagaimana memproduksi (*how*), dan untuk siapa barang dan jasa yang diproduksi (*for whom*).²¹

Selanjutnya, Konsep demokrasi ekonomi sebagai salah satu konsep dasar negara kesejahteraan (*welfare state*) sudah lama dipikirkan dan dikembangkan oleh pakar ekonomi baik di dalam maupun di luar negeri dengan berbagai varian pengertian dan ciri-cirinya seperti Douglas dalam bukunya berjudul *Economic Democracy*,²² Carnoy and Shearer dalam buku *Economic Democracy: The Challenge of the 1980s*,²³ Robert Alan Dahl dalam buku *preface to economic democracy*,²⁴ Michael Poole dalam buku *The Origins of Economic Democracy*,²⁵ dan J.W. Smith dalam *Customers who viewed Economic Democracy: The Political Struggle of the Twenty-First Century*.²⁶ Tidak kalah, konsep demokrasi ekonomi bahkan sudah dipikirkan ekonom Indonesia, khususnya M. Hatta, sejak tahun 1930 yang kemudian dirumuskan ke dalam Pasal 33 UUD 1945.

²¹ Samuelson and W.D Nordhaus. *Economics*. (New York: Mc. Graw-Hill, 1995), h. 24-25.

²² Douglas, C. H. *Economic Democracy*. (London: Cecil Palmer, 1920).

²³ Martin Carnoy and Derek Shearer. *Economic Democracy: The Challenge of the 1980s*. (London: Routledge, 1980).

²⁴ Robert A. Dahl. *Preface To Economic Democracy*. (California: University of California Press, 1985).

²⁵ Michael Poole. *The Origins of Economic Democracy*. (London: Routledge, 1987).

²⁶ J.W. Smith. *Customers who viewed Economic Democracy: The Political Struggle of the Twenty-First Century*. (London: Routledge, 2000).

Konsep demokrasi ekonomi terus dikembangkan oleh ekonom-ekonom Indonesia dengan berbagai terminologi. Seperti misalnya oleh Mubyarto dalam buku *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*. Menurutnya, Sila kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan adalah prinsip demokrasi ekonomi, bahwa setiap orang tetap harus disertakan dalam setiap pembuatan kebijakan.²⁷ Sedangkan sila Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah sebagai tujuan akhir. Bila diringkas maka sila pertama dan kedua adalah dasarnya, yaitu moral dan kemanusiaan. Sila ketiga dan keempat mengenai caranya, berupa nasionalisme dan demokrasi. Sila kelima sebagai tujuannya, yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Mubyarto merumuskan lima ciri sistem ekonomi Pancasila, yaitu :²⁸

1. Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral;
2. Kehendak kuat dari seluruh masyarakat ke arah keadaan pemerataan sosial (egalitarianisme), sesuai asas-asas kemanusiaan;
3. Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tangguh yang berarti nasionalisme menjiwai tiap kebijaksanaan ekonomi;
4. Koperasi merupakan soko guru perekonomian dan merupakan bentuk paling konkret dari usaha bersama;
5. Adanya imbalan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan sosial²⁹

Mubyarto juga memperkenalkan dan mempopulerkan sistem ekonomi Pancasila dalam buku *Membangun Sistem Ekonomi*³⁰. Meskipun apabila

²⁷ Dumairy dan Tarli Nograho. *Ekonomi Pancasila Warisan Pemikiran Mubyarto*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), h. 21.

²⁸ Mubyarto. *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*. (Jakarta: LP3ES, 1987), h. 53.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Mubyarto. *Membangun Sistem Ekonomi*. (Yogyakarta: BPFE, 2000).

ditelusuri, Konsep ekonomi kerakyatan yang diusung Mubyarto merupakan penjabaran konsep Sistem Ekonomi Pancasila yang lebih ditekankan pada sila ke-4 yaitu Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Kata "rakyat" sendiri merupakan suatu konsep yang abstrak dan tidak dapat ditangkap untuk diamati perubahan visual ekonominya. Kata "rakyat" baru bermakna secara visual jika yang diamati adalah individualitas dari rakyat.³¹

Selain itu, Mubyarto merumuskan sistem ekonomi yang berkeadilan sosial yang dirumuskan sebagai sistem ekonomi nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan, mengandung prinsip-prinsip pemanfaatan hak milik yang merupakan anjuran atau norma-norma perilaku manusia. Prinsip-prinsip dimaksud antara lain:

1. Memperhatikan dan mengutamakan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat;
2. Menempatkan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan;
3. Adil terhadap sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta menghormati hak-hak orang lain;
4. Tidak menggunakan hak milik pribadi untuk usaha-usaha yang bersifat memeras orang lain, untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan untuk kehidupan yang bersifat mewah, atau perbuatan-perbuatan lain yang bertentangan dengan dan merugikan kepentingan umum.³²

Pakar lain adalah Sri-Edi Swasono (1988) yang mengulas tentang orientasi Ekonomi Pancasila menyimpulkan bahwa Ekonomi Pancasila adalah Ekonomi Sosialis Indonesia yaitu ekonomi yang berorientasi kepada Ketuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan

³¹ Musa Asy'arie, *Keluar dari Krisis Multi Dimensi*. (Yogyakarta: Lembaga Studi Filsafat Islam, 2001), h. 18

³² Mubyarto, *Op.Cit.*, h. 215-216

dan keadilan sosial.³³ Pendapat ini berpijak dari kekhawatiran akan terjadinya erosi idiil sehubungan dengan perkembangan sikap Indonesia yang berpotensi menumbuhkan sikap-sikap *non-commited, disoriented, ambivalent, dan pragmatism*.³⁴

Sedangkan menurut A. Simarmata Istilah demokrasi ekonomi yang secara tegas terdapat pasal penjelasan, dapat ditafsirkan sebagai setara dengan ekonomi kerakyatan. Penjelasan pasal 33 UUD 45 menyatakan bahwa ekonomi kerakyatan yakni sistem ekonomi dimana produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, serta dibawah pemilikan anggota-anggota masyarakat. Dengan demikian salah satu pilar dari demokrasi ekonomi itu adalah keikutsertaan semua orang dalam kegiatan produksi.³⁵

Menurut Soeharto Prawiro Kusumo, ada beberapa ciri dan prinsip yang terdapat dalam konsep demokrasi ekonomi/ekonomi kerakyatan. Adapun Ciri-ciri tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ciri utama sistem demokrasi ekonomi atau ekonomi kerakyatan adalah penegakan prinsip keadilan disertai kepedulian terhadap yang lemah. Sistem ekonomi tersebut harus memungkinkan seluruh potensi bangsa, baik sebagai konsumen, pengusaha, ataupun sebagai tenaga kerja. Tanpa perlindungan dan hak untuk memajukan kemampuannya dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya dan partisipasinya secara aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi, termasuk dalam memelihara kekayaan alam dan lingkungan hidup. Didalam melaksanakan kegiatan tersebut, semua pihak harus mengacu kepada peraturan yang berlaku.
2. Sejalan dengan sifat dan ciri pertama, adalah pemihakan, pemberdayaan, dan perlindungan terhadap yang lemah oleh semua potensi bangsa, terutama pemerintah sesuai dengan kemampuannya.

³³ Sri Edi Swasono. *Orientasi Ekonomi Pancasila, dalam Abdul Madjid dan Sri Edi Swasono (Edt.). Wawasan Ekonomi Pancasila*. (Jakarta : UI Press, 1988).

³⁴ Sri Edi Swasono. *Demokrasi Ekonomi Keterkaitan Usaha Partisipatif Vs Konsentrasi Ekonomi*. (Jakarta: Kopkar Dekopin, 1990), h. 27.

³⁵ A. Simarmata. *Reformasi Ekonomi*. (Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, 1998), h. 117.

Pemerintah melaksanakannya melalui langkah-langkah yang ramah pasar. Penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan usaha kecil, menengah, dan koperasi (UKM) termasuk petani dan nelayan kecil, merupakan prioritas utama dalam mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan.. Bagi kelompok penduduk yang karena keadaannya mempunyai keterbatasan dilakukan langkah-langkah untuk meningkatkan kemampuannya dan memberikan dukungan agar dapat memmanfaatnya akses yang terbuka. Dukungan yang mendasar dan secara umum diberikan kepada penduduk miskin, antara lain dengan memberikan pendidikan, pelatihan, dan pelayanan kesehatan dengan biaya yang terjangkau.

3. Penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan intervensi yang ramah pasar. Upaya pemerataan berjalan seiring dengan upaya menciptakan pasar yang kompetitif untuk mencapai efisiensi optimal. Dengan demikian, misalnya hubungan kemitraan antar usaha besar dan UKM harus berdasarkan kompetensi bukan belas kasihan. Untuk itu, prioritas dilakukan penghapusan praktek-praktek dan perilaku- perilaku ekonomi diluar aturan permainan yang dianggap wajar dan adil oleh masyarakat seperti praktek monopoli, pengembangan dengan sistem perpajakan progresif dan deregulasi yang diarahkan untuk menghilangkan ekonomi biaya tinggi.
4. Pemberdayaan kegiatan ekonomi rakyat sangat terkait dengan upaya menggerakkan perekonomian pedesaan. Oleh karena itu, upaya mempercepat pembangunan pedesaan, termasuk daerah terpencil, daerah minus, daerah kritis, daerah perbatasan, dan termasuk daerah terbelakglainnya harus menjadi prioritas. Hal ini dilakukan antara lain, dengan meningkatkan pembangunan prasarana pedesaan dalam mendukung pengembangan keterkaitan desa-desa sebagai bentuk jaringan produksi dan distribusi yang saling menguntungkan.

5. Pemanfatan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya, seperti hutan, laut, air, udara, dan mineral. Semuanya harus dikelola secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat masyarakat adat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.³⁶

B. Demokrasi Ekonomi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Demokrasi ekonomi sebagaimana diuraikan diatas juga pernah disinggung Mahkamah dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dengan memberikan definisi mengenai apa itu demokrasi ekonomi. Menurut Mahkamah, demokrasi ekonomi adalah demokrasi yang dikonseptualisasikan berdasarkan fakta mengenai pandangan bangsa Indonesia yang bersifat kolektif, tidak individualistik, dan tidak liberal, sehingga perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan. Dengan demikian maka penyelenggaraan negara di bidang ekonomi sebagai upaya pencapaian keadilan sosial sebagai tujuan negara haruslah didasarkan pada demokrasi ekonomi yang memposisikan rakyat sebagai perseorangan dalam kerangka kemasyarakatan. Terkait dengan hal tersebut maka sesungguhnya negara dengan kekuasaan yang diberikan kepadanya adalah sarana bagi rakyat dalam mewujudkan keadilan sosial.

Bung Hatta pernah menyatakan bahwa di sebelah demokrasi politik harus pula berlaku demokrasi ekonomi. Kalau tidak, manusia belum merdeka, persamaan dan persaudaraan belum ada. Sebab itu, cita-cita demokrasi Indonesia harus mengarah pada demokrasi sosial yang meliputi seluruh lingkungan hidup yang menentukan nasib manusia".³⁷ Sementara itu, dalam konteks ekonomi, demokrasi ekonomi Pancasila, dapat dimaknai sebagai

³⁶ Soeharto Prawiro Kusumo. *Ekonomi Rakyat : Konsep Kebijakan dan Strategi*. (Yogyakarta : BPFE), h. 4

³⁷ Yudilatif. *Negara Paripurna*, cetakan ketiga. (Jakarta: Gramedia, 2011), h. 389

perwujudan dari perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan, dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Yang mana prinsip perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Selanjutnya Hatta juga merumuskan pengertian dikuasai oleh negara didalam pasal 33 UUD 1945 yang tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pemilik sekaligus pengusaha, usahawan atau *Ordernemer*.³⁸ Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.³⁹

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 001-021-022/ PUU-I/2003 dan Nomor Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 juga memberi pengertian "*dikuasai oleh negara*" yang harus diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*", termasuk pula pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

³⁸ Yance Arizona. *Konstitusionalisme Agraria*. (Yogyakarta: STP Press, 2014), h. 31.

³⁹ *Ibid*.

Ini berarti bahwa, konsep Hak Menguasai Negara sesuai dengan amanat UUD 1945 dan tafsir Mahkamah Konstitusi terkait hal tersebut telah dimuat secara tegas dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan (3) UU Minerba yang apabila diringkas akan berbunyi "*Penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai ketentuan Undang-Undang ini melalui fungsi kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan*". Pasal ini juga menjadi dasar mengapa sektor pertambangan perlu diatur dan dikelola pula dalam sebuah peraturan khusus.

Adapun bentuk penguasaan negara sebagaimana disinggung diatas memiliki peringkat sebagaimana pernah disinggung Mahkamah dalam Pertimbangan **[3.12]** Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 halaman 101. Menurut Mahkamah, peringkat pertama dan yang paling penting adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, dalam hal ini Migas, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan negara pada peringkat kedua adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan.⁴⁰

Namun Mahkamah juga menggarisbawahi bahwa sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan langsung yang dimaksud di sini, baik dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) melalui Badan Usaha Milik Negara. Pada sisi lain, jika negara menyerahkan pengelolaan sumber daya alam untuk dikelola oleh perusahaan swasta atau

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Minyak dan Gas Bumi.

badan hukum lain di luar negara, keuntungan bagi negara akan terbagi sehingga manfaat bagi rakyat juga akan berkurang.

C. Prinsip-Prinsip Demokrasi Ekonomi

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Prinsip Demokrasi ekonomi pada dasarnya lahir seiring dengan keberadaan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Konsep dan praktek *Political State* maupun *Legal State* yang telah ada sebelumnya banyak menimbulkan kesengsaraan rakyat, terutama rakyat golongan ekonomi lemah. Ini berarti, Demokrasi Ekonomi yang ditegaskan dalam Pasal 33 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 harus dilaksanakan dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Demokrasi ekonomi di Indonesia dipandang para pendiri bangsa sebagai cara untuk memerdekakan ekonomi bangsa. Demokrasi ekonomi merupakan bagian dari agenda reformasi sosial, yaitu mengganti sistem ekonomi kolonial dengan sistem ekonomi nasional, guna menghapus pola hubungan ekonomi yang timpang, eksploitatif dan sub-ordinatif terhadap ekonomi rakyat Indonesia dan mengubah struktur sosial-ekonomi warisan kolonial yang jauh dari nilai-nilai keadilan sosial tersebut.

Apabila kita sedikit menilik Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), disebutkan bahwa pembangunan ekonomi harus selalu mengarah kepada mantapnya sistem ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang disusun untuk Mewujudkan Demokrasi Ekonomi yang harus menjadikan dasar pelaksanaan pembangunan yang memiliki ciri-ciri:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asaskekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajathidup orang banyak dikuasai oleh negara.

3. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok kemakmuran rakyat dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Sumber kekayaan dan keuangan negara dipergunakan dengan permufakatan lembaga perwakilan rakyat dan pengawasan terhadap kebijaksanaannya adapada lembaga perwakilan rakyat pula.
5. Perkonomian daerah dikembangkan secara serasi dan seimbang antar daerah dalam satu kesatuan perekonomian nasional dengan mendayagunakan potensi dan peran serta daerah secara optimal dalam rangka mewujudkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
6. Warganegara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki dan mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
7. Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
8. Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap warganegara; dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.
9. Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.

Selanjutnya apabila dikaitkan dengan dasar negara yakni Pancasila, maka Demokrasi Ekonomi yang berdasarkan Pancasila harus dihindarkan dari dua hal berikut:

1. Sistem *free fight liberalism* yang menimbulkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam per-ekonomian dunia.
2. Sistem *etatisme* dalam arti bahwa negara beserta aparaturnya ekonomi negara bersifat dominan, mendesak dan mematikan potensi serta

daya kreasi unit-unitekonomi diluar sector negara. Persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

Pasca krisis moneter tahun 1997-1998, konsep demokrasi ekonomi pernah dijadikan sebagai alternatif solusi melalui pembuatan TAP MPR No. VI/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Pada saat ini pun, dengan semakin menguatnya pelaksanaan otonomi daerah, banyak daerah secara eksplisit menyatakan demokrasi ekonomi sebagai bagian dalam visi, misi, dan strategi pembangunannya. Kenyataan ini menunjukkan makin pentingnya orientasi pembangunan pada kemakmuran masyarakat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang menjadi tujuan demokrasi ekonomi.⁴¹

Keberadaan Demokrasi Pancasila juga sempat disinggung dalam GBHN 1999-2004 yang menegaskan bahwa pembangunan ekonomi dibangun dengan berlandaskan sistem ekonomi kerakyatan. Komponen utama sistem Ekonomi Kerakyatan adalah sumber daya manusia sebagai konsumen, sebagai tenaga kerja dan sebagai pengusaha serta sumber daya alam dan lingkungan hidup termasuk tanah, air, udara dan lingkungan tempat sumber daya manusia melakukan aktifitasnya. Adapun Ciri-Ciri sistem ekonomi kerakyatan sebagaimana dalam GBHN 1999-2004 antara lain:

1. Penegakan prinsip keadilan dan demokrasi ekonomi disertai kepedulian yang lemah.
2. Pemitraan, pemberdayaan dan perlindungan terhadap yang lemah oleh semua potensi bangsa, terutama pemerintah sesuai kemampuannya.
3. Penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan intervensi yang ramah pasar.

⁴¹ Mubyarto, *Op.Cit.*

4. Pemberdayaan kegiatan ekonomi rakyat terkait dengan upaya menggerakkan perekonomian pedesaan.
5. Pemanfaatan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya seperti hutan, laut, udara dan mineral secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat masyarakat adat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

D. Problematika dalam Pelaksanaan Demokrasi Ekonomi

Secara harfiah, demokrasi dan ekonomi merupakan dua pengertian dengan kategori yang berbeda. Demokrasi berada di wilayah publik sementara ekonomi berada di wilayah sosial. Adapun kebermaknaan demokrasi sangat bergantung pada kualitas seluruh individu anggota masyarakat sementara keberhasilan ekonomi masyarakat bergantung pada sesuatu di luar individu anggota masyarakat. Demokrasi sangat identik dengan teori partisipasi dalam pembangunan. Secara teoritis, demokrasi harus dapat membuka keadilan terhadap akses-akses untuk dapat hidup sejahtera secara sosial dan ekonomi. Hubungan secara sosial dimaksudkan dengan semakin eratnya jalinan modal sosial antara masyarakat dengan pemangku kebijakan. Masyarakat perlu dilibatkan dalam siklus kebijakan pembangunan yang terdiri dari proses perencanaan, penatausahaan, pelaksanaan, dan evaluasi hasil kegiatan. Pendekatan ini seharusnya bisa melahirkan *political value* dan modal sosial yang kuat.

Demokrasi juga dikonsepsikan sebagai mekanisme yang seharusnya semakin mengakomodasi peran dan kepentingan banyak pihak untuk dapat memperjuangkan hak-hak ekonominya. Ketimpangan ekonomi bukan semata-mata dihitung dari ketimpangan pendapatan/pengeluaran, melainkan juga menyinggung ketimpangan akses untuk dapat berekonomi secara efisien. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah perlu lebih diarahkan untuk mengentaskan golongan kaum yang masih termarginalkan. Mereka perlu difasilitasi untuk

mengatasi ketertinggalan agar ketimpangan tidak semakin melebar. Keberpihakan negara bisa ditunjukkan dengan memfasilitasi peningkatan produktivitas bagi pihak yang memang urgen untuk segera dibantu.

Sedikitnya ada tiga kesulitan untuk mewujudkan demokrasi ekonomi yang maknanya dipahami sebagaimana tersebut diatas. *Pertama*, globalisasi ekonomi yang semakin intensif dan ekstensif membuat sistem ekonomi berbasis pasar begitu dominan dan saling terhubung satu dengan lainnya, sehingga pemerintah sebagai otoritas yang mewakili rakyat 'terpaksa' menyesuaikan kebijakan ekonomi dengan kekuatan ekonomi pasar dunia. Eksternalnya *Locus of Control* (LOC) dalam kehidupan ekonomi individu-individu membawa pemerintah pada suatu dilema: di satu pihak harus menegakkan kedaulatan rakyat (demokrasi), namun di lain pihak harus mengikuti mekanisme pasar dunia jika tidak mau membuat rakyat mengalami kerugian atau bahkan kesengsaraan dalam kehidupan ekonominya. Masalahnya, jika ekonomi pasar dunia ternyata didominasi oleh korporasi-korporasi besar yang mengendalikan aliran modal intranasional maupun internasional, maka kekuatan modal yang menentukan nasib kehidupan ekonomi manusia, bukan kekuatan manusia sendiri. Legitimasi pasar modal seolah-olah menumpulkan legitimasi pemerintah sebagai otoritas kolektif yang merepresentasikan kedaulatan rakyat (demokrasi).

Kedua, pemahaman tersebut cenderung mengabaikan partisipasi individual pelaku ekonomi untuk ikut menegakkan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Terhadap kepentingan rakyat (kolektif), sikap pelaku ekonomi adalah pasif dan bahkan harus tidak mempedulikannya. Mengikuti doktrin sistem ekonomi pasar bebas, pelaku ekonomi harus memaksimalkan hanya kepentingannya sendiri sementara kepentingan kolektif (kesejahteraan rakyat) merupakan urusan otoritas "tangan tak tampak" (*invisible hand*) yang dengan sendirinya akan membawa ke tingkat maksimal. Hampir semua pelaku ekonomi, langsung atau tidak langsung, belajar ilmu ekonomi (*Economics*) yang meskipun sering diklaim bebas nilai namun pada dasarnya merupakan

sekelompok doktrin yang tidak bebas nilai. Model yang diungkap ilmu ekonomi mainstream (*neoclassical*), yang seringkali didukung rumusan matematis, dipandang sangat rasional dan objektif sehingga sering dirujuk sebagai model realitas sosial dan norma hubungan antar manusia di bidang ekonomi. Model dasarnya adalah perilaku konsumen yang secara rasional memaksimalkan preferensi (tingkat utilitas) yang dimilikinya. Perilaku pasar (distribusi) maupun produksi diturunkan dari perilaku rasional konsumen.

Pengaruh ilmu ekonomi begitu dominan, memengaruhi keputusan dan kebijakan individu, korporasi, dan pemerintah, seakanakan pelaku ekonomi yang tidak mengikuti rasionalitas ilmu ekonomi dianggap pelaku ekonomi yang tidak rasional. Masalahnya, rasionalitas ekonomi yang dirujuk ilmu ekonomi modern hanyalah merupakan rasionalitas instrumental untuk maksimalisasi utilitas, yang tidak selalu tepat memenuhi apa yang sesungguhnya diinginkan pelaku ekonomi. Rasionalitas ekonomi yang dipelajari dan diyakini kebenarannya oleh pelaku ekonomi membenarkan perilaku sendiri yang mengikutinya (*self fulfiling prophecy*), sehingga status pelaku ekonomi hanyalah sebagai objek rasionalitas ekonomi yang dipelajari. Pelaku ekonomi gagal menjadi subjek yang berdaulat terhadap kehidupannya sendiri.

Ketiga, pemerintah sebagai otoritas yang mewakili kolektivitas pada dasarnya tidak berdaya menegakkan kedaulatan rakyat di tengah globalisasi pasar kapitalistik dunia. Pengendalian ekonomi nasional yang umumnya masih bisa dilakukan pemerintah adalah menggunakan model Keynesian, melalui penerapan kebijakan moneter dan kebijakan fiskal dengan mempertimbangkan pergerakan indikator ekonomi pasar dunia. Masalahnya, kebijakan-kebijakan yang sangat teknis dan rumit itu hanya bisa dibuat oleh birokrat-birokrat yang secara politis tidak bisa secara langsung dimintai pertanggungjawabannya oleh kolektivitas rakyat. Proses pembuatan kebijakan-kebijakan itu juga rentan terhadap intervensi lobi politik pelaku ekonomi yang terdampak oleh penerapannya. Kalaupun tujuan penerapan kebijakan-kebijakan itu mulia demi kesejahteraan bersama dan keadilan sosial,

tanpa partisipasi aktif pelaku-pelaku ekonomi untuk mendukung penerapannya kebijakan-kebijakan itu menjadi tidak efektif.

Demokrasi ekonomi sulit diwujudkan dalam sistem ekonomi apapun jika proses demokrasi dipisahkan dari berjalannya sistem ekonomi sendiri. Upaya lain telah dicoba di Swedia dengan menggunakan model Keynesian disertai jaminan sosial asuransi kolektif untuk generasi tua dan kaum difabel yang tidak mampu bekerja, disebut model 'Demokrasi Sosial. Upaya lain lagi telah diusulkan dengan memodifikasi sistem ekonomi pasar menjadi apa yang disebut "Sosialisme Pasar (*Market Socialism*)", yaitu gabungan antara mekanisme pasar dan kepemilikan sosial oleh koperasi pekerja terhadap modal dan alat-alat produksi. Kedua alternatif model atau sistem tersebut tidak akan dibahas lebih lanjut disini. Akan tetapi patut dicatat bahwa dalam sistem atau model ekonomi apapun, demokrasi ekonomi hanya akan sungguh-sungguh terwujud jika hakekat demokrasi yang bermakna sebagaimana diuraikan sebelumnya (inklusivitas, partisipasi, dan kesetaraan) terpenuhi. Artinya, setiap individu pihak yang terlibat harus berpartisipasi aktif ikut mewujudkannya sesuai dengan aturan kesetaraan yang sudah diputuskan secara kolektif.

E. Ekologi Konstitusional

Buku karangan Rachel Carson pada tahun 1962 dianggap sebagai karya tulis yang memicu kesadaran akan pentingnya perlindungan terhadap lingkungan hidup. Buku berjudul *Silent Spring* itu menggambarkan buruknya akibat kerusakan lingkungan bagi kehidupan.⁴² Secara global, isu ini muncul dengan dilakukannya Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup pada tahun 1972 yang kemudian melahirkan *Stockholm Declaration 1972*. Kepedulian terhadap isu lingkungan hidup berlanjut dengan didirikannya *World Commission on Environment and Development (WCED)* yang dihadiri oleh 22

⁴² Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Lingkungan Internasional*, Bandung, Refika (2003), hlm. 19.

negara di dunia.⁴³ Komisi ini kemudian menghasilkan laporan yang berjudul "*Our Common Future*";⁴⁴ melalui komisi ini kemudian istilah pembangunan berkelanjutan mulai populer. Rekomendasi dari komisi tersebut ditindaklanjuti oleh PBB dengan Konferensi Rio de Janeiro tahun 1992. Konferensi ini kemudian menghasilkan deklarasi Rio yang memuat 27 prinsip, yang kemudian disebut "*Earth Charter*" yang menjadi *soft law agreement*.

Paradigma pemikiran pembangunan pada akhirnya berkembang melalui dua aliran besar di dunia, yaitu aliran *developmentalisme* dan aliran *environmentalisme*. Dialektika kedua aliran ini pada akhirnya semakin meningkatkan kesadaran dan penghayatan akan pentingnya lingkungan hidup bagi manusia.⁴⁵ Istilah pembangunan berkelanjutan dapat dirumuskan sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan, termasuk sumber dayanya, ke dalam proses pembangunan yang menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa sekarang dan generasi yang akan datang.

Dalam konteks Indonesia, paradigma pembangunannya tercermin dalam UUD 1945. UUD 1945 sebagai konstitusi bernegara merupakan hukum dasar dan hukum tertinggi di sebuah negara, sesuai dengan istilah yang telah jamak diketahui bahwa konstitusi adalah *the supreme law of the land*. Salah satu aspek substansial dari konstitusi adalah berkaitan dengan hubungan negara dengan warga negara. Hubungan ini tercermin dalam jaminan atas perlindungan hak asasi manusia, seperti hak berserikat, hak berkumpul, hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan yang lain, dan yang belakangan ini banyak diadopsi dalam konstitusi berbagai negara adalah hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

⁴³ Nurhidayati, Sri Endah. "Community based tourism (CBT) sebagai pendekatan pembangunan pariwisata berkelanjutan." *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik*, Th. XX3 (2007), hlm. 191-202.

⁴⁴ The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, sebagaimana dikutip oleh Takdir Rahmadi dalam *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2013, hlm. 12.

⁴⁵ Jimly Assidique, *Green Constitution Nuansa Hijau UUD Negara RI Tahun 1945*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm. 136.

Jaminan untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat ditentukan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*" Dengan pernyataan konstitutif ini, maka segala kebijakan pemerintahan tidak dibenarkan bertentangan dengan ketentuan konstitusional yang pro lingkungan ini. Selain itu, Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 juga menegaskan "*perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*"

Dua pasal di atas mengakui adanya kedaulatan lingkungan yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam ekonomi. Dalam Pasal 33 ayat (4) dapat dipahami ide ekologi dalam demokrasi ekonomi harus mengandung dua maksud, yaitu berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Surna T. Djajadiningrat berpendapat proses pembangunan berkelanjutan bertumpu pada tiga faktor utama, yaitu: (1) kondisi sumber daya alam; (2) kualitas lingkungan, dan (3) faktor kependudukan.⁴⁶

F. Problematika Strategis Pengelolaan Pesisir Pantai

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, sehingga memiliki potensi kelautan yang sangat besar. Namun demikian, pelaksanaan kebijakan pengelolaan pesisir dan kelautan cenderung mengeksploitasi sumber dayanya. Regulasi yang ada, baik di tingkat pusat maupun daerah berorientasi pada eksploitasi sumber daya pesisir tanpa memperhatikan kelestarian sehingga terkadang menimbulkan kerusakan fisik yang tidak sedikit. Sementara itu, masih kurangnya kesadaran nilai strategis dari pengelolaan wilayah pesisir secara berkelanjutan, terpadu, dan berbasis

⁴⁶ Hafidz, Jawade. "Ekologi Konstitusional (Green Constitutional) dan Kedaulatan Wilayah di Indonesia." *Jurnal Hukum* 26, no. 2 (2020): 533-549.

masyarakat. Hak masyarakat adat/lokal dalam pengelolaan sumberdaya laut seperti sasi, seke, panglima laot juga masih kurang dihargai sehingga ruang untuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir pun masih terbatas.⁴⁷

Beberapa persoalan serius dan strategis dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan laut yaitu: ⁴⁸

1. Kondisi sumber daya pesisir dan laut yang bersifat *common property* (milik bersama) dengan akses yang bersifat *quasi open access*. Istilah *common property* ini lebih mengarah pada kepemilikan yang berada di bawah kontrol pemerintah atau lebih mengarah pada sifat sumber daya yang merupakan *public domain*, sehingga sifat sumber daya tersebut bukanlah tidak ada pemilikinya. Ini berarti sumber daya tersebut tidak terdefiniskan dalam hal kepemilikannya sehingga menimbulkan gejala yang disebut dengan *dissipated resource rent*, yaitu hilangnya *rente* sumber daya yang semestinya diperoleh dari pengelolaan yang optimal. Hal ini menimbulkan ketidakefisienan ekonomi karena semua pihak akan berusaha mengeksploitasi sumber daya sebesar-besarnya, jika tidak maka pihak lain yang akan mendapat keuntungan. Kondisi seperti inilah yang terjadi saat ini. Dengan didukung oleh teknologi, pihak-pihak yang lebih kuat dan mampu mengeksploitasi sumber daya secara berlebihan sehingga terjadi hukum rimba (siapa yang kuat, dia yang menang) dan daya produksi alamiah menjadi terganggu.
2. Adanya degradasi lingkungan pesisir dan laut. Pada awal tahun 80-an, banyak pihak yang tersentak setelah menyaksikan kebijakan pembangunan yang hanya mengejar pertumbuhan ekonomi dan produktivitas ternyata telah menimbulkan kerusakan yang serius terhadap lingkungan. Degradasi lingkungan pesisir dan laut yang menjadi ancaman bagi kelangsungan

⁴⁷ Rudyanto, Arifin. "Kerangka Kerjasama dalam Pengelolaan Sumber daya Pesisir dan Laut." *Makalah Disampaikan pada Sosialisasi Nasional Program MFCDP 22 (2004)*.

⁴⁸ *Ibid*

hidup masyarakat pesisir dan nelayan akibat faktor-faktor lain masih berlanjut hingga saat ini seperti misalnya pencemaran lingkungan perairan akibat limbah industri dan rumah tangga. Selain merusak potensi sumber daya perairan, degradasi lingkungan ini juga berakibat buruk bagi kesehatan dan kelangsungan hidup manusia, terutama masyarakat pesisir.

3. Kemiskinan dan kesejahteraan nelayan. Perikanan di Indonesia melibatkan banyak *stakeholders*. Yang paling vital adalah nelayan kecil yang merupakan lapisan yang paling banyak jumlahnya. Mereka hidup dalam kemiskinan dan tekanan-tekanan sosial ekonomi yang berakar pada faktor-faktor kompleks yang saling terkait. Faktor-faktor tersebut dapat diklasifikasikan sebagai faktor alamiah dan non alamiah. Faktor alamiah berkaitan dengan fluktuasi musim dan struktur alamiah sumber daya ekonomi desa. Sedangkan faktor non alamiah berhubungan dengan keterbatasan daya jangkau teknologi, ketimpangan dalam sistem bagi hasil, tidak adanya jaminan sosial tenaga kerja yang pasti, lemahnya jaringan pemasaran, tidak berfungsinya koperasi nelayan yang ada, serta dampak negatif kebijakan modernisasi perikanan yang ada. Perubahan sosial ekonomi di desa-desa pesisir atau desa nelayan telah memperjelas garis stratifikasi sosial masyarakatnya. Nelayan buruh telah memberikan kontribusinya terhadap akumulasi kekayaan ekonomi pada sebagian kecil masyarakatnya yang memiliki alat produksi serta pihak yang menguasai modal dan pasar. Kemiskinan, kesenjangan sosial, dan tekanan kehidupan yang melanda rumah tangga nelayan buruh tidak memungkinkan anggota keluarganya terlibat aktif dalam tanggung jawab sosial di luar permasalahan kehidupan yang substansial bagi mereka. Faktor yang demikian sering menjadi alasan bagi pihak lain untuk menilai secara negatif perilaku sosial masyarakat nelayan. Persepsi seperti ini hanya melestarikan kesenjangan hubungan sosial dalam relasi politik antara pemerintah dan masyarakat nelayan. Dalam jangka panjang, hal ini tidak menguntungkan untuk mendorong perwujudan partisipasi masyarakat dalam

- pembangunan. Untuk itu diperlukan reorientasi model kepemimpinan dan sasaran perencanaan pembangunan agar lebih kontekstual dan partisipatif.
4. Akses pemanfaatan teknologi yang terbatas. Semakin tingginya persaingan dalam pemanfaatan sumber daya laut dan pesisir, menuntut masyarakat untuk memaksimalkan produksi mereka. Salah satu cara yang digunakan adalah dengan penggunaan teknologi. Keterbatasan pengetahuan dan kemampuan dalam penggunaan teknologi ini menjadi salah satu kendala dan pemicu adanya eksploitasi sumber daya yang merusak potensi lestari dan berdampak negatif bagi lingkungan. Salah satu contohnya adalah penggunaan bom ikan dan potasium sianida untuk menangkap jenis-jenis ikan dengan nilai ekonomis tinggi di habitat terumbu karang telah merusak dan menimbulkan pencemaran lingkungan yang parah. Contoh lain adalah adanya kesenjangan penggunaan teknologi antara nelayan besar dan tradisional yang berakibat pada makin terdesaknya nelayan tradisional dalam persaingan pemanfaatan sumber daya laut, sehingga banyak yang beralih profesi menjadi buruh nelayan atau buruh bangunan.
 5. Peraturan dan kebijakan yang kurang kondusif. Dengan lahirnya aturan main yang menyangkut hak kepemilikan sumber daya pada tingkat lokal, secara tidak langsung akan memberikan hak kepemilikan (*property rights*) kepada pemerintah daerah. dan kebijakan yang dibuat untuk pengelolaan sumber daya tersebut.

Konsep keberlanjutan dan pelestarian lingkungan adalah dua hal yang saling terkait dalam pengelolaan wilayah pesisir. Idealnya pembangunan di wilayah pesisir dapat menunjang pelestarian lingkungan. Namun disadari bahwa dinamika di kawasan pesisir sangat kompleks, disertai banyaknya tumpang tindih kepentingan pemanfaatan wilayah pesisir, baik dari masyarakat maupun pemerintah, sehingga pencapaian pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan hanya dapat dilakukan melalui pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu.

G. Pengelolaan Pesisir Terpadu

Ekosistem pesisir memiliki peran strategis dan prospek yang cerah untuk pembangunan nasional di Indonesia. Namun, saat ini, pengembangan sumber daya di Indonesia masih belum optimal dan berkelanjutan. Alasan utama untuk ini adalah bahwa perencanaan dan pengembangan stok pesisir masih bersifat sektoral. Setiap sektor dikembangkan tanpa memperhitungkan sektor lain yang relevan dan terkait erat. Misalnya, pengembangan kawasan perikanan dilakukan tanpa memperhitungkan kepentingan kawasan wisata. Hal ini dapat menyebabkan konflik kepentingan antara sektor-sektor yang terlibat dalam kegiatan di daerah pesisir yang sama.⁴⁹

Diantara kelemahan pendekatan sektoral pada umumnya adalah tidak mencerminkan dampak pembangunan terhadap sektor lain. Dalam kasus yang serius, mereka dapat membunuh sektor bisnis lainnya. Misalnya, pembuangan limbah kimia oleh industri ke lingkungan pesisir dapat menghilangkan peternakan, perikanan, pariwisata pesisir dan kesehatan manusia. Saat ini, sumber daya pesisir dapat dikatakan berada di bawah tekanan, satu sisi sebagai repositori untuk proses industri dan limbah rumah tangga, disamping itu sebagai alternatif pertama pemulihan untuk menciptakan lahan untuk industri, pertanian atau pemukiman.

Ditambah lagi, dalam kurun waktu satu abad terakhir, kota-kota besar, khususnya di Pulau Jawa, berkembang pesat, pertumbuhannya sudah cukup mengganggu kawasan pesisir. Disamping itu, 65% penduduk pulau Jawa tinggal di kota-kota pesisir,⁵⁰ yang membuat masalah pengelolaan pesisir menjadi semakin kompleks, sulit untuk tidak mengatakan bahwa tekanan demografis dalam pengelolaan pesisir di Indonesia cukup kuat.

⁴⁹ Dahuri, R. "Decentralizing and delegating ICM to regional and local communities: a precarious balance of authority, capacity and consistency." UNESCO Oceans and Coasts Pre-World Summit on Sustainable Development Conference, Paris, 2001.

⁵⁰ <https://walhijabar.wordpress.com/2008/01/10/potret-kerusakan-lingkungan-pesisir-jawa/>

Dampak pemanfaatan pesisir sektoral terhadap pengelolaan yang tidak terintegrasi yaitu adanya perbedaan dalam tujuan, target dan rencana sehingga menciptakan persaingan dan bahkan konflik antara pengguna pesisir dan perencanaan yang tumpang tindih. Selanjutnya, dampak eksploitatif dan di luar daya dukung lingkungan terlihat pada tingkat kerusakan fisik lingkungan pesisir yang meningkat dari tahun ke tahun. Dengan demikian, perlu keseimbangan pengendalian wilayah laut dan pesisir oleh masyarakat adat dan masyarakat tradisional pesisir sehubungan dengan kebijakan pemerintah tentang batas-batas pengelolaan kawasan laut dan pesisir. Dalam perspektif ini juga dikehendaki pengakuan yang diberikan oleh negara yang dapat dikategorikan sebagai pengakuan objektif.

Penerapan prinsip keseimbangan sebenarnya berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Artinya kebijakan pemerintah itu harus sinergis dengan kepentingan masyarakat, khususnya masyarakat adat. Konsep kesejahteraan sering disalahartikan hanya dengan mengedepankan aspek fisik tanpa memperhatikan aspek nonfisik yang cenderung terabaikan dalam setiap kebijakan pemerintah. Kesejahteraan harus dilihat sebagai bagian dari kebebasan bertindak dan berperilaku dalam mengelola berbagai sumber daya alam yang telah dinikmati tanpa ada tekanan dan gangguan dari pihak manapun termasuk pemerintah.

Tantangan mendasar bagi perencanaan dan pengelolaan kawasan pesisir adalah memfasilitasi pembangunan ekonomi sekaligus meminimalkan dampak negatif dari semua kegiatan pembangunan dan bencana alam. Pengembangan kawasan pesisir dan masyarakat didasarkan pada sumber daya pesisir untuk mendukung lingkungan, sehingga pembangunan ekonomi dapat berlangsung terus menerus. Oleh karena itu, upaya dengan metode pembangunan tertentu untuk pengelolaan angkatan laut dan pesisir diperlukan untuk mendukung pembangunan lingkungan pesisir yang berkelanjutan, yang sejalan dengan ekosistem yang ada. Dalam hal ini, upaya pengelolaan kawasan pesisir dan

laut, yang diintegrasikan ke dalam konservasi fungsi lingkungan, adalah area pengembangan penting.⁵¹

Secara konseptual, urgensi zona pesisir dan laut di Indonesia didasarkan pada tiga alasan utama,⁵² yaitu: **pertama**, fakta bahwa Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia, dengan garis pantai 81.000 km, terpanjang di dunia setelah Kanada. Selain itu, sebagian besar laut teritorial Indonesia sekitar 5,8 juta km² atau 75% dari total wilayah Indonesia.⁵³ Dengan kondisi alam seperti yang disebutkan di atas, kawasan pesisir dan lautan sebagai bagian dari dimensi integral bangsa kepulauan, kekayaan sumber daya alam yang besar dan beragam; sumber daya alam dapat dipulihkan (seperti potensi ikan, hutan mangrove, lamun dan terumbu karang), sumber daya yang tidak dapat pulih dan membutuhkan layanan dari lingkungan pesisir.

Kedua, dengan meningkatnya perkembangan aktivitas dan penduduk yang diperkirakan mencapai 235 juta jiwa pada tahun 2015, didukung oleh menurunnya sumber daya alam di wilayah darat, lautan dan wilayah pesisir akan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi, serta objek harapan baru bagi keberlanjutan pembangunan nasional Indonesia di masa depan. **Ketiga**, konsentrasi pergeseran aktivitas ekonomi global, dari poros Atlantik Eropa ke poros Afrika dan Asia; Perubahan konsentrasi tentu akan memiliki konsekuensi yang tidak ringan bagi wilayah pesisir dan laut Indonesia.⁵⁴

Pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu (*Integrated Coastal Zone Management*) sebagaimana didefinisikan oleh Komisi Eropa adalah:

⁵¹ Dahuri, R., J. Rais, S. P. Ginting, and M. J. Sitepu. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Desa Pantai dan Lautan Secara Terpadu*. (Jakarta; PT. Pradnya Paramita, 1996), h. 305.

⁵² Kusumastanto, Tridoyo. *Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan, Perikanan dan Perhubungan Laut dalam Abad XXI*, (Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor, 2003), h. 196.

⁵³ Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Kelautan dalam Angka*, [https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/djprl/PUBLIKASI/Buku%20KPDA%20TTD%20\(1\).pdf](https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/djprl/PUBLIKASI/Buku%20KPDA%20TTD%20(1).pdf), akses 24 November 2020, 08.21 WIB.

⁵⁴ Nandi, N. "Coastal conversation policies and integrated coastal zone management (ICZM) in Indonesia." *INT J CONSERV SCI* 5, no. 3 (2014).

Proses yang dinamis, multidisiplin, dan berulang untuk mempromosikan pengelolaan kawasan pesisir yang berkelanjutan. Termasuk seluruh siklus pengumpulan informasi, perencanaan, pengambilan keputusan, manajemen dan pemantauan implementasi. ICZM menggunakan partisipasi dan kerja sama dari semua pemangku kepentingan untuk menilai tujuan sosial di wilayah pesisir tertentu dan mengambil tindakan untuk mencapai tujuan ini. Dalam jangka panjang, ICZM berusaha untuk mencapai keseimbangan antara lingkungan, tujuan ekonomi, sosial dan rekreasi, semua dalam batas yang ditetapkan oleh dinamika alam.⁵⁵

⁵⁵ Proposal for Parliament and Council recommendation concerning the implementation of integrated coastal zone management in Europe: COM (2000) 545, Annex 1 as cited in Mina Council Advice about ICZM, 2001

BAB III

HARMONISASI REGULASI PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR PANTAI TERPADU

A. Pembangunan Berkelanjutan dan Pengelolaan Pesisir Terpadu

Kompleksitas sistem pada wilayah pesisir, baik itu sumber daya alam maupun masyarakatnya, mutlak memerlukan suatu pengelolaan yang tepat dan terpadu, bagi keberlanjutan pembangunan pesisir. Berdasarkan pada karakteristik dan dinamika dari kawasan pesisir, potensi dan permasalahan pembangunan, serta banyaknya tumpang tindih kepentingan pemanfaatan wilayah pesisir, baik dari masyarakat maupun pemerintah, maka pencapaian pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan hanya dapat dilakukan melalui pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu.⁵⁶

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

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang merupakan visi dunia internasional sudah saatnya juga merupakan visi nasional. Visi pembangunan berkelanjutan tidak melarang aktivitas pembangunan ekonomi, tetapi menganjurkan agar laju (tingkat) kegiatan

⁵⁶ *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2005 h. 104

pembangunan tidak melampaui daya dukung (*carrying capacity*) lingkungan alam.

Dengan demikian, generasi mendatang tetap memiliki aset sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan (*environmental services*) yang sama, atau kalau dapat lebih baik dari pada generasi yang hidup sekarang. Dalam banyak hal, persoalan pembangunan berkelanjutan bukan hanya urusan teknis semata, yang sering kali hanya menempatkan masyarakat sebagai instrumen, padahal masyarakat adalah pelaku. Sungguh tepat apa yang ditulis oleh Nigel Cross "*If sustainable development is to be realised it has to be built on the consent and support of those whose lives are affected*".⁵⁷

Masyarakat yang saling bersinggungan atau terkait dengan persoalan pembangunan tidak dapat ditinggal begitu saja dalam pengambilan keputusan. Acap kali solusi persoalan pembangunan jauh lebih mudah diidentifikasi daripada menguak akar masalahnya. Dalam konteks yang lebih kurang sama, dua puluh tahun lalu, aktivis lingkungan Barbara Ward (1982), telah menegaskan:⁵⁸

"For an increasing number of environmental issues the difficulty is not to identify the remedy, because the remedy is now well understood. The problems are rooted in the society and the economy - and in the end in the political structure .. "

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

Sudah saatnya, penanganan pembangunan didekati dengan paradigma *good-governance* sebagai sebuah paradigma sosial baru yang oleh Frijdorff Capra didefinisikan sebagai himpunan konsep, nilai, persepsi dan tindakan yang diterima oleh masyarakat, yang membentuk cara pandang terhadap realitas dan kesadaran kolektif sebagai dasar masyarakat menata dirinya

⁵⁷ *Ibid.,*

⁵⁸ *Ibid.,*

sendiri. Salah satu unsur yang paling dibutuhkan dalam merealisasikan pembangunan berkelanjutan, khususnya pembangunan pesisir dan laut saat ini adalah unsur demokratisasi.

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

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

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

Wilayah pesisir pada dasarnya merupakan wilayah yang unik karena merupakan titik pertemuan antara ekosistem darat dan laut. Keunikan inilah yang selalu menempatkan pesisir pada keadaan yang dinamis, sarat akan perubahan-perubahan dengan siklus waktu yang sangat pendek. Namun demikian, dalam kondisi normal, dinamika tersebut berada dalam keadaan seimbang, kecuali bila ada kerusakan, maka dampak negatifnya akan memberikan pengaruh yang sangat besar dan kompleks. Paradigma lama menyebutkan bahwa laut merupakan tempat pembuangan terakhir telah menjadi sebab terganggunya keseimbangan lingkungan di wilayah pesisir. Tingginya tingkat pencemaran yang berasal dari aktivitas hulu seperti industri, rumah tangga, dan pertanian semakin menambah kompleksitas permasalahan lingkungan di wilayah pesisir.⁵⁹

Reformasi hukum di Indonesia tentang penatakelolaan hukum pesisir di daerah telah berkembang cukup cepat sebagai pengimplementasian pemerintah yang demokratis. Hal ini menjadi penting karena tuntutan dan kebutuhan daerah sebagai penjabaran dari Otonomi Daerah. Peran pemerintah dan masyarakat di daerah merupakan faktor penting dalam rangka merumuskan program pengelolaan yang tepat dan bijaksana serta berkelanjutan. Pemerintah adalah regulator yang berfungsi untuk menjalankan aturan-aturan yang berlaku dengan kepatuhan semua *stakeholders*.

Dengan demikian, pemerintah harus menjalankan fungsinya secara transparan, demokratis, dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan program-program pembangunan pesisir yang secara langsung menyentuh dan memberdayakan lapisan masyarakat nelayan untuk meningkatkan kesejahteraan dan menjamin adanya pemerataan sehingga tidak ada pihak-pihak yang dirugikan. Oleh karena itu, sangat penting pengelolaan pesisir di daerah sebagai pemenuhan kebutuhan daerah yang sangat spesifik dan cocok untuk dikembangkan sesuai kebutuhan masyarakat dan pemerintah daerah.

⁵⁹ *Ibid.*,

B. Harmonisasi Regulasi Menuju Pengelolaan Pesisir Terpadu

Penerapan berbagai macam peraturan perundang-undangan secara bersama-sama tanpa upaya-upaya harmonisasi atau penyesuaian dan penyesuaian sudah barang tentu akan menimbulkan masalah seperti benturan kepentingan antarlembaga *stakeholders* wilayah pesisir. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman-pedoman untuk melaksanakan strategi, di mana ketiganya sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan.

Kebijakan terdiri atas dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Dalam kaitan ini, harmonisasi dapat diawali dengan melakukan penyesuaian dan penyesuaian tujuan, strategi dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional.

Penerapan berbagai macam peraturan perundang-undangan secara bersama-sama tanpa upaya-upaya harmonisasi atau penyesuaian dan penyesuaian sudah barang tentu akan menimbulkan masalah seperti benturan kepentingan antarlembaga *stakeholders* wilayah pesisir. Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman-pedoman untuk melaksanakan strategi, di mana ketiganya sering dirumuskan dalam bentuk kebijakankebijakan.

Kebijakan terdiri atas dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan. Dalam kaitan ini, harmonisasi dapat diawali dengan

melakukan penyelarasan dan penyerasian tujuan, strategi dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional.

Harmonisasi memiliki fungsi pencegahan dan fungsi penanggulangan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum untuk mencegah terjadinya disharmoni hukum dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional. Upaya ini dilakukan dengan arahan untuk menegaskan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Upaya harmonisasi yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya disharmoni hukum.

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

Aspek hukum dan kelembagaan (*legal and institutional aspects*) dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan wilayah pesisir dan laut diwujudkan dalam bentuk interaksi hukum dan kelembagaan.⁴ Masing-masing *stakeholders* yang terlibat dalam kegiatan pengelolaan, baik lembaga pemerintah, lembaga swasta maupun lembaga masyarakat, memperoleh mandat hukum dari peraturan perundang-undanganyang berlaku untuk melakukan satu, dua, atau

beberapa komponen kegiatan pengelolaan sumber daya pesisir dan laut. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa masing-masing komponen kegiatan pengelolaan merupakan interaksi hukum dan kelembagaan.

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

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

Harmonisasi hukum merupakan upaya penciptaan keselarasan antar norma hukum dalam peraturan perundang-undangan ke dalam satu

kesatuan kerangka hukum nasional.⁶⁰ Penciptaan produk hukum yang selaras bukanlah perkara mudah, karena harus menggali nilai-nilai dalam masyarakat yang memerlukan waktu dan biaya. Pada umumnya, pengharmonisan hukum di Indonesia dilakukan dengan cara sebagai berikut:¹⁶

1. Memastikan rancangan peraturan perundang-undangan memuat nilai-nilai Pancasila;
2. Memastikan ketentuan UUD Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan telah dimuat dalam rancangan peraturan perundang-undangan dan selaras dengan prinsip penyelenggaraan negara dalam UUD Tahun 1945;
3. Menggunakan istilah hukum secara baik dan konsisten;
4. Meneliti secara cermat keserasian antara materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi maupun yang setara;
5. Memastikan asas peraturan perundang-undangan telah terakomodasi dengan baik dalam rancangan peraturan perundang-undangan;
6. Memastikan bahwa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan teknik perancangan peraturan perundang-undangan; dan
7. Memastikan bahasa yang digunakan dalam perumusan norma telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar.

Idealnya, harmonisasi hukum dilakukan ketika perancangan peraturan perundang-undangan. Harmonisasi hukum meliputi dua aspek, yaitu: pertama, pengharmonisan materi muatan rancangan undang-undang dengan Pancasila, UUD RI Tahun 1945, undang-undang, dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan; kedua, pengharmonisan rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.⁶¹ Upaya pengharmonisan itu sendiri dibagi menjadi dua, yakni harmonisasi vertikal dan harmonisasi horizontal. Harmonisasi vertikal merupakan upaya penyerasian antara peraturan perundang-undangan

⁶⁰ Mashuril Anwar dan Maya Shafira, *Harmonisasi Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Pesisir Lampung dalam Rezim Pengelolaan Berbasis Masyarakat*, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 6, No. 2, 2020: Halaman 266 - 287

⁶¹ *Ibid.*,

dalam hierarki yang berbeda. Harmonisasi vertikal didasarkan pada asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Harmonisasi vertikal dilakukan dengan cara menelaah norma-norma peraturan yang lebih tinggi, sehingga materi yang diatur dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berperan penting untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan mencegah *judicial review* yang membutuhkan biaya, waktu, pikiran, dan tenaga. Sedangkan, harmonisasi horizontal adalah upaya penyerasian terhadap peraturan perundang-undangan yang setara.⁶²

Harmonisasi horizontal berangkat dari asas *lex posterior derogate legi priori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang baru menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lama. Selain itu, harmonisasi horizontal juga didasarkan pada asas *lex specialis derogat legi generalis*, yakni peraturan perundang-undangan yang khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang umum.

Dalam praktiknya, harmonisasi horizontal berdasarkan asas *lex posterior derogat legi priori* dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada pada hierarki yang setara dan diatur dalam ketentuan penutup. Sedangkan, harmonisasi horizontal berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generalis* diperlukan guna membentuk peraturan perundang-undangan yang berkarakter khusus untuk mencapai tujuan tertentu. Harmonisasi horizontal dilakukan dengan cara memastikan norma yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan selaras atau tidak tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan yang setara. Sehingga setiap peraturan perundang-undangan menjadi bagian integral

⁶² *Ibid.*,

dari keseluruhan sistem legislasi.

Pengawasan, pembinaan dan penegakan hukum yang masih lemah telah memicu timbulnya berbagai permasalahan lingkungan. Kurangnya pengawasan dan penegakkan terhadap pelaksanaan hukum baik di tingkat bawah (masyarakat) maupun tingkat atas (pemerintah) membuat kecenderungan kerusakan lingkungan lebih parah. Hal ini dapat dilihat dari tidak adanya suatu lembaga khusus yang independen dengan otoritas penuh melakukan pengawasan dan penegakan hukum yang mengatur pengelolaan sumberdaya alam. Saat ini di Indonesia telah banyak hukum dan peraturan yang mengatur tentang pengelolaan sumberdaya pesisir dan Lautan yang berkelanjutan. Namun pada kenyataannya hukum dan peraturan-peraturan tersebut banyak yang tidak diimplementasikan. Hal ini disebabkan oleh lemahnya penegakkan hukum (*law enforcement*), egoisme sektoral (*sectoral egoism*) dan lemahnya koordinasi antara sektor.⁶³

Peningkatan pencemaran diberbagai kawasan pesisir, salah satu penyebabnya adalah karena kurangnya pengawasan terhadap sistem pembuangan limbah. Demikian juga, bila terjadi pelanggaran terhadap hukum, kadangkala sanksi yang diberikan relatif lebih ringan dibandingkan dengan kerusakan yang ditimbulkan akibatnya kecenderungan untuk melakukan pelanggaran terus meningkat.

Kemajuan suatu bangsa dapat dilihat dari tingkat kesadaran hukum warganya. Semakin tinggi kesadaran hukum penduduk suatu negara, akan semakin tertib kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Faktor kesadaran hukum ini mempunyai peran penting dalam perkembangan hukum artinya semakin lemah tingkat kesadaran masyarakat, semakin lemah pula kepatuhan hukumnya. Sebaliknya, semakin kuat kesadaran hukumnya semakin kuat pula faktor kepatuhan hukum. Kesadaran hukum masyarakat yang pada gilirannya

⁶³ *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2005 h. 105

akan menciptakan suasana penegakan hukum yang baik, yang dapat memberikan rasa keadilan, menciptakan kepastian hukum dalam masyarakat dan memberikan kemanfaatan bagi anggota masyarakat.

Pada dasarnya masyarakat Indonesia mengetahui dan memahami hukum, tetapi secara sadar pula mereka masih melakukan perbuatan-perbuatan melanggar hukum.⁶⁴ Ini berarti kesadaran hukum mempunyai pengaruh terhadap ketaatan/kepatuhan hukum. Kesadaran hukum akan terwujud apabila ada indikator pengetahuan hukum, sikap hukum, dan perilaku hukum yang patuh terhadap hukum. Kesadaran hukum yang rendah atau tinggi pada masyarakat mempengaruhi pelaksanaan hukum. Demikian halnya, ketaatan/kepatuhan hukum terhadap aturan hukum di wilayah pesisir yang juga menunjukkan tingkat kesadaran hukum masyarakat di wilayah pesisir. Kesadaran hukum masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil akan terwujud apabila ada indikator pengetahuan hukum, sikap hukum, dan perilaku hukum yang patuh terhadap hukum.

⁶⁴ *Laporan Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil*, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015 h.82-83

BAB IV
POLITIK HUKUM PENGELOLAAN WILAYAH PESISIR
DAN PEMENUHAN HAK-HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT

A. Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Apabila dilihat dari kacamata ekonomi, pulau-pulau kecil dan wilayah pesisir laut memiliki peran yang sangat strategis dalam meningkatkan dan menggerakkan roda perekonomian masyarakat serta menopang pembangunan bangsa. Sebab, kekayaan sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya sangat melimpah, baik dari segi sumberdaya hayati maupun non hayati. Akan tetapi, kekayaan tersebut ternyata belum dapat dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah, dikarenakan adanya ego sektoral antar lembaga pemerintah. Konflik antar lembaga yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir laut dan pulau-pulau kecil ini muncul karena tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat hingga daerah. Ditambah lagi, masing-masing lembaga memiliki kepentingan berlandaskan pada dasar hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah, berupa Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Menteri, maupun Peraturan Daerah (Perda).

Parahnya, ego sektoral yang bermuara pada terjadinya konflik kewenangan antar lembaga ini justru malah mengakibatkan kerusakan lingkungan pesisir laut dan pulau-pulau kecil. Hal ini disebabkan karena masing-masing lembaga merasa berwenang untuk memanfaatkan dan mengelola, namun akan saling menyalahkan ketika terjadi kerusakan. Dengan kata lain, kerusakan lingkungan di wilayah pesisir laut dan pulau-pulau kecil ini disebabkan oleh ketidakjelasan kewenangan antar lembaga yang terkait di wilayah tersebut.

Persoalan ini semakin krusial seiring dengan disahkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah, dan sekarang digantikan lagi oleh Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Pada undang-undang tersebut, terdapat mandat yang diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola sumberdaya wilayah pesisir laut dan pulau-pulau kecil sejauh 12 mil untuk provinsi. Menariknya, pemberian kewenangan kepada daerah ini ditafsirkan sebagai kedaulatan, sehingga memunculkan konflik horizontal yakni pengkavlingan laut di masyarakat. Hal ini mengakibatkan permasalahan baru di wilayah pesisir laut dan pulau-pulau kecil bukan hanya konflik kepentingan antar lembaga pemerintah melainkan juga terkait dengan kewenangan masing-masing daerah baik provinsi, kabupate/kota dalam mengelola sumberdaya pesisir laut dan pulau-pulau kecil.

Sementara itu, apabila dilihat dalam kacamata ekologis, Wilayah pesisir mencakup semua wilayah yang merupakan kawasan pertemuan antara daratan dan lautan, ke arah darat meliputi bagian daratan baik kering maupun terendam air yang masih dipengaruhi oleh proses-proses yang berkaitan dengan laut atau sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut dan perembesan air asin.⁶⁵ Sedangkan ke arah laut kawasan pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan karena kegiatan manusia di darat seperti penggundulan hutan dan pencemaran".⁶⁶ Wilayah pesisir merupakan kawasan yang memiliki karakteristik yang unik dan kompleks.

Kompleksitas ditunjukkan oleh keberadaan berbagai pengguna dan berbagai entitas pengelola wilayah yang mempunyai kepentingan dan cara pandang yang berbeda mengenai pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya di wilayah pesisir. Dengan mempertimbangkan karakteristik tersebut, maka muncul suatu konsep pengelolaan sumberdaya pesisir terpadu (*Integrated*

⁶⁵ Aca Sugandhy, Penataan Kawasan Pesisir Yang Berkelanjutan, Makalah Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir dalam rangka Penataan Ruang yang Berkelanjutan, (Bandung, FH UNPAD, 2000), h. 2.

⁶⁶ *Ibid.*

Coastal Zone Management). Pendekatan ini menjadi salah satu pendekatan andalan dalam mengelola berbagai potensi dan konflik sumberdaya yang ada di wilayah pesisir.⁶⁷

1. Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut Pada Masa Orde Baru

Pengelolaan wilayah pesisir dan laut secara terpadu tentunya memerlukan peran dan dukungan dari pemerintah. Sayangnya, dukungan tersebut tidak nampak pada masa orde baru yang lebih berorientasi pada darat dan memordukan wilayah laut. Akibatnya, laut pada masa orde baru harus menanggung beban yang sangat berat dengan dijadikan tempat pembuangan limbah oleh aktivitas-aktivitas yang berlangsung di darat. Tidak hanya itu, wilayah pesisir dengan segala macam aktivitasnya seperti pariwisata dan penangkapan ikan oleh nelayan tradisional pun dibiarkan dikelola seadanya.

Kebijakan pemerintah orde baru yang memordukan sektor kelautan tidak hanya didasari oleh pertimbangan rasionalitas ekonomi, mengingat besarnya potensi sumberdaya alam yang berada di wilayah pesisir dan laut. Bahkan, kebijakan pada masa orde baru lebih berkaitan dengan persoalan politik. Artinya, kebijakan kelautan merupakan resultan dari lemahnya posisi politik sektor ini di mata pemerintah, sehingga bagi pemerintah, aspirasi dan kepentingan sektor kelautan tidak begitu penting untuk diakomodasi dalam kebijakan publik. Karena itu, upaya rekonstruksi kebijakan kelautan perlu diperjuangkan di dua arena sekaligus, yakni di arena ekonomi dan arena politik.⁶⁸

⁶⁷ Nurul Yudo Suparman, "Kajian Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Mengelola Wilayah Pesisir Di Kota Bitung", *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. IV(3), Maret 2016, h. 106.

⁶⁸ Rokhimin Dahuri, "Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir Dan Lautan Seiring Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Mimbar: Jurnal Sosial dan Pembangunan*, Volume XVII (2), April - Juni 2001, h. 149.

Lebih dari itu, pada masa orde baru, konfigurasi kebijakan kelautan didasarkan pada doktrin *common property*, sentralistik, dan mengabaikan pluralisme hukum masyarakat. Kebijakan kelautan yang didasarkan pada doktrin *common property* telah menyebabkan wilayah laut nasional menjadi arena pertarungan bagi pelaku-pelaku kelautan di bawah kekuasaan hukum samudera, dimana siapa yang paling kuat maka dialah yang menguasai wilayah laut.⁶⁹ Melalui pendekatan hukum samudera ini tentunya mengakibatkan kebijakan kelautan gagal memberikan perlindungan hukum, baik kepada pelaku kelautan maupun bagi sumberdaya alam.

Kegagalan dalam memberikan perlindungan hukum juga menyebabkan adanya pandangan bahwa sektor kelautan memiliki *high cost economy*. Sementara itu, kegagalan perlindungan hukum terhadap sumber daya alam telah mereduksi agenda-agenda konservasi yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat, NGO maupun organisasi internasional. Selain itu, adanya kebijakan yang terpusat serta mengabaikan pluralisme hukum juga telah menciptakan konflik antar pelaku kelautan. Dalam kacamata nelayan misalnya, kebijakan kelautan pada masa orde baru ditafsirkan pada legalisasi persekongkolan antara pemerintah dengan pengusaha untuk menguras isi sumberdaya laut tanpa mempedulikan kepentingan para nelayan dan masyarakat disekitarnya.

2. Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut Pada Masa Reformasi

Pada masa reformasi, kehidupan ketatanegaraan di Indonesia lebih banyak mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi demi terciptanya aparat birokrasi yang bersih dan berwibawa. Hal ini juga membawa pengaruh pada perumusan kebijakan kelautan yang dirumuskan melalui mekanisme desentralisasi (otonomi daerah). Lebih daripada itu, terhadap kebijakan

⁶⁹ *Ibid.*

kelautan yang berskala nasional disusun untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan pihak terkait secara adil dan proporsional.

Langkah pertama yang dilakukan pemerintah dalam memperbaiki kebijakan kelautan yakni dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Ketiga paket regulasi ini memberikan kewenangan kepada daerah secara luas, nyata, demokratis, dan bertanggung jawab berkaitan dengan pengaturan pembagian hasil sumberdaya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah secara proporsional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan pembangunan kelautan ini membawa konsekuensi dengan menempatkan daerah dan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pengelolaan sumberdaya, dan mereka akan mendapatkan pembagian dana pembangunan yang lebih besar berdasarkan pengaturan fiskal yang baru.

Untuk menindaklanjuti kebijakan ini, Departemen Kelautan dan Perikanan melalui Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan, menetapkan lima pedoman pelaksanaan kebijakan pembangunan pesisir dan laut, yakni:

1. Kebijakan pembangunan kelautan harus bersifat "*constraint-based development*", dengan pengertian bahwa setiap kegiatan pembangunan di wilayah pesisir, harus memenuhi segenap kriteria pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), yakni secara ekonomi efisien dan optimal (*economically sound*), secara sosialbudaya berkeadilan dan dapat diterima (*socio-culturally accepted and just*), secara ekologis tidak melampaui daya dukung lingkungan (*environmental friendly*), dan secara politis dapat memperkuat kesatuan serta persatuan bangsa.

2. Kebijakan pembangunan pesisir dan laut harus berorientasi kepada kepentingan umum, bukan kepentingan perorangan atau golongan, apalagi untuk kepentingan pejabat birokrasi.
3. Kebijakan pembangunan pesisir dan laut harus merupakan milik umum (*public domain*).
4. Kebijakan pembangunan pesisir dan laut harus berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat (seluruh stakeholder kelautan).
5. Kebijakan pembangunan pesisir dan laut semaksimal mungkin diusahakan untuk tidak menciptakan beban anggaran negara. Hal ini sehubungan dengan beban utang negara (*debt burden*). Pemerintah yang telah melampaui batas psikologis. Oleh karena itu, sumber-sumber keuangan pembangunan sumberdaya pesisir dan laut, selain dari anggaran negara, akan diusahakan semaksimal mungkin dari: (1) iuran para pengguna sumberdaya dan jasa-jasa lingkungan kelautan (*user fee*), (2) hibah (*grant*) dari berbagai negara dan lembaga internasional, (3) kemitraan usaha antara pengusaha besar dan pengusaha kecil, dan (4) jika terpaksa dari pinjaman yang sangat lunak untuk kegiatan pembangunan kelautan.

Selanjutnya dalam tataran teknis, Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil merencanakan Program Kerja lima tahunan periode tahun 2000 – 2004 mencakup delapan program andalan, antara lain:

1. Penyusunan kebijakan umum pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil;
2. Program Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu;
3. Program Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil;
4. Program Penyusunan Tata Ruang Pesisir, Pantai dan Pulau-Pulau Kecil;
5. Program Pemberdayaan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir;
6. Program Perlindungan dan Konsevasi Taman Nasional Laut;
7. Program Rehabilitasi Kerusakan dan Pengkayaan Lingkungan Pesisir;
8. Program Mitigasi Bencana dan Pengendalian Pencemaran dari darat.

Sayangnya, pemerintah daerah ternyata belum memiliki kesiapan dalam mengimplementasikan arah kebijakan kelautan yang dicanangkan pemerintah pusat. Hal ini kemudian menyebabkan banyak permasalahan yang terjadi, antara lain:

a) Konflik pemanfaatan ruang

Hal ini diakibatkan oleh adanya Ketidakterpaduan berbagai kegiatan pemanfaatan ruang di wilayah pesisir dalam memanfaatkan sumberdaya. Apalagi pada saat itu belum ada aturan yang jelas baik dari segi hukum maupun substansi mengenai penataan ruang wilayah pesisir dan lautan. Akibatnya, memunculkan konflik antar kepentingan sektor, swasta, dan masyarakat.

b) Ketidaksesuaian fungsi pemanfaatan ruang

Pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri pemanfaatan wilayah pesisir dan segala segala sumberdaya alamnya, ternyata justru disalahgunakan. Hal ini ditandai dari banyaknya kasus pemanfaatan ruang di wilayah pesisir yang tidak sesuai dengan fungsi kawasannya sehingga menurunkan fungsi konservasi kawasan pesisir. Seperti misalnya, pemanfaatan pesisir untuk kegiatan pertambakan, pertambangan dan industri yang merusak ekosistem kawasan konservasi terumbu karang di wilayah perairan dan disekitarnya berupa dampak pencemaran dan sedimentasi limbah.

c) Tidak adanya keterpaduan penataan ruang dalam sistem wilayah aliran sungai

Hal ini merupakan permasalahan klasik yang terjadi, dimana aliran sungai yang bermuara ke laut dianggap sebagai jalur tol untuk pembuangan limbah. Oleh sebab itu, perlu adanya keterpaduan kegiatan penataan ruang dalam sistem wilayah aliran sungai, karena berbagai kegiatan pemanfaatan ruang di lahan atas memberikan dampak kiriman berupa bahan pencemar dan sedimen dari erosi

tanah yang berpengaruh terhadap kelestarian daya dukung di wilayah pesisir laut. Keterpaduan tersebut akan menyangkut keterpaduan dari aspek substansi rencana tata ruang maupun koordinasi kelembagaan antar pemerintah daerah bersebelahan.

d) Kurangnya keterpaduan pengembangan antar wilayah daratan dan pesisir laut

Permasalahan selanjutnya adalah belum jelasnya keterpaduan pengembangan darat dengan laut. Pada saat itu, belum ada rencana pengembangan yang terpadu antar wilayah daratan dan pesisir laut karena warisan orde baru lebih berorientasi pada pengembangan di wilayah darat.

e) Belum adanya kebijakan lokasi perizinan/kegiatan pemanfaatan ruang Swasta/dunia usaha

Pada saat itu juga belum ada rencana tata ruang laut pesisir dan pulau-pulau kecil yang dapat dijadikan pedoman arahan lokasi kegiatan pemanfaatan ruang. Hal ini menjadikan Pemerintah Daerah sulit dalam memberikan perizinan kepada para investor dan para pelaku kegiatan pembangunan lainnya.

f) Ketimpangan pembangunan antar Wilayah

Belum siapnya implementasi daerah baik dari segi yuridis maupun kebijakan, menyebabkan pembangunan antar wilayah pesisir menjadi timpang. Ketimpangan pembangunan ini telah mengakibatkan terkonsentrasinya kegiatan permukiman dan budidaya di Wilayah Pesisir Bagian tertentu yang melewati daya dukungnya. Kondisi tersebut menyebabkan degradasi lingkungan pada beberapa lokasi kawasan pesisir laut, lingkungan permukiman nelayan padat dan tidak layak, serta tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan yang buruk. Sebaliknya, di Wilayah lainnya belum berkembang oleh investasi pembangunan menyebabkan

wilayah ini kurang berkembang dan banyak potensi sumberdaya pesisir laut belum dimanfaatkan secara optimal.

3. Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut Pada Era UU Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah dan UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Di undangkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil telah membawa angin segar terhadap pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Kedua undang-undang tersebut menjadi payung hukum bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan dan mengoptimalkan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota mengelola wilayah pesisir sejauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai sedangkan ke arah daratan ditetapkan sesuai dengan batas kecamatan untuk kewenangan provinsi. Kewenangan kabupaten/kota kearah laut ini laut ditetapkan sejauh sepertiga dari wilayah laut kewenangan provinsi, sedangkan ke arah daratan ditetapkan sesuai dengan batas kecamatan.

Sebagai tindaklanjut dari UU 32/2004 ini, pemerintah menetapkan UU 27/2007. Adapun dasar pemikiran dari diundangkannya UU 27/2007 adalah karena adanya kecenderungan bahwa Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang rentan mengalami kerusakan akibat aktivitas orang dalam memanfaatkan sumber dayanya atau akibat bencana alam. Selain itu, adanya akumulasi dari berbagai kegiatan eksploitasi yang bersifat parsial/sektoral di Wilayah Pesisir dan

Pulau-Pulau Kecil atau dampak kegiatan lain di hulu wilayah pesisir yang didukung peraturan perundang-undangan yang ada sering menimbulkan kerusakan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Ditambah lagi, peraturan perundang-undangan yang ada saat itu lebih berorientasi pada eksploitasi Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tanpa memperhatikan kelestarian sumber daya.

Sementara itu, kesadaran nilai strategis dari pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan, terpadu, dan berbasis masyarakat masih sangat kurang. Implikasi dari kurang dihargainya hak masyarakat adat/lokal dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil seperti sasi, mane'e, panglima laot, awig-awig, terbatasnya ruang untuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menunjukkan bahwa prinsip pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil terpadu belum terintegrasi dengan kegiatan pembangunan dari berbagai sektor dan daerah. Sistem pengelolaan pesisir tersebut belum mampu mengeliminasi faktor-faktor penyebab kerusakan dan belum memberi kesempatan kepada sumber daya hayati untuk dapat pulih kembali secara alami atau sumber daya nonhayati disubstitusi dengan sumber daya lain.

Oleh sebab itu, pemerintah merasa bahwa keunikan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang rentan berkembangnya konflik dan terbatasnya akses pemanfaatan bagi masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil, perlu dikelola secara baik agar dampak aktivitas manusia dapat dikendalikan dan sebagian wilayah pesisir dipertahankan untuk konservasi. Masyarakat perlu didorong untuk mengelola wilayah pesisirnya dengan baik dan yang telah berhasil perlu diberi insentif, tetapi yang merusak perlu diberi sanksi. Norma-norma Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tersebut disusun dalam lingkup perencanaan, pemanfaatan, pengelolaan, pengendalian, dan

pengawasan, dengan memperhatikan norma-norma yang diatur dalam peraturan perundangundangan lainnya seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Adapun norma-norma Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang akan dimuat difokuskan pada norma hukum yang belum diatur dalam sistem peraturan perundang-undangan yang ada atau bersifat lebih spesifik dari pengaturan umum yang telah diundangkan. Norma-norma itu akan memberikan peran kepada Pemerintah, masyarakat, dan swasta sebagai pemangku kepentingan baik kepentingan daerah, kepentingan nasional, maupun kepentingan internasional melalui sistem pengelolaan wilayah terpadu. Sesuai dengan hakikat Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum, pengembangan sistem Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagai bagian dari pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup harus diberi dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dasar hukum itu dilandasi oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang 27/2007 ini diberlakukan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang meliputi daerah pertemuan antara pengaruh perairan dan daratan, ke arah daratan mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah perairan laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Lingkup pengaturan UU 27/2007 secara garis besar terdiri dari tiga bagian yaitu perencanaan, pengelolaan, serta pengawasan dan pengendalian.

a) Perencanaan

Perencanaan dilakukan melalui pendekatan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terpadu (*Integrated*

Coastal Management) yang mengintegrasikan berbagai perencanaan yang disusun oleh sektor dan daerah sehingga terjadi keharmonisan dan saling penguatan pemanfaatannya. Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terpadu merupakan pendekatan yang memberikan arah bagi pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara berkelanjutan dengan mengintegrasikan berbagai perencanaan pembangunan dari berbagai tingkat pemerintahan, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen. Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan agar dapat mengharmonisasikan kepentingan pembangunan ekonomi dengan pelestarian Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta memperhatikan karakteristik dan keunikan wilayah tersebut. Perencanaan terpadu itu merupakan suatu upaya bertahap dan terprogram untuk memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara optimal agar dapat menghasilkan keuntungan ekonomi secara berkelanjutan untuk kemakmuran masyarakat. Rencana bertahap tersebut disertai dengan upaya pengendalian dampak pembangunan sektoral yang mungkin timbul dan mempertahankan kelestarian sumber dayanya. Perencanaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dibagi ke dalam empat tahapan: (i) rencana strategis; (ii) rencana zonasi; (iii) rencana pengelolaan; dan (iv) rencana aksi.

b) Pengelolaan

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mencakup tahapan kebijakan pengaturan mencakup:

- 1) Pemanfaatan dan pengusaha perairan pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan melalui pemberian izin

pemanfaatan dan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3). Izin pemanfaatan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kewenangan masing-masing instansi terkait.

- 2) Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) diberikan di Kawasan perairan budidaya atau zona perairan pemanfaatan umum kecuali yang telah diatur secara tersendiri.
 - 3) Pengaturan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dimulai dari perencanaan, pemanfaatan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, pengakuan hak dan pemberdayaan masyarakat, kewenangan, kelembagaan, sampai pencegahan dan penyelesaian konflik.
 - 4) Pengelolaan pulau-pulau kecil dilakukan dalam satu gugus pulau atau kluster dengan memperhatikan keterkaitan ekologi, keterkaitan ekonomi, dan keterkaitan sosial budaya dalam satu bioekoregion dengan pulau induk atau pulau lain sebagai pusat pertumbuhan ekonomi.
- c) Pengawasan dan Pengendalian
- 1) mengetahui adanya penyimpangan pelaksanaan rencana strategis, rencana zonasi, rencana pengelolaan, serta implikasi penyimpangan tersebut terhadap perubahan kualitas ekosistem pesisir;
 - 2) mendorong agar pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan rencana pengelolaan wilayah pesisirnya;
 - 3) memberikan sanksi terhadap pelanggar, baik berupa sanksi administrasi seperti pembatalan izin atau

pencabutan hak, sanksi perdata seperti pengenaan denda atau ganti rugi; maupun sanksi pidana berupa penahanan ataupun kurungan.

- 4) Undang-Undang 27/2007 merupakan landasan penyesuaian dengan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lain, seperti undang-undang yang mengatur perikanan, undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, undang-undang yang mengatur kehutanan, undang-undang yang mengatur pertambangan umum, minyak, dan gas bumi, undang-undang yang mengatur penataan ruang, undang-undang yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup, undang-undang yang mengatur pelayaran;, undang-undang yang mengatur konservasi sumber daya alam dan ekosistem, undang-undang yang mengatur peraturan dasar pokok agrarian, undang-undang yang mengatur perairan, undang-undang yang mengatur kepariwisataan, undang-undang yang mengatur perindustrian dan perdagangan, undang-undang yang mengatur sumber daya air, undang-undang yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional, dan undang-undang yang mengatur arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

Akan tetapi, dalam tataran implementasi, UU 27/2007 dinilai oleh beberapa kalangan belum mewujudkan pendekatan *Integrated Coastal Management*, yang ditandai dengan tidak adanya pembaharuan atas penguasaan dan perusahaan yang timpang dan adanya ketidaksinkronan dengan undang-undang lainnya. Undang-Undang ini juga dianggap lebih mementingkan aspek investasi dan lebih pro kepada dunia usaha sehingga tidak ada ruang bagi masyarakat,

khususnya masyarakat nelayan tradisional dan masyarakat adat dalam pengusulan rencana pengelolaan WP3K. Keberadaan HP3 secara substansial dianggap dapat menghalangi akses masyarakat pesisir, khususnya nelayan, terhadap sumber daya kelautan, baik yang ada di permukaan laut, badan air maupun di dasar laut. Dikhawatirkan semua akses terhadap sumber daya perairan dan kelautan nantinya akan dikuasai oleh investor/pemilik modal yang memiliki teknologi dan sanggup memenuhi persyaratan perundang-undangan sedangkan masyarakat pesisir/nelayan tradisional kembali hanya menjadi penonton karena tidak dapat bersaing.

Selain itu, setelah UU 27/2007 berlaku, terjadi persaingan eksplorasi dan eksploitasi antar lembaga pemerintah dengan mengedepankan ego masing-masing institusi. Pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dikelola oleh pelbagai instansi negara atau instansi pemerintah dengan berbekal peraturan perundangannya masing-masing. Semisal, perihal pengelolaan kawasan konservasi laut dimasukkan ke dalam rezim pengelolaan di bawah Departemen Kehutanan, melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya, yang merupakan ratifikasi Pemerintah Indonesia terhadap Strategi Pelestarian Dunia (*World Conservation Startegy*) yang ditetapkan pada tahun 1980.

Hal ini tentunya bertentangan dengan sektor kelautan nasional. Padahal, kontribusi sektor kelautan terhadap PDB (Produk Domestik Bruto) nasional mencapai lebih dari 20% setiap tahun. Kontribusi tersebut berasal dari sektor perikanan, transportasi laut, pariwisata bahari, industri maritim, pertambangan lepas pantai, dan jasa-jasa kelautan. Oleh karenanya, para pegiat sektor kelautan, perikanan, dan pesisiran, menginginkan adanya peraturan perundangan di tingkat nasional, karena, pertama, sumber daya wilayah pesisir belum dikelola

secara optimal sehingga kontribusinya bagi kesejahteraan masyarakat di sekitarnya sangat minim.

UU 27/2007 juga lebih menekankan pada aspek investasi dan lebih pro dunia usaha, sehingga tidak ada ruang bagi masyarakat, khususnya nelayan kecil tradisional dan masyarakat adat dalam pengusulan rencana pengelolaan, dan menyerahkan masalah kedaulatan wilayah teritorial hanya pada setingkat Peraturan Pemerintah. Dalam UU 27/2007 diatur tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), yaitu hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Substansi HP3 ini semakin memperparah pencabutan hak-hak masyarakat pesisir dalam mengakses sumber daya baik di permukaan laut, badan air maupun di bawah dasar laut. Tidak ada lagi ruang bagi masyarakat pesisir khususnya nelayan, petani ikan, pelaku UKMK kelautan dan buruh nelayan melakukan aktivitas ekonomi di wilayah pesisir. Semua akses sumber daya kelautan praktis akan dikuasai pemilik modal. Sebab, hanya merekalah yang mampu memenuhi segala persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Akibatnya, masyarakat pesisir hanya menjadi penonton karena tidak mempunyai modal besar dan teknologi untuk bersaing dengan para pemilik modal. Hal ini mengakibatkan kemiskinan nelayan bertambah parah. Permasalahan lain dari UU 27/2007 adalah: Pertama, Undang-Undang ini selalu mengkaitkan dengan adaptasi terhadap situasi global. Tidak jelas apa konteks global yang dimaksudkan. Namun, jika ditelisik lebih dalam, konsep global di sini lebih mengarah pada globalisasi; Kedua, privatisasi dalam ranah yang harusnya dikuasai negara serta persoalan tata ruang; Ketiga, perlindungan Kelompok

Rentan di Pedesaan Pesisir; Keempat. persoalan kemiskinan dan kedaulatan negara di pulau kecil; Kelima, sinkronisasi dengan peraturan perundangan lainnya yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir.

B. Problematika Pemberian Hak Pengelolaan Perairan Pesisir (HP3) dalam Rezim Undang-Undang 27 Tahun 2007

UU Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menganut pranata hukum baru yakni Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3). HP3 merupakan hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Dalam UU 27/2007, ketentuan HP3 diatur dalam Bab V tentang Pemanfaatan. HP3 dapat diberikan kepada orang perorangan, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan masyarakat adat untuk jangka waktu 20 tahun dan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun dan seterusnya.

Selanjutnya, pemberian HP3 harus memenuhi persyaratan teknis, administrasi dan operasional, dan wajib memperhatikan kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, kepentingan masyarakat adat, kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing. Adapun lingkup area yang dikecualikan dalam pemberian HP3 adalah kawasan konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan dan pantai umum. HP3 dalam Undang-Undang ini disetarakan dengan hak kebendaan yang kepemilikannya dapat dibuktikan dengan adanya sertifikat yang dapat beralih dan dialihkan, serta dijamin dengan hak tanggungan.⁷⁰

⁷⁰ Nurul Fajri Chikmawati, "Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia (Dalam Perspektif Perlindungan Hukum bagi Hak-hak Ekonomi Masyarakat Tradisional)", *Adil: Jurnal Hukum*, Vol. 4 No.2., 2019, h. 405.

Sesuai ketentuan UU 27/2007, HP3 dapat diberikan kepada (a) Orang perseorangan warga negara Indonesia; (b) Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; (c) Masyarakat Adat. Prioritas pertama penerima HP3 adalah masyarakat lokal atau adat yang secara turun temurun menguasai dan memanfaatkan perairan pesisir. Pemberian HP3 untuk komunitas ini tidak terbatas hanya untuk kegiatan ekonomi, namun juga dapat diberikan untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat religius dan kultural. Subjek hukum lain yang dapat diberikan HP3 adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia. HP3 juga dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan. pemberian HP3 diberikan dalam bentuk sertifikat HP3, HP3 dapat berakhir karena karena hal-hal sebagai berikut, jangka waktunya habis dan tidak diperpanjang lagi, ditelantarkan, atau dicabut untuk kepentingan umum.

Akan tetapi, secara implementatif Keberadaan HP3 ini justru menghalangi akses masyarakat pesisir terutama nelayan terhadap pengelolaan kekayaan sumberdaya laut, baik yang ada di permukaan laut, badan air maupun di dasar laut. Sebab, dengan adanya HP3 ini, semua akses terhadap sumber daya perairan dan kelautan nantinya akan dikuasai oleh investor/pemilik modal yang memiliki teknologi dan sanggup memenuhi persyaratan perundang-undangan sedangkan masyarakat pesisir/nelayan tradisional kembali hanya menjadi penonton karena tidak dapat bersaing. Hal-hal inilah yang kemudian menjadi alasan bagi beberapa lembaga swadaya masyarakat dan kelompok petani serta nelayan pada Januari Tahun 2010 mengajukan permohonan pengujian undang-undang nomor 27 tahun 2007 ke Mahkamah Konstitusi. Ada beberapa pasal yang diuji di Mahkamah Konstitusi, antara lain Pasal 1 angka 4, angka 7 dan angka 18, Pasal 14 ayat (1), Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 20, Pasal 23 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) huruf b.

Ada beberapa alasan mendasar pengajuan permohonan uji materiil tersebut yakni berkaitan dengan kedudukan masyarakat hukum adat dalam

pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. **Pertama**, Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Pasal 16 ayat (1) UU 27/2007 menyatakan bahwa Pemanfaatan Perairan pesisir diberikan dalam bentuk HP3, dan Pasal 16 ayat (2) UU 27/2007 menyatakan HP3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut. Ini berarti bahwa, sertifikat HP3 menjadi dasar utama untuk mengelola dan memanfaatkan wilayah pesisir. Akibatnya, masyarakat adat, masyarakat lokal, dan tradisional yang tidak memiliki HP3, tidak dapat memanfaatkan pengelolaan perairan pesisir.

Meskipun sebenarnya secara yuridis masyarakat adat disebutkan berhak memperoleh HP3 sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU 27/2007, namun dengan keberadaan HP3 justru mengingkari eksistensi masyarakat adat itu sendiri. Menurut Pasal 1 angka 33 UU 27/2007, Masyarakat Adat adalah kelompok Masyarakat Pesisir yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta adanya system nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum. Dari definisi tersebut, dapat dilihat bahwa masyarakat adat terdiri dari unsur wilayah geografis dan masyarakat. Artinya, dengan memberikan syarat HP3 untuk memanfaatkan perairan pesisir, sama halnya dengan menghilangkan salah satu unsur dari masyarakat adat itu sendiri.

Padahal, apabila menilik ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Dengan demikian, keberadaan HP3 seperti yang terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) UU 27/2007 bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Artinya, UU 27/2007 mempunyai potensi untuk mereduksi hak masyarakat hukum adat

untuk melaksanakan kegiatan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil berdasarkan kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat setempat.

Kedua, Pasal 23 ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 23 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 menyatakan:

(4) Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan memenuhi persyaratan pada ayat (3) wajib mempunyai HP3 yang diterbitkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

(5) Untuk pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya yang telah digunakan untuk kepentingan kehidupan Masyarakat, Pemerintah atau Pemerintah Daerah menerbitkan HP3 setelah melakukan musyawarah dengan Masyarakat yang bersangkutan.

(6) Bupati/walikota memfasilitasi mekanisme musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pemberlakuan pasal-pasal ini memberikan kewenangan yang terlampau luas dan absolut bagi pemerintah/pemerintah daerah melalui suatu mekanisme musyawarah tanpa adanya suatu ketentuan yang menyatakan atau menyebutkan tentang adanya hak tolak bagi masyarakat. Pemberlakuan Pasal 23 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) akan mengingkari hak-hak asasi warga negara/masyarakat hukum adat untuk mempertahankan hak-hak tradisionalnya termasuk juga hak untuk memperoleh persamaan dan keadilan.

Keberpihakan UU 27/2007 kepada para investor/pengusaha nampak terlihat dalam Pasal 23 ayat (5) dan ayat (6). Pemberian HP3 kepada pengusaha tidak terhalangi walaupun masyarakat telah menggunakan kawasan tersebut untuk kepentingan kehidupan mereka. Pemerintah tetap akan mengeluarkan HP3 setelah melakukan musyawarah dengan masyarakat yang bersangkutan. Untuk itu pemerintah daerah baik kabupaten/kota wajib

memfasilitasi musyawarah dimaksud. Ketentuan ini memiliki ambiguitas yang tinggi karena dalam Pasal 23 ayat (5) mengesankan bahwa Pemerintah atau Pemda yang melakukan musyawarah dengan masyarakat yang bersangkutan, tetapi dalam Pasal 23 ayat (6) disebutkan bahwa Bupati/ Walikota lah yang memfasilitasi musyawarah tersebut. Dengan demikian menjadi tidak jelas apakah yang melakukan musyawarah itu Pemerintah/Pemda dengan masyarakat yang bersangkutan, atau (calon) perusahaan dengan masyarakat yang bersangkutan dengan difasilitasi bupati/walikota.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No.3/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun semua perjanjian atau kontrak dan izin usaha di bidang pengelolaan WP3K yang telah ditanda tangani dan diterbitkan tetap berlaku sampai berakhirnya jangka waktu perjanjian/kontrak dan izin usaha tersebut.

Menurut Mahkamah, penguasaan oleh negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, berarti bahwa negara berwenang dan diberi kebebasan untuk mengatur, membuat kebijakan, mengelola serta mengawasi pemanfaatan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan ukuran konstitusional yaitu "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 *a quo*, kebebasan negara untuk mengatur dan membuat kebijakan atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dibatasi dengan ukuran "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Mahkamah juga mempertimbangkan sejauh mana pemberian HP3 akan memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan mempergunakan empat tolok ukur yaitu: (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv)

penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.⁷¹ Adapun konstruksi yang diberikan Mahkamah sebagai berikut:

1. Jika atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diberikan HP3 kepada swasta menurut konstruksi Undang-Undang *a quo*, menurut Mahkamah hal itu potensial bahkan dapat dipastikan bagian terbesar wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil akan dikuasai oleh perseorangan atau perusahaan swasta dengan usaha padat modal dan teknologi tinggi. Hal tersebut mengakibatkan hilangnya akses dan keleluasaan serta hilangnya pekerjaan bagi sebagian besar masyarakat Indonesia yang bekerja sebagai nelayan untuk mencari nafkah di perairan pesisir. Walaupun Undang-Undang *a quo*, mengatur tentang partisipasi masyarakat untuk ikut menentukan pengalokasian wilayah perairan, perencanaan pemanfaatan wilayah perairan dan pulau-pulau kecil, pemberian HP3 kepada masyarakat dengan syarat-syarat tertentu serta pengawasan oleh masyarakat atas pengelolaan HP3, namun menurut Mahkamah dengan penguasaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil oleh swasta akan tetap lebih menguntungkan pemegang HP3 dibanding kemanfaatan yang diperoleh masyarakat nelayan yang rata-rata memiliki tingkat pendidikan yang rendah dan dengan modal yang terbatas.⁷²
2. Demikian juga tingkat pemerataan pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil di kalangan nelayan yang menggantungkan kehidupannya pada pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan pulau-pulau kecil akan semakin berkurang karena dipastikan pemanfaatan itu akan semakin terkonsentrasi pada kelompok kecil masyarakat pemilik HP3. Menurut Mahkamah, pemberian HP3 dapat

⁷¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, h. 161.

⁷² *Ibid.*, h. 161-162.

menimbulkan diskriminasi secara tidak langsung (indirect discrimination). Bila suatu ketentuan hukum yang nampaknya netral, baik kriteria maupun secara praktisnya, tetapi hal itu akan menimbulkan kerugian bagi orang-orang tertentu yaitu masyarakat nelayan dibandingkan pemilik modal kuat. Oleh karena kemampuan dan keadaan para nelayan tradisional tidak seimbang dibandingkan dengan kemampuan dan keadaan pemilik modal besar dalam persaingan memperoleh hak pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, maka akan terjadi indirect discrimination yang berakibat merugikan para nelayan tradisional.⁷³

3. Dengan pemberian HP3 kepada swasta, maka tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam akan semakin berkurang, karena kontrol terhadap HP3 menjadi di bawah penguasaan pemegang HP3. Walaupun Undang-Undang *a quo*, memberikan jaminan pelibatan masyarakat dalam perencanaan zonasi wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil, pemberian HP3 kepada kelompok masyarakat yang tinggal di wilayah pantai serta pelibatan masyarakat dalam mengawasi pengelolaan wilayah pesisir, menurut Mahkamah partisipasi masyarakat tersebut tidak memadai untuk menjamin, melindungi, dan memenuhi hak-hak masyarakat, malahan justru potensial menyingkirkan hak-hak dan partisipasi aktif masyarakat dalam pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil.⁷⁴
4. Pemberian HP3 juga mengancam keberadaan hak-hak masyarakat tradisional dan kearifan masyarakat lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, karena menurut konsepsi Undang-Undang *a quo*, masyarakat tradisional yang secara turun temurun memiliki hak atas pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil akan diberikan HP3, dan dapat menerima ganti rugi atas pemberian HP3 kepada swasta

⁷³ *Ibid.*, h. 162.

⁷⁴ *Ibid.*, h. 162-163.

berdasarkan kesepakatan musyawarah. konsep demikian, akan membatasi hak-hak tradisional masyarakat dalam batasan waktu tertentu menurut ketentuan pemberian HP3 yaitu 20 tahun dan dapat diperpanjang. Konsep ini bertentangan dengan konsep hak ulayat dan hak-hak tradisional rakyat yang tidak bisa dibatasi karena dapat dinikmati secara turun temurun. Demikian juga mengenai konsep ganti kerugian terhadap masyarakat yang memiliki hak-hak tradisional atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, akan menghilangkan hak-hak tradisional rakyat yang seharusnya dinikmati secara turun temurun (just saving principle), karena dengan pemberian ganti kerugian maka hak tersebut hanya dinikmati oleh masyarakat penerima ganti kerugian pada saat itu. Hal itu juga bertentangan dengan prinsip hak-hak tradisional yang berlaku secara turun temurun, yang menurut Mahkamah bertentangan dengan jiwa Pasal 18B UUD 1945 yang mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Di samping itu, dengan konsep HP3 dapat menghilangkan kesempatan bagi masyarakat adat dan masyarakat tradisional yang menggantungkan kehidupannya pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, sehingga bertentangan dengan Pasal 28A UUD 1945.

Mahkamah menambahkan bahwa pemberian HP3 melanggar prinsip demokrasi ekonomi yang berdasar atas prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi berkeadilan. Prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi termasuk pengelolaan sumber daya alam bagi keuntungan ekonomi, harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Pengelolaan sumber daya alam tidak boleh semata-mata memperhatikan prinsip efisiensi untuk memperoleh hasil sebanyak-banyaknya yang dapat menguntungkan kelompok kecil pemilik modal, tetapi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Pemanfaatan wilayah pesisir dan

pulau-pulau kecil dengan memberikan HP3 sebagaimana telah diuraikan di atas, akan mengakibatkan wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil menjadi wilayah HP3 yang dikuasai oleh pemilik modal besar. Sebaliknya bagi masyarakat nelayan tradisional yang sebagian besar berdiam di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dan menggantungkan hidup dan kehidupannya pada sumber daya pesisir akan tersingkir. Dalam kondisi yang demikian, negara telah lalai menyelenggarakan tanggung jawabnya untuk melaksanakan perekonomian nasional yang memberikan perlindungan dan keadilan kepada rakyat. Lebih dari itu, menurut Mahkamah, pemberian HP3 akan melanggar prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dimaksud dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Pendapat Mahkamah selanjutnya mempertegas bahwa konsep HP3 tidak sesuai dengan semangat pengelolaan wilayah pesisir terdapat dalam pertimbangan hukum **[3.15.10]**, sebagai berikut:

..... pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan tujuan untuk: (i) melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan, (ii) menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, serta (iii) memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan dan keberlanjutan, tidak dapat dilakukan dengan pemberian HP3 dengan alasan sebagaimana telah diuraikan di atas. Menurut Mahkamah untuk menghindari pengalihan tanggung jawab penguasaan negara atas pengelolaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil kepada pihak swasta, maka negara dapat memberikan hak pengelolaan tersebut melalui mekanisme perizinan. Pemberian izin kepada pihak swasta tersebut tidak dapat diartikan mengurangi wewenang negara untuk membuat kebijakan (beleid), melakukan pengaturan (regelendaad), melakukan pengurusan (bestuursdaad), melakukan pengelolaan (beheersdaad), dan melakukan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran

rakyat. Di samping itu, negara tetap dimungkinkan menguasai dan mengawasi secara utuh seluruh pengelolaan wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil. Melalui mekanisme perizinan, pemberian hak pengelolaan kepada swasta tidak merupakan pemberian hak kebendaan yang mengalihkan penguasaan negara secara penuh kepada swasta dalam kurun waktu tertentu. Dengan demikian, wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil tetap dapat dikelola secara terintegrasi dan membangun sinergi berbagai perencanaan sektoral, mengatasi tumpang tindih pengelolaan, konflik pemanfaatan dan kewenangan serta memberikan kepastian hukum.⁷⁵

Pembentuk undang-undang kemudian menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 ini dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Menariknya, pembentuk undang-undang mengakui bahwa Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil selama ini belum memberikan kewenangan dan tanggung jawab negara secara memadai atas pengelolaan Perairan Pesisir dan pulau-pulau kecil melalui mekanisme pemberian Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3).

Lebih lanjut lagi, pelaksanaannya UU 27/2007 belum memberikan hasil yang optimal. Oleh karena itu, dalam rangka optimalisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, negara bertanggung jawab atas Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam bentuk penguasaan kepada pihak lain (perseorangan atau swasta) melalui mekanisme perizinan. Pemberian izin kepada pihak lain tersebut tidak mengurangi wewenang negara untuk membuat kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Dengan demikian, negara tetap menguasai dan mengawasi secara utuh seluruh Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

⁷⁵ *Ibid.*, h. 164-165.

C. Peralihan Rezim HP3 ke Rezim Perizinan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, merubah Hak Pengusahaan Perairan Pesisir menjadi mekanisme perizinan. Pasal 1 angka 18 UU 1/2014 menyebutkan bahwa Izin Lokasi adalah izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian Perairan Pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 18A disebutkan bahwa Izin Pengelolaan adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil.

Perubahan rezim HP3 menjadi rezim izin nampak jelas dalam ketentuan Pasal Pasal 16 ayat (1) bahwa Setiap Orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian Perairan Pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap wajib memiliki Izin Lokasi. Selanjutnya dalam ayat (2) dijelaskan bahwa Izin Lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pemberian Izin Pengelolaan. Selanjutnya, Pasal 17 mengatur mengenai pertimbangan pemberian Izin Lokasi, yaitu:

- a. *Pemberian Izin Lokasi disesuaikan dengan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil;*
- b. *Pemberian Izin Lokasi wajib mempertimbangkan kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, Masyarakat nelayan tradisional, kepentingan nasional dan hak lintas damai kapal asing;*
- c. *Izin Lokasi diberikan untuk jangka waktu dan luasan tertentu;*
- d. *Izin Lokasi tidak dapat diberikan pada zona inti di kawasan konservasi, alur laut, kawasan pelabuhan, dan pantai umum.*

Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan adalah Menteri Kelautan dan Perikanan, Gubernur dan Bupati/Walikota tergantung wilayah yang menjadi kewenangannya masing-masing. Selain sanksi administratif, undang-undang juga menetapkan sanksi pidana penjara dan denda bagi pihak-pihak yang tidak memiliki Izin dan Izin Pengelolaan.

Terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi penguatan eksistensi pemerintah pusat dalam mengelola sumberdaya alam. Pasal 14 ayat (1) UU 23/2014 menentukan bahwa "Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi". Ini berarti bahwa, kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil hanya dimiliki oleh pemerintah pusat dan provinsi. Artinya, daerah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Apabila ditelaah lebih lanjut, pembagian kewenangan dalam urusan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dapat dilihat dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

Tabel 1. Pembagian urusan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dengan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kab/Kota
1	Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional. b. Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional c. Penerbitan izin Pemanfaatan jenis dan genetic (plasma nutfah) ikan antarnegara. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi. b. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi. c. Pemberdayaan masyarakat pesisir 	-

		<p>d. Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur.</p> <p>e. Perdagangannya secara internasional</p> <p>f. Penetapan kawasan</p> <p>g. Konservasi. Database pesisir dan pulau-pulau kecil.</p>	<p>dan pulau-pulau kecil.</p>	
2	Perikanan Tangkap	<p>a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 mil</p> <p>b. Estimasi stok ikan nasional dan jumlah tangkapan Ikan yang diperbolehkan (JTB)</p> <p>c. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kapal perikanan berukuran di atas 30 Gross Tonase (GT); • di bawah 30 Gross Tonase (GT) yang menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing <p>d. Penetapan lokasi pembangunan dan pengelolaan pelabuhan perikanan nasional dan internasional.</p> <p>e. Penerbitan izin pengadaan kapal</p>	<p>a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil.</p> <p>b. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30GT.</p> <p>c. Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi.</p> <p>d. Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan Kapa pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.</p> <p>e. Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT</p>	<p>a. Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota.</p> <p>b. Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).</p>

		Penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran diatas 30 GT. f. Pendaftaran kapal perikanan di atas 30 GT		
3	Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan	Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di atas 12 mil, strategis nasional dan ruang laut tertentu.	Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil	-

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa kewenangan dalam bidang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diurus oleh pemerintah pusat dan provinsi. Artinya, daerah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan dalam bidang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Dengan dasar pemikiran tersebut, maka kewenangan pengaturan, pemberian izin dan pembinaan dan pengawasan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah provinsi, sedangkan kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan tersebut.

D. Pemenuhan Hak-Hak Masyarakat di Wilayah Pesisir

Perlindungan atas hak-hak masyarakat yang berada di wilayah pesisir merupakan indikator yang dapat dipakai untuk menilai terwujudnya program kebijakan kelautan nasional. Hal ini dikarenakan, di daerah pesisir terdapat hak-hak yang perlu dilindungi oleh negara. Apalagi, sampai saat ini masyarakat yang bermukim disekitar wilayah pesisir masih belum mencapai kesejahteraannya secara merata. Permasalahan yang timbul seringkali menjadi keresahan di dalam kehidupan bermasyarakat. Adapun aspek hukum perlindungan masyarakat di wilayah pesisir, antara lain:

- a. Hukum perlindungan hak-hak masyarakat di wilayah pesisir sebagai hukum (tertulis maupun tidak tertulis) yang menjamin hak-hak masyarakat di wilayah pesisir benar-benar dapat dilaksanakan sesuai dengan kewajiban.
- b. Aspek hukum perlindungan hak-hak masyarakat di wilayah pesisir, lebih dipusatkan kepada hak-hak masyarakat di wilayah pesisir yang diatur dalam hukum yang hidup dalam masyarakat yang bukan kewajiban, mengingat secara hukum ternyata hak-hak masyarakat di wilayah pesisir belum dibebani kewajiban.⁷⁶

Selain itu, perlindungan hak-hak masyarakat yang berada di wilayah pesisir adalah suatu usaha yang mengadakan kondisi dimana setiap masyarakat dapat melaksanakan hak dan kewajibannya. Perlindungan hak-hak masyarakat di wilayah pesisir merupakan perwujudan adanya keadilan dalam suatu masyarakat. Dengan demikian, perlindungan hak-hak masyarakat di wilayah pesisir harus diusahakan dalam beberapa bidang kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Kesadaran akan semua kegiatan dibidang perlindungan hak-hak masyarakat di wilayah pesisir seharusnya mulai diperhatikan dengan sungguh-sungguh, termasuk diantaranya perhatian kepada ketentuan-ketentuan hukum yang dalam pelaksanaannya belum atau tidak punya perspektif hak-hak masyarakat di wilayah pesisir.

Secara legal historis, Keberadaan hak masyarakat di wilayah pesisir khususnya Masyarakat Hukum Adat pesisir dan pulau-pulau kecil telah mendapat pengakuan sejak tahun 2004 yakni dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan yaitu, Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat. Hal ini secara tidak langsung telah menunjukkan kesadaran pemerintah bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan dengan sebagian besar wilayahnya berupa lautan, memiliki karakteristik masyarakat

⁷⁶ Yahya Ahmad Zein, *Problematika Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Liberty, 2012), h. 51-52.

yang menggantungkan hidupnya dari sumber daya kelautan dan perikanan. Ketergantungan tersebut teradaptasi dalam pola-pola pengelolaan sumber daya yang khas yang umumnya dikenal sebagai kearifan lokal dan tidak dapat diabaikan dalam penyusunan peraturan dan pengelolaan sumber daya alam.

Selanjutnya, pada Juli 2007 disahkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Pada Pasal 1 angka 33 UU 27/2007 menjelaskan bahwa Masyarakat Adat merupakan bagian dari Masyarakat yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Dalam UU 27/2007 dijelaskan definisi mengenai hak pemanfaatan perairan dalam bentuk Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, serta hak dalam melakukan kegiatan pengelolaan sumber daya alam sesuai hukum adat. Pengakuan merupakan salah satu upaya pelestarian eksistensi Masyarakat Hukum Adat dan hak tradisionalnya seiring dengan perkembangan zaman. Pelibatan Masyarakat Hukum Adat sebagai aset budaya dan pengelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terus dikembangkan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007. Masyarakat Hukum Adat yang telah diakui diberi kewenangan penuh atas wilayah kelola adatnya dan berhak mengusulkan wilayah kelola lautnya dalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K).

Ada beberapa perbedaan yang cukup signifikan mengenai definisi Masyarakat Hukum Adat dan hak Pemanfaatan Perairan Pesisir dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, antara lain:

Tabel 2. Pengakuan masyarakat hukum adat dalam UU 27/2007 dan UU 1/2014

Dasar Hukum	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014
Definisi	Pasal 1 Masyarakat Adat adalah kelompok Masyarakat Pesisir yang secara turun-temurun	Masyarakat Hukum Adat (MHA) adalah sekelompok orang yang secara turun-

	<p>bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum</p>	<p>temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p>
<p>Pemanfaatan Perairan Pesisir</p>	<p>Pasal 16-22 Pemanfaatan perairan pesisir bagi MHA diberikan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) dalam luasan dan waktu tertentu (masa berlaku 20 tahun dan perlu diperpanjang). Pemberian HP3 wajib memenuhi persyaratan teknis, administratif, dan operasional</p>	<p>Setiap Orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian Perairan Pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap wajib memiliki Izin Lokasi, terkecuali untuk MHA. Pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil pada wilayah MHA oleh MHA menjadi kewenangan MHA setempat dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini berlaku bagi MHA yang telah ditetapkan pengakuannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p>
<p>Hak</p>	<p>Pasal 60 MHA berhak memperoleh informasi, akses,</p>	<p>MHA berhak memperoleh informasi, akses, kompensasi,</p>

	kompensasi, manfaat pengelolaan, serta melakukan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan	manfaat pengelolaan, melakukan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, serta mengusulkan wilayah kelola MHA ke dalam RZWP-3-K.
--	--	---

Pada Agustus 2014, Kementerian Dalam negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Peraturan ini secara yuridis telah membuka jalur yang jelas dalam mewujudkan janji negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Peraturan ini menjelaskan bahwa Gubernur dan Bupati/Wali Kota, sesuai kewenangannya dan dengan membentuk Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota, melakukan pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Pedoman tersebut berlaku bagi seluruh Masyarakat Hukum Adat di Indonesia, baik yang memiliki wilayah kelola di hutan, maupun yang di pesisir dan laut. Tahap pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dilakukan melalui:

1. Identifikasi Masyarakat Hukum Adat oleh Bupati/Wali Kota melalui Camat untuk mendata; (1) sejarah Masyarakat Hukum Adat, (2) wilayah adat, (3) hukum adat, (4) harta kekayaan dan/atau benda-benda adat, dan (5) kelembagaan/sistem pemerintahan adat.
2. Verifikasi dan Validasi Masyarakat Hukum Adat oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota sebagai dasar rekomendasi penetapan Masyarakat Hukum Adat yang disampaikan kepada Bupati/Wali Kota
3. Penetapan Masyarakat Hukum Adat oleh Bupati/Wali Kota dalam dengan Keputusan Kepala Daerah, yang kemudian dilaporkan kepada Gubernur

Selanjutnya di tahun 2018, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menerbitkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 8 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola MHA dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Wilayah kelola adalah ruang perairan yang sumber daya lautnya dimanfaatkan oleh MHA dan menjadi wilayah pertuanan MHA. Peraturan ini disusun sebagai acuan dalam penetapan wilayah kelola MHA ke dalam RZWP-3-K, Rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional (RZ KSN), Rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional Tertentu (RZ KSNT), dan Rencana Zonasi (RZ) Antar Wilayah. Selain menjelaskan tata cara pengusulan wilayah kelola, ditegaskan pula bahwa tahap identifikasi harus disertai dengan pemetaan wilayah kelola. Jika Bupati/Wali Kota belum melaksanakan identifikasi dan pemetaan, serta belum menetapkan Masyarakat Hukum Adat pesisir dan pulau-pulau kecil di wilayah kewenangannya, KKP dapat memfasilitasi pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Ketentuan ini selanjutnya ditindaklanjuti oleh Peraturan Direktur Jenderal Pengelolaan Ruang Laut Nomor 14 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Fasilitasi Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat.

BAB V

KESIMPULAN

Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 sangat berpengaruh dalam perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014. Khususnya dalam konteks pelaksanaan panca fungsi terkait hak menguasai negara dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu diimplementasikan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang menyangkut kegiatan pengoordinasian perencanaan yang menerapkan fungsi mengadakan kebijakan (*beleid*) dan pengaturan (*regelandaad*); kegiatan pemanfaatan yang menjalankan fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengurusan (*bestuursdaad*); dan kegiatan pengendalian dan pengawasan yang melaksanakan fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*), yang mana ketiga kegiatan tersebut menjamin terwujudnya peningkatan kesejahteraan rakyat dalam tataran normatif. kelima fungsi yang dijabarkan dari Hak Menguasai Negara yakni mengadakan kebijakan (*beleid*), pengelolaan (*beheersdaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelandaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) seluruhnya termaktub dalam Undang-Undang *a quo*. Arah pengaturan dan kebijakan dalam pembangunan hukum nasional terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil untuk mewujudkan kepastian hukum dan keberlanjutan pengelolaan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Perlindungan atas hak-hak masyarakat yang berada di wilayah pesisir merupakan indikator yang dapat dipakai untuk menilai terwujudnya program kebijakan kelautan nasional. Hal ini dikarenakan, di daerah pesisir terdapat hak-hak yang perlu dilindungi oleh negara. Apalagi, sampai saat ini masyarakat yang bermukim disekitar wilayah pesisir masih belum mencapai kesejahteraannya secara merata. Permasalahan yang timbul seringkali

menjadi keresahan di dalam kehidupan bermasyarakat. Adapun aspek hukum perlindungan masyarakat di wilayah pesisir, antara lain: pertama, hukum perlindungan hak-hak masyarakat di wilayah pesisir sebagai hukum (tertulis maupun tidak tertulis) yang menjamin hak-hak masyarakat di wilayah pesisir benar-benar dapat dilaksanakan sesuai dengan kewajiban. Kedua, aspek hukum perlindungan hak-hak masyarakat di wilayah pesisir, lebih dipusatkan kepada hak-hak masyarakat di wilayah pesisir yang diatur dalam hukum yang hidup dalam masyarakat yang bukan kewajiban, mengingat secara hukum ternyata hak-hak masyarakat di wilayah pesisir belum dibebani kewajiban. Ketiga, lahirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 8 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola MHA dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Direktur Jenderal Pengelolaan Ruang Laut Nomor 14 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Fasilitas Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat merupakan sebagian dari politik hukum perlindungan masyarakat pesisir pantai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

A. Simarmata. *Reformasi Ekonomi*. (Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, 1998)

Abdulsyani, *Sosiologi Skematika, Teori dan Terapan*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2002)

Atmosudirjo, Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* Edisi Revisi (Jakarta: Djambatan, Cet. Ketujuh, 1997)

Dahuri, R. et al., *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Peisisir dan Lautan Secara Terpadu*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2001

Dahuri, R., J. Rais, S. P. Ginting, and M. J. Sitepu. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Desa Pantai dan Lautan Secara Terpadu*. (Jakarta; PT. Pradnya Paramita, 1996)

Douglas, C. H. *Economic Democracy*. (London: Cecil Palmer, 1920).

Dumairy dan Tarli Nograho. *Ekonomi Pancasila Warisan Pemikiran Mubyarto*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014)

Hasan Sadly, *Sosiologi Untuk Masyarakat Indonesia*, Jakarta: PT. Pembangunan, 1980

Hilman Hadikusuma, *Hukum Waris Adat*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003

Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Lingkungan Internasional*, Bandung, Refika (2003)

J.W. Smith. *Customers who viewed Economic Democracy: The Political Struggle of the Twenty-First Century*. (London: Routledge, 2000).

Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution Nuansa Hijau UUD Negara RI Tahun 1945*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm. 136.

Kusumastanto, Tridoyo. *Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan, Perikanan dan Perhubungan Laut dalam Abad XXI*, (Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor, 2003), h. 196.

Laporan Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015 h.82-83

Martin Carnoy and Derek Shearer. *Economic Democracy: The Challenge of the 1980s*. (London: Routledge, 1980).

Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2005

Michael Poole. *The Origins of Economic Democracy*. (London: Routledge, 1987).

Mubyarto. *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*. (Jakarta: LP3ES, 1987)

_____ *Membangun Sistem Ekonomi*. (Yogyakarta: BPFE, 2000).

Musa Asy'arie, *Keluar dari Krisis Multi Dimensi*. (Yogyakarta: Lembaga Studi Filsafat Islam, 2001)

Nurul Fajri Chikmawati, "Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia (Dalam Perspektif Perlindungan Hukum bagi Hak-hak Ekonomi Masyarakat Tradisional)", *Adil: Jurnal Hukum*, Vol. 4 No.2., 2019, h. 405.

Poltak Partogi Nainggolan, *Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia, 2012),

Pudyatmoko, Y. Sri, Perizinan. *Problem dan Upaya Pembenahan*. Jakarta: Grasindo, 2009

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003

Robert A. Dahl. *Preface To Economic Democracy*. (California: University of California Press, 1985).

Rokhmin Dahuri dan Iwan Nugroho, *Pembangunan Wilayah : Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, Edisi Revisi, cet. 2 , (Jakarta: LP3ES, 2012).

Samuelson and W.D Nordhaus. *Economics*. (New York: Mc. Graw-Hill, 1995)

Sjahran Basah, *Pencabutan Izin Sebagai Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, Surabaya: FH UNAIR, 1995

Soeharto Prawiro Kusumo. *Ekonomi Rakyat : Konsep Kebijakan dan Strategi*. (Yogyakarta : BPF), h. 4

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajagrafindo, 2004)

Soeroso, R., SH., Pengantar Ilmu Hukum, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. Cet. Ke sebelas

Sri Edi Swasono. *Demokrasi Ekonomi Keterkaitan Usaha Partisipatif Vs Konsentrasi Ekonomi*. (Jakarta: Kopkar Dekopin, 1990)

_____ *Orientasi Ekonomi Pancasila, dalam Abdul Madjid dan Sri Edi Swasono (Edt.). Wawasan Ekonomi Pancasila*. (Jakarta : UI Press, 1988).

Takdir Rahmadi dalam Hukum Lingkungan di Indonesia, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2013

Yahya Ahmad Zein, *Problematika Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Liberty,2012)

Yance Arizona. *Konstitusionalisme Agraria*. (Yogyakarta: STP Press, 2014)

Yudilatif. *Negara Paripurna*, cetakan ketiga. (Jakarta: Gramedia, 2011)

Jurnal dan Makalah

Aca Sugandhy, Penataan Kawasan Pesisir Yang Berkelanjutan, Makalah Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

di Kawasan Pesisir dalam rangka Penataan Ruang yang Berkelanjutan, (Bandung, FH UNPAD, 2000), h. 2.

Ananda Prima Yurista, "Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil" *Jurnal Rechtsvinding* Volume 5 Nomor 3 Desember 2016, h. 345.

Andi Bustamin Daeng Kunu "Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah" *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 6 No. 1 Januari-April 2012

Dahuri, R. "Decentralizing and delegating ICM to regional and local communities: a precarious balance of authority, capacity and consistency." UNESCO Oceans and Coasts Pre-World Summit on Sustainable Development Conference, Paris, 2001.

Hafidz, Jawade. "Ekologi Konstitusional (Green Constitutional) dan Kedaulatan Wilayah di Indonesia." *Jurnal Hukum* 26, no. 2 (2020)

Mashuril Anwar dan Maya Shafira, *Harmonisasi Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Pesisir Lampung dalam Rezim Pengelolaan Berbasis Masyarakat*, Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 6, No. 2, 2020: Halaman 266 – 287

Maria SW. Soemardjono, 1998, "Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara," Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, h. 5.

Nurhidayati, Sri Endah. "Community based tourism (CBT) sebagai pendekatan pembangunan pariwisata berkelanjutan." *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan, dan Politik*, Th. XX3 (2007), hlm. 191-202.

Nandi, N. "Coastal conversation policies and integrated coastal zone management (ICZM) in Indonesia." *INT J CONSERV SCI* 5, no. 3 (2014).

Nurul Yudo Suparman, "Kajian Yuridis Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Mengelola Wilayah Pesisir Di Kota Bitung", *Jurnal Lex et Societatis*, Vol. IV(3), Maret 2016, h. 106.

Proposal for Parliament and Council recommendation concerning the implementation of integrated coastal zone management in Europe: COM (2000) 545, Annex 1 as cited in Mina Council Advice about ICZM, 2001

Rudyanto, Arifin. "Kerangka Kerjasama dalam Pengelolaan Sumber daya Pesisir dan Laut." *Makalah Disampaikan pada Sosialisasi Nasional Program MFCDP 22* (2004).

Rokhimin Dahuri, "Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir Dan Lautan Seiring Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Mimbar: Jurnal Sosial dan Pembangunan*, Volume XVII (2), April - Juni 2001, h. 149.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Minyak dan Gas Bumi.