

## POTRET UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2014 TENTANG KELAUTAN DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN HIDUP

Oleh: Arfan Faiz Muhlizi

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional

Badan Pembinaan Hukum Nasional

Jl. Mayjen Sutoyo No.10 Cililitan Jakarta

Email: arfan\_fm@yahoo.com

### ABSTRAK

Pengembangan hukum maritim perlu dilakukan Indonesia sebagai sebuah negara maritim. Penguatan kemaritiman merupakan salah satu visi Presiden Jokowi yang tercantum dalam Nawa Cita, serta agenda RPJPN 2005 - 2025. Kebijakan ini semakin menguat sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Sayangnya, masih terdapat beberapa permasalahan seperti pembagian kewenangan Pusat dan Daerah dalam pengelolaan laut, mekanisme penyelesaian konflik antar negara dalam pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) Kelautan, penghitungan dampak pelanggaran hukum dan pencemaran laut, pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan SDA di laut, pembatasan kepemilikan individu dan korporasi dalam pengelolaan SDA laut, serta keterlibatan masyarakat adat dalam pengelolaan SDA di laut. Dengan mempergunakan metode penelitian normatif dan menggunakan pendekatan pemenuhan prinsip dan indikator yang diadopsi dari Harmonisasi Undang-Undang Terkait Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (SDA-LH), serta Peta Jalan Pembaharuan Hukum SDA-LH, ditemukan terdapat beberapa hal penting yang belum terpenuhi oleh Undang-Undang Kelautan ini seperti belum adanya aturan yang jelas tentang pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan SDA-LH. Selain itu, pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA-LH dalam Undang-Undang Kelautan hanya dimaknai sebagai "kewajiban memiliki izin". Soal penghitungan dampak, belum kelihatan aturan yang mengatur kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam pemanfaatan SDA-LH dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan SDA-LH. Keterlibatan masyarakat hukum adat juga belum diatur secara optimal dan lebih diarahkan sebatas bidang wisata bahari, sehingga perlu dipikirkan untuk disempurnakan kembali melalui amendemen Undang-Undang Kelautan.

Kata Kunci: kelautan, sumber daya alam, lingkungan hidup, partisipasi.

### ABSTRACT

*The development of maritime law is necessary to Indonesia as a maritime state. Strengthening maritime is one vision of President Jokowi listed in Nawa Cita, as well as the agenda RPJPN 2005-2025. This policy intensified since the enactment of Law No. 32 of 2014 on Marine. Unfortunately, there are still some problems such as the division of the authority of the central and regional in marine management, conflict resolution mechanisms among countries in the management of natural resources marine, calculating the impact of lawlessness and marine pollution, restrictions on foreign participation in the management of natural resources in the sea, restriction individual ownership and corporate management natural resources marine, as well as the involvement of indigenous peoples in the management of natural resources in the sea. By using the methods of normative research and approach the fulfillment of the principles and indicators adopted from the Harmonization Act Related to the Natural Resources and*

*Environment, and Roadmap Legal Reform of Natural Resources and Environment, are found that some important things that have not been fulfilled by the Law of Marine, this as yet the existence of clear rules on restrictions on foreign participation in natural resource management. In addition, restrictions on ownership and management of individual and corporate on-natural resources. Problem calculating the impact is not yet seen the rules governing the obligations calculate the negative impacts that will arise in the utilization of natural resources. Customary law community involvement is also not optimally regulated in the Law of Marine and directed more limited field of nautical tourism, so it should be considered for an enhanced return through amendments to the Law of Maritime*

*Keywords: marine, natural resources, environment, participation.*

#### **A. Latar Belakang**

Upaya pengembangan budaya maritim sangat penting dilakukan dalam rangka peningkatan ekonomi kelautan, perlindungan nelayan, dan terjaganya kelestarian lingkungan laut serta kedaulatan laut nusantara. Upaya strategis yang dapat dilakukan di antaranya adalah dengan menguatkan kebijakan nasional di sektor kelautan, seperti penguatan hukum atau regulasi.

Hukum maritim telah berkembang di Eropa Barat sejak Hugo Grotius dengan *Mare Liberium* (1609), konferensi Den Haag (1930), konferensi Genewa (1958) dan Konvensi Hukum Laut Internasional (KHLI) atau UNCLOS 1982. Berlakunya UNCLOS 1982 secara efektif setelah enam puluh negara meratifikasi pada tahun 1994, membawa dampak bagi bangsa Indonesia yang telah meratifikasinya melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985. Di satu sisi luas laut dengan kandungan kekayaan alam yang melimpah semakin besar, sedang di sisi lain tanggung jawab pengelolaan dan pengamanannya cukup kompleks serta rawan terhadap pelanggaran hukum.

Pengembangan hukum maritim perlu dilakukan Indonesia sebagai sebuah negara maritim. Penguatan kemaritiman merupakan salah satu visi Presiden Jokowi yang tercantum dalam Nawa Cita, serta agenda RPJPN 2005 – 2025 juga telah digariskan bahwa kebijakan kelautan Indonesia salah satunya adalah

membangkitkan kembali wawasan dan budaya bahari. Hal itu dapat dilakukan dengan menjadikan laut sebagai modal dasar pembangunan nasional seperti sebelum masa penjajahan kolonial.

Kebijakan ini semakin menguat sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, menyusul Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dengan lahirnya Undang-Undang Kelautan, maka Indonesia menjadi satu dari sedikit negara di dunia, yang memiliki undang-undang yang menempatkan laut sebagai subjek penting dalam kerangka pembangunan nasionalnya.

Sayangnya, meski telah disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, masih terdapat beberapa permasalahan yang penting untuk segera diselesaikan. Misalnya mengenai pembagian kewenangan Pusat dan Daerah dalam pengelolaan laut; mekanisme penyelesaian konflik antar negara dalam pengelolaan SDA Kelautan; penghitungan dampak pelanggaran hukum dan pencemaran laut; pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan SDA di laut; pembatasan kepemilikan individu dan korporasi dalam pengelolaan SDA laut; keterlibatan masyarakat adat dalam pengelolaan SDA di laut; serta

mekanisme penyelesaian konflik antara masyarakat adat dan hukum nasional dalam pengelolaan SDA kelautan. Beberapa permasalahan tersebut masih belum tergambar pengaturannya dalam Undang-Undang Kelautan ini sehingga perlu dipikirkan untuk disempurnakan kembali melalui amendemen Undang-Undang Kelautan.

Dalam Undang-Undang Kelautan belum ada pembagian kewenangan dan pedoman hubungan tata kerja antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan dan pengelolaan SDA laut. Hubungan dan tata kerja dimaksud harus sejalan dengan kebijakan dan kepentingan nasional. Meskipun terdapat pasal-pasal yang menyebutkan kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana terlihat dalam Pasal 14, Pasal 22, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 35, Pasal 38, Pasal 40, Pasal 51, Pasal 55, Pasal 70, tetapi belum ada penegasan pembagian kewenangan. Hal ini berarti bahwa pembagian kewenangan dalam Undang-Undang Kelautan masih harus mengacu pada kewenangan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah Perppu No. 2 Tahun 2014).

Pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan SDA laut Indonesia dan mengedepankan kepemilikan/keikutsertaan nasional dalam pengelolaan SDA laut juga masih belum diatur dalam Undang-Undang Kelautan. Pembatasan keikutsertaan asing dalam Undang-Undang Kelautan ini dapat ditemukan dalam Pasal 39 tetapi hanya disebutkan secara tegas dalam hal melaksanakan penelitian saja. Seharusnya pembatasan keikutsertaan asing juga disebutkan dalam hal pengelolaan SDA laut.

Selain itu, belum adanya aturan yang jelas tentang pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA laut. Pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA-LH dalam Undang-Undang Kelautan hanya dimaknai sebagai "kewajiban memiliki izin". Hal ini terlihat dari Pasal 47 dan 49 Undang-Undang Kelautan.

Kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam pemanfaatan SDA laut dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan SDA laut (*internalization of externalities*) juga belum terlihat. Hal ini penting untuk memastikan adanya biaya pengelolaan yang dialokasikan, disalurkan dan digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut (pencemaran atau kerusakan lingkungan). Meski disebutkan bahwa penerapan sanksi pencemaran berdasarkan prinsip pencemar membayar sebagaimana dapat diamati dari Pasal 52 dan 54, tetapi dari pasal tersebut belum kelihatan aturan yang mengatur kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam pemanfaatan SDA laut dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan SDA laut (*internalization of externalities*). Belum kelihatan juga aturan yang mencakup pengelolaan keuangan yang memastikan adanya biaya pengelolaan yang dialokasikan, disalurkan dan digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut (pencemaran atau kerusakan lingkungan).

Belum adanya aturan yang jelas tentang keterlibatan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan SDA laut secara berkelanjutan. Meskipun masyarakat hukum adat beberapa kali disebutkan dalam undang-undang ini seperti dalam Pasal 28 ayat (3), Pasal 36 ayat (3), Pasal 42 ayat (1), Pasal 70 ayat (4), tetapi keterlibatan masyarakat hukum adat lebih diarahkan sebatas bidang wisata

bahari. Selain itu juga belum ada aturan yang jelas tentang pengakuan dan mekanisme penyelesaian sengketa apabila ada perbedaan antara masyarakat hukum adat dan hukum negara dalam pengelolaan SDA laut. Padahal UUD NRI 1945 memberikan dasar penguat keberadaan masyarakat hukum adat. Wilayah laut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat adat. Dengan menggunakan kebiasaan yang telah dibangun secara turun temurun mereka memanfaatkan laut sebagai sumber kehidupannya.

Dari latar belakang tersebut, perlu kiranya untuk dikaji lebih jauh bagaimana mengatasi persoalan-persoalan hukum dalam Undang-Undang Kelautan sehingga misi menjadi negara maritime dapat terwujud?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini masuk dalam penelitian hukum yang normatif dengan menggunakan metode penelitian normatif.<sup>1</sup> Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis* yakni akan menggambarkan secara keseluruhan objek yang diteliti secara sistematis dengan menganalisis data-data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan bahan pustaka yang berupa data sekunder sebagai sumber utamanya. Data sekunder mencakup: (1) bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mulai dari Undang-Undang Dasar dan peraturan terkait lainnya; (2) bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; (3) bahan hukum tertier, yaitu yang memberikan petunjuk bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, buku saku, agenda resmi, dan sebagainya.<sup>2</sup>

Teknik pengkajian dilakukan melalui tahap sebagai berikut:

1. Menyusun prinsip-prinsip utama pengelolaan SDA-LH, khususnya di sektor kemaritiman sebagai pedoman penelitian yang mengacu pada nilai-nilai Pancasila dari berbagai perspektif.
2. Menginventarisir materi muatan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan SDA-LH, khususnya di sektor kemaritiman dengan mengacu pada *prinsip-prinsip utama* yang telah disepakati.
3. Sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan berbagai isu pengelolaan SDA-LH, khususnya di sektor kemaritiman secara sistemik.
4. Mengkaji dampak pengaturan (*regulatory impact*) pengelolaan SDA-LH, khususnya di sektor kemaritiman dari aspek yuridis, sosiologis, politis dan ekonomis.

Definisi mengenai prinsip, kriteria dan indikator yang digunakan di sini mengacu dan memodifikasi definisi yang digunakan oleh CIFOR untuk penilaian pengelolaan hutan berkelanjutan (CIFOR, 1999).<sup>3</sup> Prinsip adalah nilai fundamental sebagai basis bagi perumusan norma, dan rujukan tindakan dalam penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Prinsip memberikan justifikasi bagi kriteria dan indikator.

Sedangkan indikator adalah variabel atau komponen dari kualitas norma-norma penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang digunakan untuk menilai suatu kriteria.

<sup>1</sup> Soerjono, Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hlm.13-15

<sup>2</sup> Soerjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982), hlm.52

<sup>3</sup> <http://www.cbd.int/doc/case-studies/tttc/ttc-00143-en.pdf> (diakses 19-3-14; Definisi ini juga diadopsi dalam dokumen prinsip, kriteria dan indikator safeguards REDD+ PRISAI).

Prinsip dan indikator yang dipilih dalam penelitian ini adalah:<sup>4</sup>

### 1. Prinsip NKRI

- a. Adanya aturan yang jelas tentang pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan SDA-LH Indonesia dan mengedepankan kepemilikan/keikutsertaan nasional dalam pengelolaan SDA-LH (Prinsip kenasionalan);
- b. Adanya aturan yang jelas tentang peningkatan kesempatan dan kemampuan daya olah SDA-LH di dalam negeri demi peningkatan kesejahteraan dan kemandirian bangsa (Prinsip kebangsaan);
- c. Adanya aturan yang jelas tentang pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA-LH;
- d. Adanya pembagian kewenangan dan pedoman hubungan tata kerja antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan kelautan dan pengelolaan SDA-LH. Hubungan dan tata kerja dimaksud harus sejalan dengan kebijakan dan kepentingan nasional dan demi keberlanjutan pengelolaan SDA-LH.

Dari prinsip dan indikator ini didapatkan temuan sebagaimana dalam tabel 1 berikut:

**Tabel 1.**

No.	Indikator	Regulasi	Analisis
1	Pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan SDA-LH (Prinsip kenasionalan dalam).	Pasal 39	Pembatasan keikutsertaan asing dalam Undang-Undang Kelautan ini dapat ditemukan dalam Pasal 39. Tetapi meski telah menyebutkan pembatasan keikutsertaan asing dalam undang-undang ini tetapi dianggap belum karena pembatasan tersebut hanya terkait dengan masalah "riset".
2	Peningkatan kesempatan dan kemampuan daya olah SDA-LH di dalam negeri demi peningkatan kesejahteraan dan kemandirian bangsa (Prinsip kebangsaan dalam).	Pasal 2, Pasal 13, Pasal 27, Pasal 28 ayat (2)	Meski telah adanya aturan tentang peningkatan kesempatan dan kemampuan daya olah SDA-LH di dalam negeri demi peningkatan kesejahteraan dan kemandirian bangsa dalam undang-undang ini, tetapi dianggap belum memadai karena tidak cukup kuat untuk menjadi stimulasi yang tegas bagi langkah-langkah konkret bagi semakin terbukanya kesempatan dan kemampuan daya saing.
3	Pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA-LH.	Pasal 47 dan Pasal 49.	Pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA-LH dalam Undang-Undang Kelautan hanya dimaknai sebagai "kewajiban memiliki izin". Hal ini terlihat dari Pasal 47 dan 49 Undang-Undang Kelautan.

<sup>4</sup> Diadopsi dari Maria S.W. Soemardjono dkk, *Harmonisasi Undang-Undang Terkait Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup: Kajian 26 Undang-Undang Terkait Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup*. (Jakarta: KPK, 2015) serta Peta Jalan Pembaruan Hukum SDA-LH (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM bekerjasama dengan UKP4, 2015). Bandingkan juga dengan Iskandar, *Aktualisasi Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Kebijakan Perubahan Peruntukan, Fungsi, dan Penggunaan Kawasan Hutan*, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol.11 No.3 September 2011, hlm. 533-534.

			Dengan demikian indikator 3 dianggap belum terpenuhi karena pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA-LH dalam Undang-Undang Kelautan hanya dimaknai sebagai "kewajiban memiliki izin".
4	Adanya pembagian kewenangan dan pedoman hubungan tata kerja antar sektor pembangunan dan antar daerah agar sejalan dengan kebijakan dan kepentingan nasional dan demi keberlanjutan pengelolaan SDA-LH.	Pasal 14, Pasal 22 ayat (1), Pasal 24, Pasal 25 ayat (4), Pasal 26, Pasal 28 ayat (1), Pasal 29 ayat (1), Pasal 30 ayat (1), Pasal 35 ayat (1), Pasal 37 ayat (2), Pasal 38, Pasal 41, Pasal 43 ayat (4), Pasal 51	Meskipun terdapat pasal-pasal yang menyebutkan kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah tetapi belum ada penegasan pembagian kewenangan. Hal ini berarti bahwa pembagian kewenangan dalam Undang-Undang Kelautan masih harus mengacu pada kewenangan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa indikator 4 ini belum terpenuhi
5	Adanya pendelegasian penyusunan produk kebijakan bersama antar sektor dan daerah dalam pengusahaan data dan informasi termasuk pemetaan potensi SDA-LH yang tidak tumpang tindih.	Pasal 34 dan Pasal 40	Dari uraian pasal-pasal tersebut dapat dikatakan bahwa indikator 5 tersebut belum terpenuhi oleh Undang-Undang Kelautan karena pendelegasian dalam penyusunan produk kebijakan bersama antar sektor dan daerah belum terlihat dengan jelas.
6	Adanya konsistensi pengaturan antara aturan dalam pedoman pembagian urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan aturan mengenai kewenangan pemerintah/pemerintah daerah dalam berbagai peraturan perundang-undangan.	Pasal 13 ayat (3), Pasal 14, Pasal 14 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 22 ayat (2), Pasal 24 ayat (2), Pasal 25 ayat (4), Pasal 26 ayat (1), Pasal 28 ayat (1), Pasal 29 ayat (1), Pasal 30 ayat (1), Pasal 35 ayat (1), Pasal 38 ayat (1), Pasal 40 ayat (1), Pasal 51 ayat (2), Pasal 55 ayat (1), Pasal 55 ayat (2), Pasal 70 ayat (1), Pasal 60, Pasal 61, Pasal 69 ayat (2),	Adanya konsistensi pengaturan antara aturan dalam pedoman pembagian urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan aturan mengenai kewenangan pemerintah/pemerintah daerah dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Meski demikian terdapat juga penyebutan lembaga yang memiliki kewenangan secara khusus, yaitu Badan Keamanan Laut. Hal ini berarti bahwa pembagian kewenangan dalam Undang-Undang Kelautan antara Pusat dan Daerah masih harus mengacu pada kewenangan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Dengan melihat berbagai pengaturan tersebut itu dapat dikatakan bahwa indikator 6 ini belum sepenuhnya terpenuhi.

## 2. Prinsip Keberlanjutan

a. Adanya aturan yang jelas yang menjamin pola pemanfaatan ruang dan SDA-LH yang sesuai dengan perencanaan dan dilaksanakan secara terkoordinasi berdasarkan ekoregion, mempertimbangkan

daya dukung dan daya tampung serta pengendalian produksi;

b. Adanya aturan yang jelas yang mengedepankan fungsi kepentingan umum yang terukur serta ditujukan untuk konservasi keanekaragaman hayati dan

- berdasarkan nilai-nilai budaya lokal;
- c. Adanya aturan yang jelas yang mewajibkan perencanaan pengelolaan SDA-LH didasarkan pada prinsip kehati-hatian (jika ada perkiraan bahwa pemanfaatan ruang atau SDA-LH akan berdampak pada pencemaran atau perusakan lingkungan, walaupun belum dapat dibuktikan secara ilmu pengetahuan, maka pemanfaatan tersebut tidak dapat dilanjutkan);
- d. Adanya aturan yang jelas tentang perlindungan terhadap keanekaragaman hayati, terutama yang langka dan terancam punah;
- e. Adanya aturan yang mengatur kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam pemanfaatan SDA-LH dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan SDA-LH (*internalization of externalities*). Aturan ini juga harus mencakup pengelolaan keuangan yang memastikan adanya biaya pengelolaan yang dialokasikan, disalurkan dan digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut (pencemaran atau kerusakan lingkungan).

Dari prinsip dan indikator ini didapatkan temuan sebagaimana dalam tabel 2 berikut:

**Tabel 2.**

No.	Indikator	Analisis
1	Adanya aturan yang jelas yang menjamin pola pemanfaatan ruang dan SDA-LH yang sesuai dengan perencanaan dan diloaksanakan secara terkoordinasi berdasarkan ekoregion, mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung serta pengendalian produksi.	Pasal 13 ayat (3), Pasal 37, Pasal 43, Pasal 48, Pasal 54 Dengan melihat berbagai pengaturan tersebut itu dapat dikatakan bahwa indikator 1 ini sudah cukup terpenuhi.
2	Adanya aturan yang jelas yang mengedepankan fungsi kepentingan umum yang terukur serta ditujukan untuk konservasi keanekaragaman hayati dan berdasarkan nilai-nilai budaya lokal.	Pasal 26, Pasal 28, Pasal 36, Pasal 42, Pasal 70 Adanya aturan yang jelas yang mengedepankan fungsi kepentingan umum yang terukur serta ditujukan untuk konservasi keanekaragaman hayati dan berdasarkan nilai-nilai budaya lokal dapat dilihat dari Pasal 26, Pasal 28, Pasal 36, Pasal 42, Pasal 70. Tetapi sayangnya pelibatan nilai-nilai budaya lokal hanya ditemukan untuk bidang wisata saja. Hal ini seharusnya perlu diperluas untuk eksplorasi bidang kelautan yang lain. Dengan melihat berbagai pengaturan tersebut itu dapat dikatakan bahwa indikator 2 ini sudah terpenuhi.
3	Adanya aturan yang jelas yang mewajibkan perencanaan pengelolaan SDA-LH didasarkan pada prinsip kehati-hatian (jika ada perkiraan bahwa pemanfaatan ruang atau SDA-LH akan berdampak pada pencemaran atau perusakan lingkungan, walaupun	Pasal 11, Pasal 30, Pasal 50, Pasal 52, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 56 Dengan melihat berbagai pengaturan tersebut itu dapat dikatakan bahwa indikator 3 ini sudah terpenuhi.

	belum dapat dibuktikan secara ilmu pengetahuan, maka pemanfaatan tersebut tidak dapat dilanjutkan).		
4	Adanya aturan yang jelas tentang perlindungan terhadap keanekaragaman hayati, terutama yang langka dan terancam punah.	Pasal 11, Pasal 26	Hal ini dapat diamati dari Pasal 11, Pasal 26. Dengan demikian, meski tidak ada penyebutan secara tegas perlindungan terhadap keanekaragaman hayati, terutama yang langka dan terancam punah tetapi indikator 4 ini sudah terpenuhi.
5	Adanya aturan yang mengatur kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam pemanfaatan SDA-LH dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan SDA-LH ( <i>internalization of externalities</i> ). Aturan ini juga harus mencakup pengelolaan keuangan yang memastikan adanya biaya pengelolaan yang dialokasikan, disalurkan dan digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut (pencemaran atau kerusakan lingkungan).	Pasal 52 dan 54	Meski disebutkan bahwa penerapan sanksi pencemaran berdasarkan prinsip pencemar membayar tetapi dari pasal tersebut belum kelihatan aturan yang mengatur kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam pemanfaatan SDA-LH dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan SDA-LH ( <i>internalization of externalities</i> ). Belum kelihatan juga aturan yang mencakup pengelolaan keuangan yang memastikan adanya biaya pengelolaan yang dialokasikan, disalurkan dan digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut (pencemaran atau kerusakan lingkungan). Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 5 ini belum terpenuhi.

### 3. Prinsip Keadilan

- a. Adanya aturan yang jelas yang menjamin pola pemanfaatan yang sesuai dengan perencanaan untuk keberlanjutan generasi kini dan akan datang dalam upaya mengelola dan memelihara lingkungan agar konsisten dengan perencanaan. (Keadilan inter dan intra generasi)
- b. Adanya aturan yang jelas tentang keterlibatan masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, perempuan dan masyarakat marginal lainnya dalam merencanakan pengelolaan SDA-LH, termasuk di dalamnya rencana anggaran, rencana kerja, serta rencana evaluasi sebagai dasar pengelolaan SDA-LH secara berkelanjutan.

Dari prinsip dan indikator ini didapatkan temuan sebagaimana dalam tabel 3 berikut:

**Tabel 3.**

No.	Indikator	Regulasi	Analisis
1	Adanya aturan yang jelas yang menjamin pola pemanfaatan yang sesuai dengan perencanaan untuk	Pasal 2	Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 1 ini sudah cukup terpenuhi.

	keberlanjutan generasi kini dan akan datang dalam upaya mengelola dan memelihara lingkungan agar konsisten dengan perencanaan. (Keadilan inter dan intra generasi).		
2	Adanya aturan yang jelas tentang keterlibatan masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, perempuan dan masyarakat marginal lainnya dalam merencanakan pengelolaan SDA-LH, termasuk di dalamnya rencana anggaran, rencana kerja, serta rencana evaluasi sebagai dasar pengelolaan SDA-LH secara berkelanjutan.	Pasal 28 ayat (3), Pasal 36 ayat (3), Pasal 42 ayat (1), Pasal 70 ayat (4)	Hal ini dapat diamati dari Pasal 28 ayat (3), Pasal 36 ayat (3), Pasal 42 ayat (1), Pasal 70 ayat (4).  Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 2 ini belum terpenuhi karena keterlibatan masyarakat hukum adat, masyarakat lokal lebih diarahkan sebatas bidang wisata bahari. Sedangkan keterlibatan perempuan dan masyarakat marginal lainnya belum disebutkan sama sekali.

#### 4. Prinsip Demokrasi

- a. Adanya aturan yang menjadikan semangat perlindungan sebagai dasar dan sentral dari pemanfaatan dan pengelolaan SDA-LH;
- b. Adanya aturan yang jelas tentang akses informasi publik dalam pemanfaatan pengelolaan SDA-LH, a.l. dalam proses penerbitan izin;
- c. Adanya aturan yang jelas tentang partisipasi substantif masyarakat, termasuk masyarakat marginal dan pelaku usaha kecil dan menengah, dalam pemanfaatan SDA-LH, a.l. dalam proses penerbitan izin.

Dari prinsip dan indikator ini didapatkan temuan sebagaimana dalam tabel 4 berikut:

**Tabel 4.**

No.	Indikator	Regulasi	Analisis
1	Adanya aturan yang menjadikan semangat perlindungan sebagai dasar dan sentral dari pemanfaatan dan pengelolaan SDA-LH.	Pasal 22, Pasal 42, Pasal 43	Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 1 ini sudah cukup terpenuhi.
2	Adanya aturan yang jelas tentang akses informasi publik dalam pemanfaatan pengelolaan SDA-LH, a.l. dalam proses penerbitan izin.	Pasal 2, Pasal 40, dan Pasal 45 ayat (1)	Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 2 ini sudah terpenuhi.
3	Adanya aturan yang jelas tentang partisipasi substantif masyarakat, termasuk masyarakat marginal dan pelaku usaha kecil dan menengah, dalam pemanfaatan SDA-LH, a.l. dalam proses penerbitan izin.	Pasal 25, Pasal 30 ayat (3) dan (4)	Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 3 ini sudah terpenuhi.

## 5. Prinsip Kepastian Hukum

- a. Adanya aturan yang jelas mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya di bidang SDA-LH yang berisi mengenai asas, norma, dan kaidah penyelenggaraan SDA-LH yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan serta dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu, menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik pengelolaan SDA-LH.
- b. Adanya aturan yang mewajibkan pembentukan aturan perundang-undangan di bidang SDA-LH yang berdasarkan kajian ilmiah (*scientific based*).
- c. Adanya aturan perundang-undangan mengenai perencanaan tindakan atas peraturan-peraturan yang tumpang tindih dan saling bertentangan di sektor pengelolaan SDA-LH.
- d. Adanya aturan yang jelas mengenai pemanfaatan (perizinan) sektor SDA-LH dan lingkungan hidup agar tidak terjadi konflik perizinan di tingkat pusat dan daerah.
- e. Adanya aturan yang jelas mengenai pemetaan pemanfaatan SDA-LH dalam suatu lembaga koordinasi.

Dari prinsip dan indikator ini didapatkan temuan sebagaimana dalam tabel 5 berikut:

**Tabel 5.**

No.	Indikator	Referensi	Temuan
1	Adanya aturan yang jelas mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya di bidang SDA-LH yang berisi mengenai asas, norma, dan kaidah penyelenggaraan SDA-LH yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan serta dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu, menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik pengelolaan SDA-LH.	Pasal 2	Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan ditemukan di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sedangkan mengenai asas, norma, dan kaidah penyelenggaraan SDA-LH yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan serta dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu, menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat Pasal 2 Undang-Undang Kelautan ini. Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 1 ini belum cukup terpenuhi.
2	Adanya aturan yang mewajibkan pembentukan aturan perundang-undangan di bidang SDA-LH yang berdasarkan kajian ilmiah ( <i>scientific based</i> )	Pasal 37 dan 39	Aturan yang mewajibkan pembentukan aturan perundang-undangan di bidang SDA-LH yang berdasarkan kajian ilmiah ( <i>scientific based</i> ) ditemukan di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini juga dapat diamati dalam Pasal 37 dan 39 Undang-Undang Kelautan. Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 2 ini sudah cukup terpenuhi.
3	Adanya aturan perundang-undangan mengenai perencanaan tindakan atas peraturan-peraturan	KETENTUAN PERALIHAN, yaitu Pasal 71	Adanya aturan perundang-undangan mengenai perencanaan tindakan atas peraturan-peraturan yang tumpang tindih

	yang tumpang tindih dan saling bertentangan di sektor pengelolaan SDA-LH.	dan KETENTUAN PENUTUP, Pasal 72	dan saling bertentangan di sektor pengelolaan SDA-LH dapat diamati dari KETENTUAN PERALIHAN, yaitu Pasal 71 dan KETENTUAN PENUTUP, Pasal 72 Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 3 ini sudah cukup terpenuhi.
4	Adanya aturan yang jelas mengenai pemanfaatan (perizinan) sektor SDA-LH dan lingkungan hidup agar tidak terjadi konflik perizinan di tingkat pusat dan daerah.	Pasal 47 dan Pasal 49.	Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 4 ini sudah cukup terpenuhi.
5	Adanya aturan yang jelas mengenai pemetaan pemanfaatan SDA-LH dalam suatu lembaga koordinasi.	Pasal 40	Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator 5 ini sudah cukup terpenuhi.

### C. Potret Permasalahan Undang-Undang Kelautan Dengan Indikator SDA-LH

Terdapat beberapa permasalahan dalam Undang-Undang Kelautan yang penting untuk segera diselesaikan. Misalnya mengenai pembagian kewenangan Pusat dan Daerah dalam pengelolaan laut; mekanisme penyelesaian konflik antar negara dalam pengelolaan SDA Kelautan; penghitungan dampak pelanggaran hukum dan pencemaran laut; pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan SDA di laut; pembatasan kepemilikan individu dan korporasi dalam pengelolaan SDA laut; keterlibatan masyarakat adat dalam pengelolaan SDA di laut; serta mekanisme penyelesaian konflik antara masyarakat adat dan hukum nasional dalam pengelolaan SDA kelautan. Secara terperinci, permasalahan tersebut diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah

Adanya pembagian kewenangan dan pedoman hubungan tata kerja antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan dan pengelolaan SDA-LH. Hubungan dan tata kerja dimaksud harus sejalan dengan kebiijakan dan kepentingan

nasional dan demi keberlanjutan pengelolaan SDA-LH terlihat dari Pasal 14, Pasal 22, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 35, Pasal 38, Pasal 40, Pasal 41, Pasal 43 ayat (4), Pasal 51. Tetapi pengaturan terkait penyelesaian tata batas administrasi antar daerah masih belum terlihat.

Selain itu kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah selalu disebutkan secara bersama-sama pada setiap pasal yang mengatur mengenai hal ini. Sebagai contoh, dalam Pasal 14 ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan Pengelolaan Kelautan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan dan pengusahaan Sumber Daya Kelautan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru. Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.

Pasal 24 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat bertanggung

jawab melaksanakan perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangan sumber daya nonkonvensional di bidang kelautan. Pasal 25 ayat (4) menyebutkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pembinaan terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pendukung industri kelautan berskala usaha mikro kecil menengah dalam rangka menunjang ekonomi rakyat. Pasal 26 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab mengembangkan dan meningkatkan industri bioteknologi kelautan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2). Pasal 28 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi pengembangan potensi wisata bahari dengan mengacu pada kebijakan pengembangan pariwisata nasional. Pasal 29 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya mengembangkan potensi dan meningkatkan peran perhubungan laut. Pasal 30 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib mengembangkan dan meningkatkan penggunaan angkutan perairan dalam rangka konektivitas antar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 35 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyelenggarakan pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan. Pasal 38 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah bekerja sama dengan Pemerintah Daerah membentuk pusat fasilitas kelautan yang meliputi fasilitas pendidikan, pelatihan, dan penelitian

yang dilengkapi dengan prasarana kapal latih dan kapal penelitian serta tenaga fungsional peneliti. Pasal 40 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menghimpun, menyusun, mengelola, memelihara, dan mengembangkan sistem informasi dan data kelautan dari berbagai sumber bagi kepentingan Pembangunan Kelautan nasional berdasarkan prinsip keterbukaan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 41 ayat (1) menyebutkan bahwa kerja sama di bidang kelautan dapat dilaksanakan pada tingkat nasional dan internasional dengan mengutamakan kepentingan nasional bagi kemandirian bangsa. Pasal 51 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memiliki hak pengelolaan atas kawasan konservasi laut sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan Perlindungan Lingkungan Laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Pasal 55 ayat (1) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan laut. Pasal 55 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana kelautan sebagai bagian yang terintegrasi dengan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana nasional.

Hal ini berarti bahwa pembagian kewenangan dalam Undang-Undang Kelautan masih harus mengacu pada kewenangan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah. Sebagai contoh, kewenangan daerah provinsi di laut menurut Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah adalah mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Kewenangan tersebut meliputi:

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
- b. pengaturan administratif;
- c. pengaturan tata ruang;
- d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Secara sederhana, kewenangan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya di laut dapat digambarkan sebagaimana dalam tabel 6 berikut:<sup>5</sup>

Tabel 6.

Sub urusan	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Kota / Kabupaten
Kelautan pesisir pulau-pulau kecil (KP3K)	Pengelolaan ruang laut > 12 mil dan strategis nasional	Pengelolaan ruang laut hingga 12 mil selain migas	-
	Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional	Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut < 12 mil di luar migas	-
	Penerbitan izin pemanfaatan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional	Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil	-
	Penetapan kawasan konservasi	Pengaturan administratif	-
	Database pesisir dan pulau-pulau kecil	Pengaturan tata ruang	-
		Ikut serta dalam memelihara keamanan di laut	-
		Ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.	-

## 2. Peningkatan Kesempatan dan Kemandirian Bangsa

Hanya bangsa yang mandiri yang bisa tampil dalam kancah pergaulan internasional dengan posisi terhormat. Kemandirian adalah hakikat dari kemerdekaan, yaitu hak setiap bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri dan menentukan apa yang terbaik bagi diri bangsanya. Kemandirian bukanlah kemandirian dalam keterisolasian.

Kemandirian mengenal adanya kondisi saling ketergantungan yang tidak dapat dihindari dalam kehidupan bermasyarakat, baik dalam suatu negara maupun bangsa. Terlebih lagi dalam era globalisasi dan perdagangan bebas ketergantungan antarbangsa semakin kuat. Kemandirian yang demikian adalah paham yang proaktif dan bukan reaktif atau defensif. Kemandirian merupakan konsep yang

<sup>5</sup> Hadi Supratikta, Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah Dalam Pengelolaan Laut, (Jakarta: BPHN, 2015).

dinamis karena mengenali bahwa kehidupan dan kondisi saling ketergantungan senantiasa berubah, baik konstelasinya, perimbangannya, maupun nilai-nilai yang mendasari dan mempengaruhinya.

Bangsa mandiri adalah bangsa yang mampu mewujudkan kehidupan sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang telah maju dengan mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri. Oleh karena itu, untuk membangun kemandirian, mutlak harus dibangun kemajuan ekonomi. Kemampuan untuk berdaya saing menjadi kunci untuk mencapai kemajuan sekaligus kemandirian. Kemandirian suatu bangsa tercermin, antara lain, pada ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu memenuhi tuntutan kebutuhan dan kemajuan pembangunannya; kemandirian aparat pemerintah dan aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya; ketergantungan pembiayaan pembangunan yang bersumber dari dalam negeri yang makin kokoh sehingga ketergantungan kepada sumber dari luar negeri menjadi kecil; dan kemampuan memenuhi sendiri kebutuhan pokok. Apabila karena sumber daya alam tidak lagi memungkinkan, kelemahan itu diimbangi dengan keunggulan lain sehingga tidak membuat ketergantungan dan kerawanan serta mempunyai daya tahan tinggi terhadap perkembangan dan gejolak ekonomi dunia.

Secara lebih mendasar lagi, kemandirian sesungguhnya mencerminkan sikap seseorang atau sebuah bangsa mengenai dirinya, masyarakatnya, serta semangatnya dalam menghadapi tantangan-tantangan. Karena menyangkut sikap, kemandirian pada dasarnya adalah masalah budaya dalam arti seluas-

luasnya. Sikap kemandirian harus dicerminkan dalam setiap aspek kehidupan, baik hukum, ekonomi, politik, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan.

Adanya aturan tentang peningkatan kesempatan dan kemampuan daya olah SDA-LH di dalam negeri demi peningkatan kesejahteraan dan kemandirian bangsa terlihat dari Pasal 2, Pasal 13 ayat (2) huruf e, Pasal 15 ayat (3), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 ayat (2), dan Pasal 41 ayat (1).

Indikator ini setidaknya menyebutkan 3 hal, yaitu:

- a. Peningkatan kesempatan dan kemampuan daya saing;
- b. Peningkatan kesejahteraan bangsa;
- c. Peningkatan kemandirian bangsa.

#### **a. Kesempatan dan Kemampuan Daya Saing**

Terkait dengan kesempatan dan kemampuan daya saing dapat dikorelasikan dengan Pasal 15 ayat (3) yang menyebutkan bahwa basis pembangunan ekonomi dilaksanakan melalui penciptaan usaha yang sehat dan peningkatan kesejahteraan rakyat, terutama masyarakat pesisir dengan mengembangkan kegiatan ekonomi produktif, mandiri, dan mengutamakan kepentingan nasional.

Sayangnya pengaturan ini tidak cukup kuat untuk menjadi stimulasi yang tegas bagi langkah-langkah konkret bagi semakin terbukanya kesempatan dan kemampuan daya saing.

#### **b. Kesejahteraan**

Terkait dengan kesejahteraan telah disebutkan dalam Pasal 2 yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kelautan dilaksanakan berdasarkan asas pemerataan dan keadilan (huruf f dan huruf k). Dalam Penjelasan Pasal

2 huruf f disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “pemerataan” adalah pemanfaatan potensi Sumber Daya Kelautan yang dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan penjelasan huruf k menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “keadilan” adalah materi muatan undang-undang ini harus mencerminkan hak dan kewajiban secara proporsional bagi setiap warga negara.

Selanjutnya hal ini juga disebutkan dalam Pasal 13 ayat (2) huruf e yang menyebutkan bahwa pembangunan kelautan diselenggarakan melalui perumusan dan pelaksanaan kebijakan dalam rangka peningkatan kesejahteraan. Selain itu, hal ini juga terlihat dari Pasal 15 ayat (3) yang menyebutkan bahwa basis pembangunan ekonomi dilaksanakan melalui penciptaan usaha yang sehat dan peningkatan kesejahteraan rakyat, terutama masyarakat pesisir dengan mengembangkan kegiatan ekonomi produktif, mandiri, dan mengutamakan kepentingan nasional.

Pasal 27 ayat (2) juga menyebutkan bahwa dalam rangka keberlanjutan industri maritim dan jasa maritim untuk kesejahteraan rakyat, digunakan kebijakan ekonomi kelautan. Begitu juga dengan Pasal 28 ayat (2) yang menyebutkan bahwa keberlanjutan wisata bahari sebagaimana ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.

### c. Kemandirian Bangsa

Kemandirian adalah hakikat dari kemerdekaan, yaitu hak setiap bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri dan menentukan apa yang terbaik bagi diri bangsanya. Kemandirian bukan-

lah kemandirian dalam keterisolasian. Kemandirian mengenal adanya kondisi saling ketergantungan yang tidak dapat dihindari dalam kehidupan bermasyarakat, baik dalam suatu negara maupun bangsa. Terlebih lagi dalam era globalisasi dan perdagangan bebas ketergantungan antarbangsa semakin kuat. Kemandirian yang demikian adalah paham yang proaktif dan bukan reaktif atau defensif. Kemandirian merupakan konsep yang dinamis karena mengenali bahwa kehidupan dan kondisi saling ketergantungan senantiasa berubah, baik konstelasinya, perimbangannya, maupun nilai-nilai yang mendasari dan mempengaruhinya.<sup>6</sup>

Terkait kemandirian bangsa, Undang-Undang Kelautan menyebutnya dalam Pasal 13 ayat (1) yang mengatakan bahwa pembangunan kelautan dilaksanakan sebagai bagian dari pembangunan nasional untuk mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.

Pasal 15 ayat (3) juga menyebutkan bahwa basis pembangunan ekonomi dilaksanakan melalui penciptaan usaha yang sehat dan peningkatan kesejahteraan rakyat, terutama masyarakat pesisir dengan mengembangkan kegiatan ekonomi produktif, mandiri, dan mengutamakan kepentingan nasional.

Selain itu Pasal 41 ayat (1) juga menyebutkan bahwa kerja sama di bidang kelautan dapat dilaksanakan pada tingkat nasional dan internasional dengan mengutamakan kepentingan nasional bagi kemandirian bangsa.

<sup>6</sup> Enny Nurbaningsih, *Keynote Speech Pada Seminar Tentang Membangun Sistem Regulasi Yang Koheren Antar Negara Asean Dalam Menyongsong Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)*, (Jakarta: BPHN, 5 Agustus 2015) hlm.6

Meski telah adanya aturan tentang peningkatan kesempatan dan kemampuan daya olah SDA-LH di dalam negeri demi peningkatan kesejahteraan dan kemandirian bangsa dalam undang-undang ini, tetapi dianggap belum memadai karena tidak cukup kuat untuk menjadi stimulasi yang tegas bagi langkah-langkah konkret bagi semakin terbukanya kesempatan dan kemampuan daya saing.

### 3. Penghitungan Dampak Pelanggaran Hukum dan Pencemaran Laut

Dalam Perpres No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) disebutkan bahwa Perumusan kebijakan diawali dengan kegiatan pengkajian dan penelitian. Pengkajian meliputi kegiatan perumusan masalah (*problem definition*) atau penetapan tujuan (*objective setting*) dan evaluasi terhadap regulasi yang berkaitan dengan substansi kebijakan. Langkah berikutnya adalah penyelenggaraan penelitian secara mendalam (*indepth analysis*) terhadap substansi kajian yang telah ditetapkan. Proses penelitian harus dilakukan dengan memperhitungkan konsep analisis dampak biaya dan manfaat (*Cost and Benefit Analysis*) dan *Cost Effectiveness Analysis* untuk menjamin dukungan anggaran operasionalnya. Hasil akhir dari pengkajian dan penelitian adalah rekomendasi yang meliputi 2 (dua) yaitu, (1) merevisi/membentuk/mencabut undang-undang; (2) merevisi/membentuk/mencabut peraturan pemerintah dan di bawahnya; dan menetapkan kebijakan dalam rangka melaksanakan undang-undang.

Adanya aturan yang mengatur kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam

pemanfaatan SDA-LH dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan SDA-LH (*internalization of externalities*). Aturan ini juga harus mencakup pengelolaan keuangan yang memastikan adanya biaya pengelolaan yang dialokasikan, disalurkan dan digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut (pencemaran atau kerusakan lingkungan).

Hal ini dapat diamati dari Pasal 52 dan 54. Pasal 52 menyebutkan bahwa:

- (1) Proses penyelesaian sengketa dan penerapan sanksi Pencemaran Laut dilaksanakan berdasarkan prinsip pencemar membayar dan prinsip kehati-hatian.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses penyelesaian dan sanksi terhadap Pencemaran Laut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 54 juga menyebutkan bahwa:

- (1) Dalam mengantisipasi Pencemaran Laut dan bencana kelautan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 dan Pasal 53, Pemerintah menetapkan kebijakan penanggulangan dampak Pencemaran Laut dan bencana kelautan.
- (2) Kebijakan penanggulangan dampak Pencemaran Laut dan bencana kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - a. pengembangan sistem mitigasi bencana;
  - b. pengembangan sistem peringatan dini (*early warning system*);
  - c. pengembangan perencanaan nasional tanggap darurat tumpahan minyak di laut;

- d. pengembangan sistem pengendalian pencemaran laut dan kerusakan ekosistem laut; dan
- e. pengendalian dampak sisa-sisa bangunan di laut dan aktivitas di Laut.

Meski disebutkan bahwa penerapan sanksi Pencemaran berdasarkan prinsip pencemar membayar tetapi dari pasal tersebut belum kelihatan aturan yang mengatur kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam pemanfaatan SDA-LH dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan SDA-LH (*internalization of externalities*). Belum kelihatan juga aturan yang mencakup pengelolaan keuangan yang memastikan adanya biaya pengelolaan yang dialokasikan, disalurkan dan digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut (pencemaran atau kerusakan lingkungan).

#### 4. Pembatasan Keikutsertaan Asing Dalam Pengelolaan SDA di Laut

Kehadiran investor asing dalam suatu negara yang berdaulat memang dapat menimbulkan berbagai pendapat dengan argumentasi masing-masing. Pendapat tersebut antara lain ada yang mengemukakan, kehadiran investor asing dapat mengancam industri dalam negeri sendiri dan bahkan mungkin mengancam kedaulatan negara. Permasalahan semacam ini, bukannya tidak disadari oleh negara penerima modal (*host country*). Perhatikan misalnya apa yang dikemukakan oleh B. Napitupulu:

“Kebijakan Pemerintah RI dalam menghadapi modal asing menunjukkan suatu keinginan untuk memberikan proporsi yang

wajar sebagai potensi ekonomi negara-negara asing melalui sistem seleksi dan pengarahan yang *adequate* dengan kedaulatan tunggal yang dimiliki”.<sup>7</sup>

Pendapat senada diungkapkan oleh Rusdin:

“Salah satu kritik terhadap globalisasi adalah meningkatnya ketergantungan antara ekonomi global, kekuatan ekonomi yang menggantikan dominasi pemerintah dan memfokuskan kearah organisasi perdagangan bebas (WTO). Ketika dunia ini menjadi satu pasar berakibat pada semakin kuatnya interpedensi atau saling ketergantungan antara satu negara dengan negara lainnya yang sama-sama mempunyai kedaulatan nasional. Jadi yang sebenarnya terjadi bukanlah satu negara tergantung pada negara lainnya, melainkan suatu situasi dan kondisi di mana semuanya saling memerlukan untuk mempertahankan keseimbangan politis, ekonomis dan tentu pula dalam rangka pemenuhan kepentingan masing-masing negara”.<sup>8</sup>

Adanya aturan yang jelas tentang pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan SDA-LH Indonesia dan mengedepankan kepemilikan/keikutsertaan nasional dalam pengelolaan SDA-LH (prinsip kenasionalan) dapat diamati dalam Pasal 39 tetapi hanya terkait dengan kerja sama penelitian dengan pihak asing. Pasal 39 menyebutkan bahwa:

- (1) Pemerintah mengatur pelaksanaan penelitian ilmiah kelautan dalam rangka kerja sama penelitian dengan pihak asing.

<sup>7</sup> B. Napitupulu, *Joint Ventures di Indonesia*. (Jakarta: Erlangga, 1975), hlm. 30.

<sup>8</sup> Rusdin, *Bisnis Internasional dalam Pendekatan Praktik*. Jilid 1. (Bandung: Alfabeta, 2002), hlm. 34.

- (2) Hasil pelaksanaan kerja sama penelitian dengan pihak asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan kepada Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembatasan keikutsertaan asing dalam Undang-Undang Kelautan ini dapat ditemukan dalam Pasal 39. Tetapi meski telah menyebutkan pembatasan keikutsertaan asing dalam undang-undang ini tetapi dianggap belum representatif karena pembatasan tersebut hanya terkait dengan masalah “riset”.

#### 5. Pembatasan Kepemilikan Individu dan Korporasi Dalam Pengelolaan SDA Laut

Modal dibutuhkan untuk mengelola sumber daya alam (*natural resource*) dan potensi ekonomi (*economic potential*) yang berada di bawah otoritas negara. Adanya pengelolaan secara optimal terhadap sumber daya alam dan potensi ekonomi yang ada, diharapkan ada nilai tambah tidak saja bagi negara akan tetapi juga bagi masyarakat pada umumnya. Adapun wujud pengelolaan sumber daya alam dan potensi ekonomi yang ada tersebut antara lain dapat dilakukan oleh investor baik lokal maupun asing. Untuk investor asing pada umumnya merupakan Perusahaan Multi Nasional, PMN (*Multi National Corporation, MNC*). Jenis perusahaan ini hampir dapat dipastikan telah mempunyai jaringan bisnis yang cukup kuat di berbagai negara. Sebagaimana yang diungkapkan oleh J. Panglaykim:

“Beberapa alasan terjadinya investasi langsung luar negeri yang dilakukan lewat *MNC* yakni: (1) *MNC* memiliki keunggulan komparatif (*comparative advantage*) dan keunggulan khas yang dimiliki oleh suatu perusahaan (*firm's specific advantage*); (2) Keunggulan lokasi (*location advantage*); (3) Internalisasi, termasuk pemilikan modal yang tidak terlihat dengan kasat mata (*intangible assets*) seperti keahlian di bidang pemasaran, manajemen dan teknologi. Selain keunggulan yang telah dikemukakan di atas, pada umumnya perusahaan yang berstatus *MNC* juga mempunyai: (1) Jaringan kantor cabang dan informasi di tingkat internasional; (2) Dukungan pemerintah; (3) Konglomerat yang terintergrasi secara vertikal dan horizontal dalam bisnis dan kelompok-kelompok industri. Berkat keunggulan inilah, pada umumnya *MNC* siap melakukan investasi langsung ke luar negeri”.<sup>9</sup>

Berkaitan dengan kehadiran investor asing di suatu negara, menarik menyimak pendapat yang dikemukakan oleh Robert Gilpin dan Jean Milles Gilpin:

“Para penerima investasi langsung (*Foreign Direct Investment, FDI*) bersikap mendua menyangkut kegiatan *MNC*. Di satu sisi, mereka menyadari bahwa *FDI* membawa modal dan teknologi berharga ke dalam negara. Di sisi lain, mereka takut didominasi dan dieksploitasi perusahaan-perusahaan yang kuat ini”.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> J. Panglaykim, “*Era Pasca Minyak Identik dengan Strategi Eskpor Nasional*”. Dalam *Analisa*, Tahun XIV, No.1, (Januari, 1985). hlm. 8.

<sup>10</sup> Robert Gilpin dan Jean Mules Gilpin, “*The Challenge of Global Capitalism*” (*Tantangan Kapitalisme Global*) Penerjemah: Haris Munadar, Dudy Priatna. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Ed. 1.Cet 1, 2002).

Barangkali di sinilah letak problematikanya, yakni di satu sisi kehadiran *FDI* sangat dibutuhkan, terlebih lagi bagi negara-negara yang sedang berkembang. Di sisi lain, ada kekhawatiran berbagai pihak investor hanya berpikiran bisnis. Oleh karena itu tidaklah berlebihan jika Bob Sugeng Hadiwinata mengemukakan:

“Ada sejumlah pakar ekonomi yang mengaitkan ekspansi PMN ke negara berkembang dengan dampak positif yang ditimbulkan oleh aktivitas PMN sehingga mendorong pemerintah negara berkembang untuk lebih membuka diri bagi investasi asing. Mereka pada umumnya bersepakat bahwa negara berkembang menginginkan investasi asing karena manfaat langsung yang dapat dirasakan dari kehadiran PMN. Selanjutnya dikemukakan: Dampak positif dari kehadiran PMN yakni pertama memberikan kontribusi pertumbuhan ekonomi suatu negara; kedua menciptakan lapangan kerja baru dan ketiga modal yang dibawa oleh PMN dapat memperbaiki neraca pembayaran negara berkembang.<sup>11</sup>”

Terlepas bahwa secara teoretis kiranya dapat dikemukakan, bahwa kehadiran investor asing di suatu negara mempunyai manfaat yang cukup luas (*multiplier effect*), tetapi kepemilikan individu dan korporasi dalam pengelolaan SDA-LH perlu mendapatkan pembatasan. Hal ini mengingat bahwa secara normatif landasan idiil sistem ekonomi Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945, yang memilih sistem ekonomi yang berorientasi kepada *Ketuhanan*

*Yang Maha Esa* (berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme); *Kemanusiaan yang adil dan beradab* (tidak mengenal pemerasan atau eksploitasi); *Persatuan Indonesia* (berlakunya kebersamaan, asas kekeluargaan, sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi dalam ekonomi); *Kerakyatan* (mengutamakan kehidupan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak); serta *Keadilan Sosial* (persamaan/emansipasi, kemakmuran masyarakat yang utama – bukan kemakmuran orang-seorang). Dari butir-butir di atas, keadilan menjadi sangat utama di dalam sistem ekonomi Indonesia. Keadilan merupakan *titik-tolak, proses dan tujuan* sekaligus.

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal utama bertumpunya sistem ekonomi Indonesia yang berdasar Pancasila, dengan kelengkapannya, yaitu Pasal-pasal 18, 23 ayat (2), 27 ayat (2) dan 34. Landasan normatif-imperatif ini mengandung tuntunan etik dan moral luhur, yang menempatkan rakyat pada posisi mulianya, rakyat sebagai pemegang kedaulatan, rakyat sebagai umat yang dimuliakan Tuhan, yang hidup dalam persaudaraan satu sama lain, saling tolong-menolong dan bergotong-royong.

Pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA-LH dalam Undang-Undang Kelautan hanya dimaknai sebagai “kewajiban memiliki izin”. Hal ini terlihat dari Pasal 47 dan 49 Undang-Undang Kelautan.

Pasal 47 yang mengatakan bahwa:

(1) Setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap di wilayah perairan dan

hlm. 173.

<sup>11</sup> Bob Sugeng Hadiwinata, *Politik Bisnis Internasional*, (Yogyakarta: Kanisius, Cet. 1, 2002), hlm. 146.

- wilayah yurisdiksi wajib memiliki izin lokasi.
- (2) Izin lokasi yang berada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - (3) Setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi yang tidak sesuai dengan izin yang diberikan dikenai sanksi administratif berupa:
    - a. peringatan tertulis;
    - b. penghentian sementara kegiatan;
    - c. penutupan lokasi;
    - d. pencabutan izin;
    - e. pembatalan izin; dan/atau
    - f. denda administratif.
  - (4) Ketentuan mengenai izin lokasi di laut yang berada di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Hal ini kemudian dipertegas lagi oleh Pasal 49 yang menyebutkan bahwa setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap yang tidak memiliki izin lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).

#### 6. Keterlibatan Masyarakat Adat dalam Pengelolaan SDA di Laut

Indonesia adalah negara yang bersifat pluralistik baik suku, budaya, bahasa, kepercayaan maupun agama.

Keberagaman tersebut mengakibatkan keberagaman (pluralisme) hukum sebagai fakta yang tidak dapat dihindari. Konstitusi Indonesia secara tegas mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.<sup>12</sup> Hukum adat sebagai hukum tidak tertulis merupakan bagian hukum yang berlaku di Indonesia sehingga keberadaan hukum adat tersebut merupakan bukti konkret bahwa Indonesia mengakui adanya pluralisme hukum.

Sebagai sebuah negara hukum (*Rechtsstate*) konstitusi Indonesia menjamin persamaan setiap warga negara di hadapan hukum (*equality before the law*), sebagai salah satu prinsip dasar yang menjadi tuntunan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena itu, setiap warga negara berhak memperoleh pemulihan (*remedy*) atas pelanggaran hak yang mereka derita dan negara memiliki kewajiban untuk memastikan pemenuhan hak-hak tersebut. Dengan demikian, akses atas keadilan adalah suatu hak asasi manusia yang wajib dihormati dan dijamin pemenuhannya.

Pembangunan kelautan tidak hanya dilakukan berdasarkan pendekatan *Resource Based Development* (RBD), tetapi juga diimbangi dengan penerapan pendekatan *Social Based Development* (SBD). Dalam kerangka SBD, masyarakat terlibat dalam semua proses pembangunan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi dan pemantauan. Dalam kaitan ini, masyarakat sebagai *primary stakeholder* yang akan

<sup>12</sup> Lihat Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945.

memperoleh manfaat sosial (*social benefit*) terbesar dalam pembangunan menjadi sangat penting. Dalam paradigma ini, kearifan lokal, seperti hak-hak kepemilikan, hak ulayat, dan hak-hak perolehan rakyat (*entitlement*), serta kelembagaan lokal (*local institution*) menjadi perhatian utama. Dalam hal ini, beberapa faktor tersebut terdapat dalam Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP).<sup>13</sup>

Paradigma pemberdayaan ini bukan saja berupa tuntutan atas pembagian secara adil aset ekonomi, tetapi juga merupakan semangat untuk mengurangi dominasi birokrasi dalam mengatur dan menentukan berbagai aspek kehidupan masyarakat.<sup>14</sup>

Salah satu faktor yang cukup penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan program pemberdayaan sosial adalah ketersediaan informasi berbagai aspek kehidupan masyarakat (ekonomi, sosial budaya, politik dan lain-lain). Pentingnya informasi tersebut telah banyak dikemukakan para ahli dan pakar sosiologi dan antropologi, antara lain Wiradi,<sup>15</sup> Kusnadi,<sup>16</sup> Bahkan, Cernea<sup>17</sup> mengemukakan bahwa setiap tahap dalam pembangunan (identifikasi program, persiapan, penilaian, pelaksanaan, evaluasi) memerlukan sumbangan konkret (informasi, analisis, prediksi) di

bidang sosiologi dan antropologi (sosio antropologi).

Dalam Undang-Undang Kelautan, adanya aturan yang jelas tentang keterlibatan masyarakat hukum adat ini dapat diamati dari Pasal 28 ayat (3), Pasal 36 ayat (3), Pasal 42 ayat (1), Pasal 70 ayat (4).

Pasal 28 ayat (3) menyebutkan bahwa Pengembangan wisata bahari dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek kepentingan masyarakat lokal dan kearifan lokal serta harus memperhatikan kawasan konservasi perairan. Pasal 36 ayat (3) menyebutkan bahwa Kebijakan budaya bahari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pengembangan teknologi dengan tetap mempertimbangkan kearifan lokal. Pasal 42 ayat (1) huruf a menyebutkan bahwa pengelolaan ruang laut dilakukan untuk melindungi sumber daya dan lingkungan dengan berdasar pada daya dukung lingkungan dan kearifan lokal. Pasal 70 ayat (4) huruf a menyebutkan bahwa peran serta masyarakat selain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan melalui partisipasi dalam melestarikan nilai budaya dan wawasan bahari serta merevitalisasi hukum adat dan kearifan lokal di bidang Kelautan.

Dengan melihat pengaturan mengenai hal tersebut dalam Undang-

<sup>13</sup> Kusnadi, *Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial*, (Bandung: Humaniora Utama Press, 2000) hlm.244.

<sup>14</sup> Hikmat, R. H, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, (Bandung: Humaniora Utama Press. Cetakan Pertama, 2001), hlm.260.

<sup>15</sup> Wiradi, Gunawan, *Rekayasa Sosial Dalam Menghadapi Era Industrialisasi Pertanian*, dalam T. Sudaryanto dkk. (Penyunting), *Prosiding Industrialisasi, Rekayasa Sosial dan Peranan Pemerintah Dalam Pembangunan Pertanian*, Jakarta: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian, 1997) hlm. 63-70.

<sup>16</sup> Kusnadi, *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumberdaya Perikanan*, (Yogyakarta: Penerbit LkiS. 2002) hlm. 190.

<sup>17</sup> Cernea, M.M, *Sosiologi Untuk Proyek-Proyek Pembangunan*, dalam M.M. Cernea (Ed), *Mengutamakan Manusia Dalam Pembangunan: Variabel-Variabel Sosiologi di dalam Pembangunan Pedesaan*, 1988. hlm. 3-26.

Undang Kelautan ini maka dapat dikatakan bahwa indikator ini belum terpenuhi karena keterlibatan masyarakat hukum adat lebih diarahkan sebatas bidang wisata bahari.

#### D. Simpulan

Terdapat beberapa hal penting yang belum terpenuhi oleh Undang-Undang Kelautan ini sehingga perlu dipikirkan untuk disempurnakan kembali melalui amendemen Undang-Undang Kelautan. Beberapa indikator yang belum terpenuhi tersebut antara lain:

##### 1. Pembatasan Keikutsertaan Asing

Belum adanya aturan yang jelas tentang pembatasan keikutsertaan asing dalam pengelolaan SDA-LH Indonesia dan mengedepankan kepemilikan/keikutsertaan nasional dalam pengelolaan SDA-LH (Prinsip kenasionalan). Pembatasan keikutsertaan asing dalam Undang-Undang Kelautan ini dapat ditemukan dalam Pasal 39 tetapi hanya disebutkan secara tegas dalam hal melaksanakan penelitian saja. Seharusnya pembatasan keikutsertaan asing juga disebutkan pada bidang lain.

##### 2. Pembatasan Kepemilikan

Belum adanya aturan yang jelas tentang pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA-LH. Pembatasan kepemilikan dan pengelolaan individu dan korporasi atas SDA-LH dalam Undang-Undang Kelautan hanya dimaknai sebagai "kewajiban memiliki izin". Hal ini terlihat dari Pasal 47 dan 49 Undang-Undang Kelautan.

##### 3. Penghitungan Dampak

Belum adanya aturan yang mengatur kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam pemanfaatan SDA-LH dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan

SDA-LH (*internalization of externalities*). Aturan ini juga harus mencakup pengelolaan keuangan yang memastikan adanya biaya pengelolaan yang dialokasikan, disalurkan dan digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut (pencemaran atau kerusakan lingkungan). Hal ini dapat diamati dari Pasal 52 dan 54. Meski disebutkan bahwa penerapan sanksi pencemaran berdasarkan prinsip pencemar membaya tetapi dari pasal tersebut belum kelihatan aturan yang mengatur kewajiban menghitung dampak negatif yang akan muncul dalam pemanfaatan SDA-LH dan memasukkannya dalam biaya pengelolaan SDA-LH (*internalization of externalities*). Belum kelihatan juga aturan yang mencakup pengelolaan keuangan yang memastikan adanya biaya pengelolaan yang dialokasikan, disalurkan dan digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut (pencemaran atau kerusakan lingkungan).

##### 4. Keterlibatan Masyarakat Adat, Perempuan dan Kaum Marginal

Belum adanya aturan yang jelas tentang keterlibatan masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, perempuan dan masyarakat marginal lainnya dalam merencanakan pengelolaan SDA-LH, termasuk di dalamnya rencana anggaran, rencana kerja, serta rencana evaluasi sebagai dasar pengelolaan SDA-LH secara berkelanjutan. Hal ini dapat diamati dari Pasal 28 ayat (3), Pasal 36 ayat (3), Pasal 42 ayat (1), Pasal 70 ayat (4). Tetapi keterlibatan masyarakat hukum adat, masyarakat lokal lebih diarahkan sebatas bidang wisata bahari. Sedangkan keterlibatan perempuan dan masyarakat marginal lainnya belum disebutkan sama sekali.

## 6. Mekanisme Penyelesaian Konflik Adat

Belum adanya aturan yang jelas tentang pengakuan dan mekanisme penyelesaian sengketa apabila ada perbedaan antara masyarakat hukum adat dan hukum negara dalam pengelolaan SDA-LH.

## 7. Mekanisme Penyelesaian Masalah Masa Lalu

Belum adanya aturan yang jelas tentang penyelesaian permasalahan SDA-LH di masa lalu.

## 8. Penindakan Perlakuan Diskriminatif

Belum adanya aturan yang jelas mengenai penindakan yang tidak diskriminatif dan imparial terhadap setiap pelanggaran hukum di bidang SDA-LH.

Oleh karena itu direkomendasikan juga hal-hal sebagaimana digambarkan dalam tabel berikut:

1. Perlu revisi Pasal 39 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan. Dalam UU ini Pembatasan keikutsertaan asing dalam Undang-Undang Kelautan ini dapat ditemukan dalam Pasal 39. Tetapi meski telah menyebutkan pembatasan keikutsertaan asing dalam undang-undang ini tetapi dianggap belum karena pembatasan tersebut hanya terkait dengan masalah "riset". Pasal 39 menyebutkan bahwa:

- (1) Pemerintah mengatur pelaksanaan penelitian ilmiah kelautan dalam rangka kerja sama penelitian dengan pihak asing.
- (2) Hasil pelaksanaan kerja sama penelitian dengan pihak asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan kepada Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu pasal ini perlu direvisi menjadi:

- (1) Pemerintah mengatur pelaksanaan perencanaan dan pengelolaan SDA yang melibatkan pihak asing dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang.

Hasil pelaksanaan kerja sama dengan pihak asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan kepada Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Perlu revisi Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan.

Belum adanya aturan yang jelas tentang keterlibatan masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, dalam pengelolaan SDA-LH.

Keterlibatan masyarakat hukum adat, masyarakat lokal lebih diarahkan sebatas bidang wisata bahari. Sedangkan keterlibatan untuk pengelolaan SDA di luar bahari tidak disebutkan secara jelas meski beberapa kali disinggung dalam beberapa pasal seperti Pasal 36 ayat (3), Pasal 42 ayat (1), Pasal 70 ayat (4).

Pasal 28 ayat (3) menyebutkan bahwa "Pengembangan wisata bahari dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek kepentingan masyarakat lokal dan kearifan lokal serta harus memperhatikan kawasan konservasi perairan."

Seharusnya direvisi menjadi:

"Pengembangan pengelolaan SDA dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek kepentingan masyarakat lokal dan kearifan lokal serta harus memperhatikan kawasan konservasi perairan."

Selain ditemukan juga beberapa hal yang tidak terpenuhi tetapi tidak mengharuskan dilakukan amendemen untuk memasukkan hal-hal tersebut. Hal ini karena hal-hal yang dimaksud dalam indikator tersebut dapat dipenuhi dari undang-undang lain dengan pemahaman sistematis. Beberapa hal tersebut adalah:

#### **1. Penegasan Desentralisasi**

Belum adanya aturan tentang instrumen dasar untuk mewujudkan desentralisasi yang demokratis dan menghindari konflik antar daerah, a.l. penyelesaian tata batas administrasi antar daerah. Instrumen dasar untuk mewujudkan desentralisasi yang demokratis dan menghindari konflik antar daerah terlihat dari Pasal 14, Pasal 22, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 35, Pasal 38, Pasal 40, Pasal 51, Pasal 55, Pasal 70. Tetapi pengaturan terkait penyelesaian tata batas administrasi antar daerah masih belum terlihat. Selain itu kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah selalu disebutkan secara bersama-sama pada setiap pasal yang mengatur mengenai hal ini. Hal ini berarti bahwa perwujudan desentralisasi dalam Undang-Undang Kelautan harus mengacu pada kewenangan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah Perppu No. 2 Tahun 2014).

#### **2. Pembagian Kewenangan**

Belum adanya pembagian kewenangan dan pedoman hubungan tata kerja antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan dan pengelolaan SDA-LH. Hubungan dan tata kerja dimaksud harus sejalan dengan kebijakan dan kepentingan nasional. Meskipun terdapat pasal-pasal yang menyebutkan kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana terlihat dalam Pasal 14, Pasal 22, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30,

Pasal 35, Pasal 38, Pasal 40, Pasal 51, Pasal 55, Pasal 70, tetapi belum ada penegasan pembagian kewenangan. Hal ini berarti bahwa pembagian kewenangan dalam Undang-Undang Kelautan masih harus mengacu pada kewenangan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah Perppu No. 2 Tahun 2014)

#### **3. Pendelegasian Kewenangan**

Belum adanya pendelegasian penyusunan produk kebijakan bersama antar sektor dan daerah dalam penguasaan data dan informasi termasuk pemetaan potensi SDA-LH yang tidak tumpang tindih. Adanya penyusunan produk kebijakan bersama antar sektor dan daerah dalam penguasaan data dan informasi termasuk pemetaan potensi SDA-LH yang tidak tumpang tindih ini bisa diamati dari Pasal 34, dan Pasal 40. Tetapi pendelegasian dalam penyusunan produk kebijakan bersama antar sektor dan daerah belum terlihat dengan jelas. Belum adanya pendelegasian penyusunan produk kebijakan bersama antar sektor dan daerah dalam penguasaan data dan informasi termasuk pemetaan potensi SDA-LH yang tidak tumpang tindih. Hal ini dapat diamati dari Pasal 13 ayat (3). Dari pengaturan tersebut terlihat bahwa meskipun disebutkan penguasaan data dan informasi termasuk pemetaan potensi SDA-LH, tetapi tidak secara tegas disebutkan pendelegasian penyusunan produk kebijakan bersama antar sektor dan daerah. Hal ini berarti bahwa pendelegasian kewenangan dalam Undang-Undang Kelautan masih harus mengacu pada kewenangan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah.

#### **4. Pencegahan Korupsi**

Belum adanya aturan yang memastikan tidak terciptanya peluang korupsi dalam sektor SDA-LH sejak dari tahap perencanaan. Hal ini tidak ditemukan

secara khusus, tetapi bisa mengacu pada Pasal 2 yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kelautan dilaksanakan berdasarkan asas keterbukaan; dan akuntabilitas. Selain itu, pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi harus selalu mengacu pada Undnag-Undang Tipikor.

#### **5. Mekanisme Pembentukan Peraturan**

Belum adanya aturan yang jelas mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya di bidang SDA-LH yang berisi mengenai asas, norma, dan kaidah penyelenggaraan SDA-LH yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan serta dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu, menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik pengelolaan SDA-LH. Meski demikian sebenarnya tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan harus selalu mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan mengenai asas, norma, dan kaidah penyelenggaraan SDA-LH yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan serta dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu, menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat dapat ditemukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Kelautan ini.

#### **6. Mekanisme Pemenuhan Akses Informasi**

Belum adanya aturan yang jelas tentang akses terhadap keadilan apabila akses terhadap informasi publik dan akses berpartisipasi tidak terpenuhi. Aturan ini tidak ditemukan secara khusus dalam Undang-Undang Kelautan. Tetapi akses terhadap keadilan apabila akses terhadap informasi publik dan akses berpartisipasi tidak terpenuhi, dengan penafsiran sistematis bisa mengacu pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (Undang-Undang KIP).

## DAFTAR PUSTAKA

- Cernea, M.M, 1988, *Sosiologi Untuk Proyek-Proyek Pembangunan*, dalam M.M. Cernea (Ed), *Mengutamakan Manusia Dalam Pembangunan; Variabel-Variabel Sosiologi di dalam Pembangunan Pedesaan*.
- Gilpin, Robert dan Jean Mules Gilpin, 2002, "*The Challenge of Global Capitalism*" (*Tantangan Kapitalisme Global*) Penerjemah: Haris Munadar, Dudy Priatna, Ed. 1.Cet 1, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hadiwinata, Bob Sugeng, 2002, *Politik Bisnis Internasional*, Cet. 1, Kanisius, Yogyakarta.
- Hikmat, R. H, 2001, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Cetakan Pertama, Humaniora Utama Press, Bandung.
- <http://www.cbd.int/doc/case-studies/tttc/tttc-00143-en.pdf> (diakses 19-3-14; Definisi ini juga diadopsi dalam dokumen prinsip, kriteria dan indikator safeguards REDD+ (PRISAI).
- Iskandar, "Aktualisasi Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Kebijakan Perubahan Peruntukan, Fungsi, Dan Penggunaan Kawasan Hutan", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.11, No.3, September 2011.
- Kusnadi, 2002, *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumberdaya Perikanan*, Penerbit LkiS, Yogyakarta.
- Kusnadi, 2000, *Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial*, Humaniora Utama Press, Bandung.
- Napitupulu. B, 1975, *Joint Ventures di Indonesia*. Erlangga, Jakarta.
- Nurbaningsih, Enny, "Membangun Sistem Regulasi Yang Koheren Antar Negara Asean Dalam Menyongsong Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)", *Keynote Speech*, Seminar Tentang Membangun Sistem Regulasi Yang Koheren Antar Negara Asean Dalam Menyongsong Masyarakat Ekonomi Asean (MEA), Jakarta, BPHN, 5 Agustus 2015.
- Panglaykim, J, *Era Pasca Minyak Identik dengan Strategi Eskpor Nasional*. Dalam *Analisa*, Tahun XIV, No.1, Januari, 1985.
- Peta Jalan Pembaruan Hukum SDA-LH (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM bekerjasama dengan UKP4, 2015).
- Rusdin, 2002, *Bisnis Internasional dalam Pendekatan Praktik*. Jilid 1, Alfabeta, Bandung.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1982, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

Soemardjono, Maria S.W. dkk, *Harmonisasi Undang-Undang Terkait Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Hidup: Kajian 26 Undang-Undang Terkait Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup*, Jakarta: KPK, 2015.

Supratikta, Hadi, *Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah Dalam Pengelolaan Laut*, Jakarta: BPHN, 2015.

Wiradi, Gunawan, 1997, *Rekayasa Sosial Dalam Menghadapi Era Industrialisasi Pertanian*, dalam T. Sudaryanto dkk (Penyunting), *Prosiding Industrialisasi, Rekayasa Sosial dan Peranan Pemerintah Dalam Pembangunan Pertanian*, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian, Jakarta.



## BIODATA PENULIS

**Arfan Faiz Muhlizi**, lahir di Tuban, 17 Desember 1974. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya pada tahun 1999, kemudian menyelesaikan S2 pada bidang yang sama di Universitas Indonesia, Jakarta pada tahun 2005. Menjadi Pemimpin Redaksi Jurnal *Rechtsvinding*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM (2012-2015) dan sekaligus Kepala Sub Bidang Fasilitasi Jabatan Peneliti Hukum dan Penelitian, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Aktif Menulis di berbagai media ilmiah seperti “Dialektika Pembentukan UU Anti Pornografi”, *Majalah Konstitusi* No.27, Maret 2009, terbitan Mahkamah Konstitusi, “Reposisi Lembaga Pendidikan Hukum Dalam Proses Legislasi di Indonesia” *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 No.2, Juli 2009, terbitan Mahkamah Konstitusi, “Kehidupan Beragama Dalam Konstitusi dan Implementasinya” *Jurnal Kebijakan Hukum*, Vol. 5 No. 1 Maret 2011, Terbitan Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Kementerian Hukum dan HAM, “Reformulasi Diskresi Dalam Hukum Administrasi”, di *Jurnal Rechtsvinding* Vol.1 No.1 April 2012, terbitan Puslitbang BPHN Kementerian Hukum Dan HAM, “Bantuan Hukum Melalui Mekanisme Nonlitigasi Sebagai Saluran Penguatan Peradilan Informal Bagi Masyarakat Adat”, *Jurnal Rechtsvinding* Vol.2 No.1 April 2013, terbitan Puslitbang BPHN Kementerian Hukum Dan HAM, “Progresivitas Hukum Pemilu Mahkamah Konstitusi”, *Majalah Konstitusi* No.77, Maret 2014, terbitan Mahkamah Konstitusi “Membangun Sistem Rekrutmen Hakim Agung Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 27/PUU-XI/2013”, *Majalah Hukum Nasional*, Tahun 2014, terbitan BPHN, *Peninjauan Kembali Dalam Perkara Pidana Yang Berkeadilan Dan Berkepastian Hukum: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013* *Jurnal Yudisial* Vol. 8 No. 2 August 2015, terbitan Komisi Yudisial. Dapat dihubungi melalui: arfan\_fm@yahoo.com atau arfan\_fm@gmail.com