

PENGATURAN WEWENANG DALAM PENGELOLAAN WILAYAH LAUT

Oleh: Sherlock H. Lekipiouw

ABSTRACT

The concept of a sea area becomes of great importance in relation to the effort against the structuring and setting boundaries utilization and management of marine areas to pay attention to the conception of the country which insists on (1) the boundaries of the Homeland ; and (2) the rights contained within it 's own territory . The above concept is consistency of affirmation of the principle and characteristic of the archipelago island nation as stipulated in Article 25A NRI Constitution of 1945 and the right to control the state of the earth and water and natural resources contained therein as intended in Article 33 paragraph (3) Constitution NRI Year 1945 the nature of the provision is to achieve national development goals as defined in the preamble of the Year 1945 NRI in such understanding , the concept of a sea area is related to the philosophical aspects , principles of management and organization authority in the management of marine areas

Keyword: authority , legal principle , the management of marine areas

A. PENDAHULUAN.

Sebagai negara kepulauan wilayah laut memiliki makna dan fungsi serta memengang peranan penting dengan berbagai potensi sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Wilayah laut berkembang dan berperan menjadi aset nasional baik dalam aspek politik, ekonomi maupun sosial budaya, sebagai bagian dari wilayah negara, ekosistem, dan sumber daya serta berperan sebagai media lalu lintas antar pulau. Namun demikian, dalam konsep pengelolaan wilayah laut, belum sepenuhnya memiliki kepastian hukum baik dari aspek wewenang itu sendiri maupun dari aspek perencanaan

Dari **aspek wewenang**, pengelolaan wilayah laut berkaitan dengan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pemanfaatan wilayah laut dan sumber daya alam yang terkandung didalamnya. Dalam hal ini perlu untuk memberikan kejelasan terhadap pola pengaturan wewenang pengelolaan itu sendiri terutama berkaitan dengan sumber dan tata cara memperoleh wewenang dalam pengelolaan wilayah laut serta pengaturan-

nya dalam undang-undang sektoral sehingga memberikan kejelasan hukum terutama mengenai pengaturan batas wilayah pengelolaan dan perencanaan tata ruang pada wilayah laut. Sementara itu dari **aspek perencanaan** dalam hubungan dengan pengaturan tata ruang pada wilayah laut, hingga saat ini masih menimbulkan konflik dan kekosongan hukum mengingat tata ruang laut tidak secara tegas diatur, sehingga diperlukan bentuk pengaturan yang dapat menjadi acuan dalam pengaturannya. Perencanaan tata ruang itu penting karena berkaitan dengan batas wilayah perencanaan, khususnya dalam batas wilayah laut yang menjadi batasan kewenangan daerah. Batas wilayah perencanaan tersebut juga merupakan kosekuensi yuridis dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya diwilayah laut

Pada bagian lain, permasalahan yang mendasar dalam konsep pengelolaan wilayah laut tidak terlepas dari problematika sistem hukum itu sendiri, baik dari aspek struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) maupun budaya hukum (*legal culture*). Dalam pengelolaan wilayah laut, aspek struktur hukum misalnya

terdapat berbagai kelembagaan yang terlibat (baik secara langsung maupun tidak langsung) dengan berbagai kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh masing-masing sektor dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Memang dari sisi jenis sumberdaya alam dan ciri komoditas yang diurus kedua kementerian ini memiliki banyak kesamaan seperti sifat hayati serta gampang membusuk (*perishable*). Perbedaan hanyalah pada habitat dimana sumberdaya perikanan menghabiskan masa hidupnya di air (laut dan tawar) sementara pertanian di tanah (*soil*). Keduanya juga bersentuhan dengan masalah ketahanan pangan.

Selain itu, secara substansial peraturan perundang-undang tersebut juga bersifat sektoral dengan bidang-bidang tertentu sehingga mengakibatkan munculnya konflik kewenangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang kelembagaan itu sendiri dan pada sisi lain juga berkenaan dengan budaya yang dalam konsep pengelolaan wilayah laut oleh masyarakat hukum adat dikenal dengan konsep hak ulayat. Dalam pengelolaan wilayah laut, ketiga komponen sistem hukum tersebut diatas saling berkaitan dan mempengaruhi satu dengan lain terutama dalam hal hubungan kewenangan di bidang pengelolaan sumber daya laut dan pesisir (*coastal resource management*). Pemahaman terhadap permasalahan dasar inilah menjadi sangat penting dalam kaitan dengan konsep pengaturan wewenang dalam pengelolaan wilayah laut.

B. PEMBAHASAN

1. Filosofi Pengelolaan Wilayah Laut

Konsep pengelolaan yang dimaksudkan disini adalah berkaitan dengan aspek hukum dalam hal penguasaan, pemanfaatan dan

penggunaan serta peruntukan SDA itu sendiri. Aspek hukum pengelolaan tersebut mencakup dua (2) isu penting yakni Konsep yang berkaitan dengan hak pengelolaannya; dan Konsep yang berkaitan dengan hak kepemilikan yang menyertaiannya. Berbicara mengenai **“konsep yang berkaitan dengan hak pengelolaan”** atau hak penguasaan (*beheersrecht*) dalam konsep UUPA dapat kita lihat secara eksplisit di dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UU No.5/1960. Dalam konsep pengelolaan wilayah laut, pengelolaan itu sendiri dalam pelbagai undang-undang dirumuskan secara berbeda¹ Selanjutnya, aspek hukum pengelolaan mengenai **“konsep yang berkaitan dengan hak kepemilikan yang menyertaiannya”**. Hal tersebut tentunya tidak terlepas dari gagasan konstitusional tentang penguasaan negara terhadap SDA baik bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagaimana ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Sumber penguasaan atau kepemilikan tersebut lahir dari HMN. Konsep HMN tersebut lebih dikenal dengan *“asas domein”*, yang mengandung pengertian kepemilikan (*ownership*). Artinya bahwa negara adalah pemilik atas tanah, karena itu memiliki segala wewenang melakukan tindakan yang bersifat kepemilikan (*eigensdaad*)².

¹ Konsep pengelolaan juga dirumuskan disejajarkan dengan istilah *“penatagunaan”*, yang juga merujuk pada pengertian pengelolaan sumber daya alam yang bersandikan pada penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya alam, dalam satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Istilah tersebut dapat dipilah menjadi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan; yaitu pada UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang. Hal ini dapat dilihat dalam penjelasan pasal 33 ayat (1) UU No. 26/2007, yang menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain, antara lain, adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

²Bagir Manan *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2004, H.230.

Dalam konsep hukum tata negara, aspek hukum dari hak kepemilikan, ditentukan oleh kedudukan hak kepemilikan negara atas sumber-sumber agraria yang mencakup didalamnya bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya³. Aspek itu, telah dibakukan Justinianus dalam Hukum Pertanahan (*jus terra*) Romawi, sebagian integral dari Hukum Sipil yang disebut '*Corpus Juris Civilis*', maka pemahaman 'tanah negara' dalam Hukum Pertanahan, tidak dapat lepas dari pertalian sinerginya dengan konsep kepemilikan dari negara menurut hukum tata negara serta cabang-cabang ilmu pengetahuan hukum⁴. Aspek hukum tanah negara itu, dibedakan menjadi dua aspek hak kepemilikan yang oleh Asser's-Scholten, dibedakan antara 'hak milik langsung' (*dominium directum*) dan hak milik bagi penggunaan serta

(Selanjutnya Disebut Bagir Manan I)

³ Selain aspek hukum tata negara, hak kepemilikan juga dapat dilihat dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare State*). Aspek ini berkaitan dengan pelaksanaan kewajiban publik negara dalam pengelolaan tanah, sehingga bisa diwujudkan kemakmuran, kesejahteraan dan keamanan hidup Rakyat sesuai dengan filosofi Pancasila dan perintah Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, disertai penyelesaian sengketa yang adil dan beradab. Jadi perspektif sebagai gambaran umum tujuan yang hendak dicapai negara republik Indonesia, adalah terwujudnya kenyataan kehidupan rakyat sebagai warga negara Indonesia yang makmur, sejahtera dan aman dimana penyelesaian sengketa diselesaikan secara adil dan beradab. Dari segi filosofi Pancasila, kelima norma dasar dari Pancasila, hendaknya dipahami hakekat filosofisnya, bukan sekadar rumusan dari masing-masing lima normanya, melainkan pada keutuhan makna filosofisnya. Keutuhan makna filosofisnya Pancasila yang dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945, adalah peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan kehidupan rakyat. Jadi perspektif negara kesejahteraan dalam pengelolaan tanah oleh negara adalah pelaksanaan kewajiban publik negara yang dilaksanakan pemerintah, untuk membuat rakyat sebagai pemilik sebenarnya atas tanah, bisa mendapatkan manfaat sebesar-besarnya dari pengolahan tanah miliknya. Karena fungsi negara dan pemerintah berdasarkan ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, bukan menjadi pemilik tanah, melainkan pengurus yang harus melayani kepentingan rakyat. Negara dan pemerintah yang harus melayani kepentingan rakyat, bukan sebaliknya rakyat yang mengabdikan kepada negara atau pemerintah.

⁴ Nia Kurniawati, *Pengkajian Hukum Tentang Pengelolaan Tanah Negara Bagi Kesejahteraan Rakyat*, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemendagri RI, Jakarta 2012, h.35-36

pemanfaatan tanah (*dominium utile*) sebagai hak agraria⁵. Aspek hukum tanah negara dapat dipahami dari teori dasar hukumnya melalui sejarah pembentukan hukum bangsa serta negara tertentu⁶.

Konsep pengelolaan wilayah laut sebagaimana digambarkan diatas mengandung beberapa pokok pemikiran yakni **Pertama**, Hakekat pengelolaan wilayah laut secara normatif didasarkan pada gagasan konstitusional sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 25A UUD NRI. Ketentuan tersebut mengandung tiga konsep dasar yakni prinsip kewilayaan; asas negara kepulauan; dan ciri nusantara. Ketiga konsep dasar tersebut memiliki hubungan dalam kaitan dengan hakekat dari tujuan negara dan hak menguasai negara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut merupakan dasar ontologis berkaitan dengan pengelolaan wilayah laut. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut di atas ditempatkan dalam Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Hal tersebut menunjukkan adanya hubungan erat dengan usaha menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat Indonesia. Dengan demikian, HMN sebagai bentuk kepemilikan negara dalam penguasaan terhadap kekayaan alam, merupakan dasar sekaligus sumber hukum bagi negara dalam mengatur dan mengelola sumber-sumber kekayaan alam tersebut sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai yakni sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Artinya bahwa segala sesuatu yang dilakukan didasarkan pada wewenang untuk mengatur yang lahir dari "hak menguasai" yang dimiliki oleh negara merupakan instrument bagi negara dalam pengelolaan wilayah laut termasuk SDA yang terkandung didalamnya. **Kedua**, pengelolaan wilayah laut bersifat sektoral baik secara langsung

⁵ *Ibid*, h. 35

⁶ Rene David And John E.C. Brierley, *Major Legal System In The World Today: An Introduction To The Comparative Study Of Law*, London: Stevens & Sons, 1968, p.238

maupun tidak langsung berkaitan dengan pengelolaan wilayah laut, dimana masing-masing sektor yang terlibat didalamnya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan dengan pola pengaturan yang berbeda-beda pula. Hal tersebut merupakan salah satu penyebab terjadinya konflik dalam pengelolaan wilayah laut. Konflik tersebut mencakup (1) cakupan wilayah pengelolaan; (2) substansi wewenang pengelolaan; dan (3) pola pengaturan pengelolaan wilayah laut (tata ruang).

Beranjak dari pemahaman yang demikian, maka konsep pengelolaan wilayah laut itu sendiri haruslah diletakkan dalam 2 (dua) hal utama yakni **Pertama**, konsep wilayah laut dan hakekat wilayah laut. Hal ini berkaitan dengan (1) mengenai wilayah laut yang merupakan kedaulatan penuh (*sovereignty*) dan (2) mengenai hak berdaulat (*sovereignty rights*). Dalam konsep pengelolaan wilayah laut, maka kedaulatan penuh (*sovereignty*) tersebut mencakup pada 12 mil laut atau pada laut wilayah (laut territorial) sedangkan hak berdaulat (*sovereignty rights*) mencakup 200 mil laut. Sementara itu, secara konseptual hakekat dari wilayah laut mencakup (1) Aspek kewilayaan; dan (2) Aspek kekayaan alam (SDA) yang terkandung didalamnya. **Kedua** hal tersebut baik aspek kewilayaan maupun potensi kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan salah satu instrumen bagi negara dalam mewujudkan cita-cita pembangunan nasional sebagaimana dimaksudkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

2. Pengaturan Wewenang Pengelolaan Wilayah Laut.

Hakikat dan karakter hukum wewenang pengelolaan wilayah laut berkenaan dengan konsep hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam konsep tersebut norma-norma hukum pemerintahan menjadi parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan yang dilakukan

organ atau badan pemerintahan. Hal ini tentunya berkaitan dengan pertanggung-jawaban hukum terhadap penggunaan wewenang pemerintahan itu sendiri. Adapun parameter yang dipakai dalam penggunaan wewenang itu adalah kepatuhan hukum ataupun ketidakpatuhan hukum (*improper legal or improper ilegal*), sehingga apabila terjadi penggunaan kewenangan dilakukan secara "*improper ilegal*" maka badan pemerintah yang berwenang tersebut harus mempertanggungjawabkan⁷. Beranjak dari komponen wewenang dalam konsep hukum publik sebagaimana dikemukakan diatas, maka **karakter hukum** dalam hubungan dengan wewenang pengelolaan wilayah laut **berkaitan dengan penetapan batas wilayah kewenangan negara**. Penetapan batas wilayah kewenangan tersebut berkaitan dengan konsep kedaulatan baik terhadap konsep kedaulatan negara (*sovereignty/full jurisdiction*) maupun maupun hak berdaulat suatu negara (*sovereignty rights*).

Dalam pengelolaan wilayah laut, aspek struktur hukum misalnya terdapat berbagai kelembagaan yang terlibat (baik secara langsung maupun tidak langsung) dengan berbagai kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh masing-masing sektor⁸ dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan⁹. Selain itu, secara

⁷ Tatiek sri Djatmiati I, *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004. h. 62-63.

⁸ Secara faktual pengelolaan wilayah laut masih didominasi oleh berbagai kepentingan yang bersifat sektoral, termasuk didalamnya peraturan perundang-undangan yang berkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan pengelolaan wilayah laut diatur dan tersebar pada masing-masing bidang atau sektor seperti halnya sektor perikanan, lingkungan hidup, kehutanan, minyak dan gas bumi, konsevasi, dan sebagainya. Berbagai sektor atau bidang tersebut diatur oleh undang-undang tersendiri dan dalam faktanya sulit untuk menyelaraskan kepentingan-kepentingan sektoral (lintas sektor) tersebut khususnya dalam pemanfaatan ruang pada wilayah laut dan pengelolaan sumber daya laut yang terkandung di dalamnya. Lihat pembahasan sebelumnya pada Bab II sub bab hakekat pengelolaan wilayah laut

⁹ Urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah sebagaimana

subtansial peraturan perundang-undang tersebut juga bersifat sektoral dengan bidang-bidang tertentu sehingga mengakibatkan munculnya konflik kewenangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang kelembagaan itu sendiri dan pada sisi lain juga berkenaan dengan budaya yang dalam konsep pengelolaan wilayah laut oleh masyarakat hukum adat dikenal dengan konsep hak ulayat.

Ketiga komponen sistem hukum tersebut diatas saling berkaitan dengan mempengaruhi satu dengan lain terutama dalam hal hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, salah satunya adalah di bidang pengelolaan sumber daya laut dan pesisir (*coastal resource management*). Pemahaman terhadap permasalahan dasar inilah menjadi sangat penting dalam kaitan dengan konsep pengaturan wewenang dalam pengelolaan wilayah laut. Pada bagian ini, maka analisis terhadap hakekat dan karakter hukum wewenang dalam pengelolaan wilayah laut, antara lain meliputi :

1. wewenang pengelolaan tata ruang laut,
2. wewenang perijinan dan
3. wewenang pengawasan dan penegakan hukum.

Dari beberapa undang-undang yang dianalisis dalam kaitan dengan pengaturan wewenang pengelolaan wilayah laut, maka perlu dikemukakan **Pertama**, dalam kerangka untuk memberikan kepastian hukum dalam pengaturan wewenang berkaitan dengan tata ruang laut, maka terdapat 2 (dua) hal penting yang mendasarinya yakni (1) aspek kewenangan dan (2) aspek perencanaan. Konstitusionalitas hubungan wewenang dalam pengaturan

tata ruang laut dari aspek normatif diletakan dalam hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pemanfaatan wilayah laut dan sumber daya alam yang terkandung didalamnya. Oleh karena itu perlu untuk memberikan kejelasan terhadap pola pengaturan wewenang pengelolaan itu sendiri terutama berkaitan dengan sumber dan tata cara memperoleh wewenang dalam pengelolaan wilayah laut serta pengaturannya dalam undang-undang sektoral sehingga memberikan kejelasan hukum terutama mengenai pengaturan batas wilayah pengelolaan dan perencanaan tata ruang pada wilayah laut. Sementara itu dari aspek perencanaan dalam hubungan dengan pengaturan tata ruang pada wilayah laut, hingga saat ini masih menimbulkan konflik dan kekosongan hukum mengingat tata ruang laut tidak secara tegas diatur, sehingga diperlukan bentuk pengaturan yang dapat menjadi acuan dalam pengaturannya. Perencanaan tata ruang itu penting karena berkaitan dengan batas wilayah perencanaan, khususnya dalam batas wilayah laut yang menjadi batasan kewenangan daerah. Batas wilayah perencanaan tersebut juga yang merupakan kosekuensi yuridis dimana daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya diwilayah laut.

Berdasarkan uraian diatas, dalam menjawab kebutuhan daerah berkaitan dengan wewenang pengaturan tata ruang tentunya kedepan perlu dilakukan penyesraian antara kedua undang-undang tersebut (UU No.26/2007 dan UU No.27/2007) guna menghindari adanya multi tafsir didalam pelaksanaannya khususnya dalam pembentukan peraturan daerah dalam hal ini menyangkut legalitas dari dokumen perencanaan berupa RTRW dengan RZWP3K baik menyangkut penyelenggaraan fungsi dan mekanisme koordinasi secara kelembagaan oleh daerah dalam penataan ruang wilaya dan pengelolaan wilayah laut. Dengan demikian, kata lain, guna mengisi kekosongan hukum dalam upaya pengaturan wilayah laut yakni konsep

dimaksud Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun1945 adalah meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama. Hal mana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintah Daerah), yakni: "Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah (Pusat) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan ftskal nasional; dan f. agama."

pengelolaan wilayah laut dalam hubungan dengan pengaturan tata ruang bagi daerah, maka dasar hukum yang dapat dijadikan sebagai sumber wewenang pengaturan tata ruang laut adalah merujuk pada UU No.26/2007 dan UU No.27/2007 dengan tetap memperhatikan pola pengaturan wewenang sebagaimana diatur dalam UU No.32/2004. **Kedua**, berkenaan dengan otonomi pengelolaan sumber daya wilayah laut bagi daerah yang mencakup wewenang pelayanan izin masih menimbulkan permasalahan hukum baik secara horizontal maupun secara vertical. Hal ini dapat terlihat dari pemberian wewenang menerbitkan izin penangkapan ikan kepada Menteri dengan tanpa membatasi wilayah laut yang menjadi kewenangan daerah (Pasal 27 dan Pasal 31 jo. Pasal 5 ayat (1) huruf (a) dan Pasal 1 angka (20) UU No. 31 Tahun 2004). Selain itu konflik juga berkaitan dengan kejelasan mengenai sumber dan cara memperoleh wewenang¹⁰.

Berkaitan dengan pengaturan wewenang khususnya wewenang perizinan pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut diantara peraturan perundang-undangan juga tidak secara tegas (tidak seragam)

mengatur wewenang perijinan sebagai bentuk dari wewenang daerah. Pengaturan yang demikian dalam pelaksanaannya sering kali menimbulkan konflik norma, terutama dalam hubungan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Sebagai contoh, konflik norma ini terjadi karena antara UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memiliki substansi pengaturan wewenang daerah secara atributif dalam pemberian perizinan sesuai dengan wewenang yang dimiliki termasuk di wilayah laut. Hal ini berbeda dalam UU No.41 /1999 tentang Kehutanan merupakan wewenang delegatif, UU No.22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No.31/2004 jo UU No.45/2009 tentang Perikanan dan UU No.27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mengatur sebagai wewenang Menteri. Hal ini berarti pengaturan wewenang perizinan dalam berbagai undang-undang yang mengatur pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut harus dimaknai sebagai wewenang yang didasarkan pada luas wilayah laut yang merupakan batasan wewenang.

Merujuk pada pola pikir dalam konsep kerangka hukum pengaturan wewenang dalam pengelolaan wilayah laut yang dikemukakan diatas, dengan memperhatikan analisis dan kajian terhadap undang-undang sektoral dalam hubungan dengan konsep dan pola pengaturan wewenang pengelolaan itu sendiri, maka dapat dikemukakan beberapa parameter yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam pengaturan wewenang pengelolaan wilayah laut yang bertujuan untuk meminimalisir potensi konflik kewenangan dan konflik norma pada undang-undang sektoral. Adapun parameter yang dimaksud antara lain sebagai berikut :

- a) Kaidah atau norma hukum sebagai dasar dalam perumusan norma yang didasarkan pada teori norma;
- b) Penggunaan konsep hukum yang berkaitan dengan teori wewenang dan konsep yang berkaitan dengan teori tentang hak menguasai negara;

¹⁰ Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara utama memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Juga dikatakan bahwa atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*). Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat "*besluit*") oleh pejabat pemerintahan (pejabat tun) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Sementara itu mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat Tun yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tun yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung gugat dan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan perundang-undangan.

c) Prinsip-prinsip hukum utamanya yang berkaitan dengan prinsip penguasaan negara terhadap SDA dan prinsip pengembangan dan penataan wilayah dalam pengelolaan wilayah laut

Dari ketiga unsur diatas, kaidah atau norma hukum sebagai dasar dalam perumusan norma dalam undang-undang sektoral haruslah didasarkan dan/atau tidak boleh bertentangan dengan teori-teori tentang norma. Norma hukum berisikan rangkaian proposisi atau konsep, oleh karena itu untuk dapat menjelaskan norma tentunya harus didasarkan pada konsep-konsep hukum (*legal concept*). Konsep hukum tersebut berguna dalam kaitan dengan penerapan hukum, antara lain mengenai interpretasi hukum, kekosongan hukum (*leemten in het recht*), antinomy, dan norma yang kabur (*vege norm*).

Pada akhirnya dalam hubungan dengan konsep wewenang terutama berkaitan dengan wewenang pemerintahan, dalam perumusan wewenang pengelolaan pada wilayah laut, maka perlu untuk memperhatikan norma-norma pemerintahan yang berisikan asas-asas dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, maka keseluruhan proses dalam pengaturan wewenang pengelolaan wilayah laut hendaknya memperhatikan unsur-unsur atau parameter-parameter tersebut diatas. Dalam hubungan dengan pengaturan wewenang pengelolaan wilayah laut, maka kerangka hukum pengaturan wewenang pengelolaan wilayah laut

C. PENUTUP

Hakekat dari pengelolaan wilayah laut sebagai perwujudan dari tujuan dan cita-cita pembangunan nasional yakni untuk memanfaatkan nilai dan manfaat dari sumber daya laut dan pesisir secara berkelanjutan dan terpadu serta menjamin kepentingan umum secara luas (*public interest*) yang bertumpuh pada gagasan

konstitusional tentang prinsip negara kepulauan dan konsep tentang wawasan nusantara serta hakekat penguasaan Negara terhadap sumber daya alam (termasuk kelautan) sebagaimana dimaksudkan dalam Ketentuan Pasal 25A dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945

Pengaturan wewenang pengelolaan wilayah laut memberikan implikasi terhadap perundang-undangan sektoral yang berkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal tersebut menyebabkan munculnya konflik hukum baik berupa benturan kepentingan maupun tumpang tindih wewenang. Peraturan perundang-undangan sektoral tersebut belum sepenuhnya menuangkan pola dan karakter hukum wewenang pengelolaan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pengelolaan wilayah laut termasuk pemanfaatan ruang pada wilayah laut dan sumber daya yang terkandung didalamnya.

Pengelolaan wilayah laut secara berkelanjutan dan terpadu dilakukan berdasarkan prinsip negara kepulauan dan konsep wawasan nusantara sebagai bagian dari tatakelola kelautan haruslah disusun dalam suatu kerangka hukum pengelolaan wilayah laut dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan wilayah laut sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 yang diselaraskan dengan pola dan karakter hubungan wewenang, hubungan pemanfaatan sumber daya alam antara pemerintah pusat dan daerah. Hal tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk mengatasi konflik dalam wewenang pengelolaan wilayah laut serta mewujudkan pembangunan kelautan secara berkelanjutan dan terpadu

Berdasarkan hasil penulisan ini, maka, dapatlah dikemukakan saran-saran sebagai berikut :

1. Prinsip penguasaan terhadap sumber daya alam serta prinsip pengembangan dan penataan wilayah, perlu dituangkan dalam undang-undang sektoral terkait pengelolaan wilayah laut

2. Diperlukan perubahan terhadap undang-undang tata ruang dan undang-undang pengelolaan wilayah pesisir dengan cara melakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait serta koordinasi kelembagaan secara terpadu dalam pengaturan wewenang pengelolaan, sehingga akan meminimalisir konflik norma dalam pengelolaan wilayah laut.
3. Perlu memadukan dan menyelaraskan antara aturan-aturan hukum internasional, perangkat hukum nasional dan peraturan daerah untuk mewujudkan pembangunan kelautan berkelanjutan. Sedangkan jangka panjang perlu dibentuk suatu undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan wilayah laut yang menekankan pada aspek kewenangan kewilayahan atau zonasi

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2004,
- Bruggink J.J.H, *Rechts Reflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie*, ahli bahasa arief Sidarta (Refleksi Tentang Hukum), Citra Aditya, Bandung, 1996
- Churchill R R, And A.V Lowe, *The Law Of The Sea*, Manchester University Press, Manchester, United Kingdom, 2000
- Djatmiati Sri Tatiek, dkk, *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011
- _____, *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004.
- Hadjon, Philipus M, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- _____, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, 1980, Tanpa penerbit
- _____, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan kedua, November, 2005
- _____, *Pengantar Hukum administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cet kelima, 2005
- _____, *Discretionary Power Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Makalah tanpa tahun penerbit
- Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Services, Kuala Lumpur, 1994
- Hart HLA, *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon, 1961
- Nia Kurniawati, *Pengkajian Hukum Tentang Pengelolaan Tanah Negara Bagi Kesejahteraan Rakyat*, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kemendum RI, Jakarta 2012
- Rene David And John E.C. Brierley, *Major Legal System In The World Today: An Introduction To The Comparative Study Of Law*, London: Stevens & Sons, 1968