

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI LAMPUNG
DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN DI
ERA OTONOMI DAERAH**

(Tesis)

Oleh

DHENI IRAWAN

1922011025



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
TAHUN 2023**

ABSTRAK

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI LAMPUNG DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh
Dheni Irawan

Terjadinya wabah COVID-19 di dunia juga berdampak disektor kelautan dan perikanan, antara lain: Penurunan permintaan produk ekspor hasil perikanan Provinsi Lampung, Penurunan permintaan hasil produksi perikanan baik pasar di pasar lokal maupun luar daerah. Menurunnya permintaan berimbas pada berkurangnya siklus produksi pembudidaya ikan dan pada akhirnya produksi perikanan secara umum. Permasalahan dalam penelitian ini adalah (1) Bagaimanakah Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung Dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Era Otonomi Daerah? (2) Bagaimanakah Upaya Dinas Kelautan Dan Perikanan Provinsi Lampung Dalam Upaya Pencapaian Produksi Perikanan Pada Era Otonomi Daerah . Metode yang digunakan yaitu metode penelitian normative dan pendekatan peraturan Perundang-Undangan (*statute approach*). Hasil dari penelitian ini adalah (1) Dalam Peraturan Gubernur tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Lampung adalah sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang kelautan dan perikanan yang dipimpin oleh seorang kepala dinas, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur. Yang bertujuan untuk mewujudkan Janji Kerja Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih Periode 2019-2024 yang berkaitan dengan sektor kelautan dan perikanan yaitu Program Nelayan Berjaya, mensejahterakan nelayan dan keluarga nelayan . (2) Solusi yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Lampung adalah sebagai berikut : Bantuan pakan buatan UNILA, *Restocking*/ Penebaran Ikan yang di lakukan di 4 Kab/ Kota, Pengembangan pakan mandiri yang bekerja sama dengan UNILA, yang berupa mesin pakan ikan terapung, Revitalisasi pelabuhan perikanan dan penambahan titik – titik pengisian bahan bakar untuk nelayan, Bantuan prasarana usaha perikanan tangkap, berupa 1.200 bubu lipat dan 86 cool box, Perlindungan kepada nelayan dengan bentuk Asuransi Nelayan Berjaya (ANB), Peningkatan kapasitas nelayan dan fasilitasi perizinan / dokumen kapal, yang dilakukan dengan bentuk kegiatan berupa sosialisasi pendaftaran dan perizinan pelaku usaha perikanan tangkap, Mendorong penggunaan alat tangkap ramah lingkungan dan mengurangi alat tangkap yang dilarang, dengan bentuk kegiatan pemantauan *destructive fishing*

Kata Kunci: Kewenangan, Sumber Daya Perikanan, Otonomi Daerah

ABSTRACT**THE AUTHORITIES OF LAMPUNG PROVINCIAL GOVERNMENT IN
THE MANAGEMENT OF FISHERIES RESOURCES IN
REGIONAL AUTONOMY ERA****By*****Dheni Irawan***

The occurrence of the COVID-19 outbreak in the world has also had an impact on the marine and fisheries sector, including: Decreasing demand for export fishery products from Lampung Province, Declining demand for fishery products both in local and foreign markets. Declining demand has an impact on reducing the production cycle of fish cultivators and ultimately fisheries production in general. The problems in this research are (1) What is the Authority of the Regional Government of Lampung Province in Managing Fishery Resources in the Regional Autonomy Era? (2) What are the efforts of the Maritime Affairs and Fisheries Service of Lampung Province in the Efforts to Achieve Fishery Production in the Regional Autonomy Era. The method used is the normative research method and the statutory approach. The results of this study are (1) In the Governor's Regulation concerning the Elaboration of Main Tasks and Functions, the Maritime Affairs and Fisheries Service of Lampung Province is an implementing element of the regional government in the field of marine and fisheries led by a service head, who is under and responsible to governor. Which aims to realize the Work Promise of the Governor and Deputy Governor-elect for the 2019-2024 period relating to the marine and fisheries sector, namely the Victorious Fisherman Program, which will prosper fishermen and fishermen's families. (2) The solutions carried out by the Maritime Affairs and Fisheries Service of Lampung Province are as follows: Assistance with feed made by UNILA, Restocking/Scattering Fish which was carried out in 4 Regencies/Cities, Development of independent feed in collaboration with UNILA, in the form of floating fish feed machines, Revitalization of fishing ports and addition of refueling points for fishermen, Assistance for capture fisheries business infrastructure, in the form of 1,200 folding containers and 86 cool boxes, Protection for fishermen in the form of Fishermen's Insurance Berjaya (ANB), Increasing fishermen's capacity and facilitation of permits / documents vessels, carried out in the form of activities in the form of socialization of registration and licensing of capture fisheries business actors, encouraging the use of environmentally friendly fishing gear and reducing prohibited fishing gear, in the form of destructive fishing monitoring activities

Keywords: Authority, Fisheries Resources, Regional Autonomy

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH PROVINSI LAMPUNG
DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN DI
ERA OTONOMI DAERAH**

Oleh

DHENI IRAWAN

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Study Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
TAHUN 2023**

Judul Tesis : **KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH
PROVINSI LAMPUNG DALAM
PENGELOLAAN SUMBER DAYA
PERIKANAN DI ERA OTONOMI DAERAH**

Nama Mahasiswa : **DHENI IRAWAN**

Nomor Pokok Mahasiswa : **1922011025**

Program Kekhususan : **Hukum Kenegaraan**

Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**

Fakultas : **Hukum**



Dr. H. S Tisnanta, S.H., M.H.
NIP 19610930191987031001

Dr. F. X. Sumarja, S.H., M.Hum.
NIP 196506221990031001

MENGETAHUI
Ketua Program Study Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung

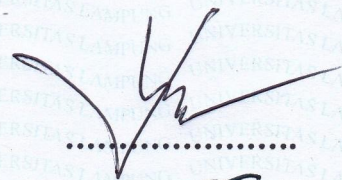


Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.
NIP 196109121986031003

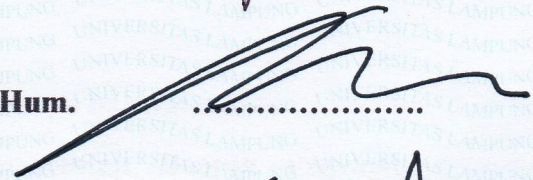
MENGESAHKAN

1. Tim penguji

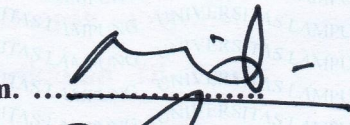
Ketua tim penguji : Dr. H.S Tisnanta, S.H., M.H.



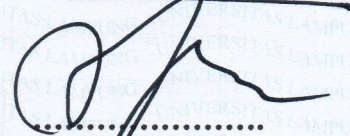
Sekretaris : Dr. F. X. Sumarja, S.H., M.Hum.



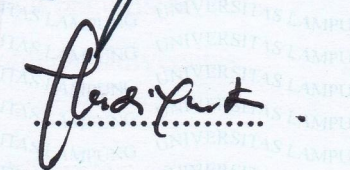
Penguji utama : Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.



Anggota : Ria Wierma, S.H., M.Hum., Ph.D.



Anggota : Dr. Yusdianto, S.H., M.H.



2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.
NIP. 19641218 198803 1 002

3. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Lampung



Prof. Dr. Ir. Ahmad Saudi Samosir, S.T., M.T
NIP. 19710415 199803 1 005

4. Tanggal Lulus Ujian Tesis: 21 Maret 2023

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dheni Irawan

NPM : 1922011025

Dengan ini saya menyatakan dengan yang sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul: **“Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung Dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Era Otonomi Daerah”** adalah karya sendiri dan tidak melakukan pengutipan atas karya orang lain dengan cara yang tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarisme
2. Hak intelektual atas karya ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung
3. Karya tulis ini adalah murni, gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing dan masukan pembahas
4. Pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya. Serta saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 21 Maret 2023

Yang membuat pernyataan,



Dheni Irawan
NPM. 1922011025

RIWAYAT HIDUP

Penulis bernama lengkap Dheni Irawan. Penulis dilahirkan di Tanjung Karang, 08 Desember 1978, merupakan anak kedua dari bersaudara. Penulis mengawali pendidikan di mulai dari Sekolah Dasar Negeri 02 Labuhan Ratu Bandar Lampung, SMP Yayasan Pendidikan Pahlawan Bandar Lampung serta melanjutkan di Sekolah Menengah Atas 2 Surya Darma Bandar Lampung. Pada tahun 2014 penulis terdaftar sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Sang Bumi Ruwa Jurai Bandar Lampung dan mengambil minat bagian Hukum Tata Negara. Pada tahun 2019 penulis melanjutkan Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Lampung.

MOTTO

"Satu-satunya cara untuk melakukan pekerjaan hebat yaitu dengan mencintai apa yang sedang kamu lakukan."

Steve Jobs

"Jangan biarkan perasaan putus asa menyerang dirimu. Yakinlah, pada akhirnya, kamu pasti akan berhasil."

Abraham Lincoln

"Kehidupan itu laksana lautan. Orang yang tiada berhati-hati dalam mengayuh perahu, memegang kemudi dan menjaga layar, maka karamlah ia digulung oleh ombak dan gelombang. Hilang di tengah samudera yang luas. Tiada akan tercapai olehnya tanah tepi."

Buya Hamka

"Para pelayan tahu bahwa laut itu berbahaya dan badai itu mengerikan. Tetapi, mereka tidak pernah menemukan bahaya untuk alasan bertahan di darat."

PERSEMBAHAN



Alhamdulillah dengan penuh rasa syukur dan atas ridho Allah SWT serta sanjungan kepada nabi besar kita Baginda Rasulullah Muhammad SAW dengan segala kerendahan hati penulis mempersembahkan tesis ini kepada:

Kedua orang tua tercinta,

Istriku Tersayang

Putra-Putri Tercinta

Yang mana telah membesarkan, mendidik, mengajarku makna kesabaran dan perjuangan dalam kehidupan ini, memberi nasihat, dukungan dan doa yang selalu menjadi semangat bagi Penulis untuk menyelesaikan tesis ini, bahkan berkorban untuk mencapai segala impian, cita-cita, dan keberhasilanku sampai saat ini.

Terimakasih juga untuk nenekku yang selalu memberikan dukungan serta terus mendoakan sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Kepada keluarga besarku, sahabat-sahabatku dan juga teman-teman seperjuangan di MH yang selalu memberikan dukungan dan motivasi serta menemaniku dalam suka maupun duka dalam mencapai keberhasilanku.

Kepada Dosen Pembimbingku dan Dosen Pembahasku

Terima kasih atas kebaikan, bantuan dan dukungannya dalam pembuatan tesis ini. Terimakasih juga kepada Almamaterku tercinta Universitas Lampung Fakultas Hukum tempatku menimba ilmu dan mendapatkan pengalaman berharga guna bermanfaat bagi keluarga, agama, nusa dan bangsa.

SANWACANA

Alhamdulillah rabbil'alamini, segala puji dihatirkan kehadirat Allah SWT. tuhan semesta alam yang telah memberikan rahmat, hidayah dan nikmat yang tak terhingga pada dunia dan seluruh isinya. Allahumasholli'alasyaidina Muhammad, shalawat dan salam selalu dilimpahkan atas kekasih dan Rasul Allah, Nabi Muhammad SAW. yang telah membawa dan menyampaikan rahmat dan hidayah kepada seluruh umat manusia sehingga kita dapat menuju peradaban manusia. Dengan mengikuti kitab Allah, Al-Qur'an, dan Sunnah Rasulullah, Al-Hadist, Penulis dapat menjalani hidup dengan penuh rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini dengan judul "Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung Dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Era Otonomi Daerah" adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa terdapat banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penyajian penulisan, materi/substansi, kutipan, dan lainnya tetapi penulis bersyukur dapat menyelesaikan tesis ini dengan cukup baik dengan adanya dukungan, bimbingan, arahan, bantuan, petunjuk serta saran dan kritik dari berbagai pihak secara moril dan materil. Dengan demikian, pada kesempatan kali ini, penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tulus dan sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Ir. Lusmeilia Afriani, D.E.A., IPM. selaku Rektor Universitas Lampung.
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Ahmad Saudi Samosir, S.T., M.T., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Lampung.
3. Prof. Dr. Abdurrahman, M.Si. selaku wakil Direktur Pascasarjana Bidang Akademik, Kemahasiswaan dan Alumni Universitas Lampung.
4. Dr. Maulana Muklis, S.Sos, M.IP. selaku Wakil Direktur Bidang Umum Universitas Lampung
5. Bapak Dr. M. Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan bantuan dan kemudahan kepada Penulis selama mengikuti pendidikan;
6. Bapak Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung
7. Bapak Dr. H.S Tisnanta, S.H., M.H., selaku Pembimbing I atas kesabaran dan kesediaan untuk meluangkan waktu disela-sela kesibukannya, mencurahkan segenap pemikirannya, memberikan bimbingan, motivasi, nasihat, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik dalam mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan;
8. Bapak Dr. F. X. Sumarja, S.H.M.Hum, selaku Pembimbing II sekaligus sebagai pembimbing akademik penulis atas kesabaran yang luar biasa dan bersedia untuk meluangkan waktu disela-sela kesibukannya, mencurahkan segenap pemikirannya, memberikan bimbingan, motivasi, nasihat, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik dalam mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan;

9. Bapak Prof. Muhammad Akib, S.H., M.Hum., selaku Pembahas I yang telah memberikan masukan-masukan, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik yang membangun tesis ini sehingga tesis ini dapat terselesaikan
10. Ibu Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D selaku Pembahas II sekaligus sekretaris bagian Magister Ilmu Hukum yang telah memberikan masukan-masukan, ilmu yang bermanfaat, saran dan kritik yang membangun tesis ini sehingga tesis ini dapat terselesaikan;
11. Seluruh Dosen Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, khususnya bagian Hukum Kenegaraan yang penuh dedikasi dalam memberikan ilmu-ilmu yang bermanfaat bagi penulis, serta segala bantuan yang diberikan kepada penulis selama menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung;
12. Bagian keuangan Magister Ilmu Hukum Ibu Kasmawati, S.H., M.H terima kasih telah memahami keadaan penulis, serta memberikan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan;
13. Para staf dan karyawan Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, Pak Andi Pak Teguh, Mba Shinta, Ibu Sri, semuanya yang telah memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan;
14. Teristimewa kepada kedua orang tuaku, Putra putriku terimakasih telah menyayangiku dari dalam kandungan sampai akhir hayat disertai dengan doa yang mengiringiku sehingga aku bisa menyelesaikan pendidikan ini . Kalian adalah orang tua terhebat dalam hidupku yang tiada henti memberikan cinta kasih, semangat dan sembah sujudnya terhadap Allah SWT. untuk

keberhasilanku. Terimakasih atas segalanya semoga kelak dapat membahagiakan;

15. Semua kawan-kawan Angkatan 2019 yang tidak dapat dituliskan satu persatu. Bersama-sama kita telah melewati saat manis dan pahitnya perjalanan menuju kelulusan. Terimakasih karena atas pertemanan yang terjalin selama ini, dan semoga kita selalu diberi kesuksesan dunia dan tidak melupakan akhirat;
16. Untuk Almamater Tercinta, Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah menjadi saksi perjalanan menempuh pendidikan sehingga penulis menjadi lebih dewasa dalam berfikir dan bertindak. Serta semua pihak yang telah membantu proses menempuh pendidikan ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu, penulis ucapkan banyak terimakasih;
17. Serta seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terimakasih telah memberikan bantuan dalam proses belajar dan pengembangan diri penulis sejak awal kuliah hingga selesainya penyusunan tesis ini.

Semoga Allah SWT. memberikan balasan atas jasa dan budi baik yang telah diberikan kepada penulis. Akhir kata, Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi sedikit harapan semoga skripsi yang sederhana ini bermanfaat dan berguna bagi yang membacanya, khususnya bagi penulis dalam mengembangkan dan mengamalkan ilmu pengetahuan

Bandar Lampung, 21 Maret 2023
Penulis

Dheni Irawan
1922011025

DAFTAR ISI

COVER	i
ABSTRAK	ii
ABSTRACT	iii
HALAMAN JUDUL	iv
LEMBAR PERSETUJUAN	v
LEMBAR PENGESAHAN	vi
LEMBAR PERNYATAAN	vii
RIWAYAT HIDUP	viii
MOTTO	ix
PERSEMBAHAN.....	x
SANWACANA	xi
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR.....	xviii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian	9
1. Permasalahan Penelitian	9
2. Ruang Lingkup Penelitian	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	10
1. Tujuan Penelitian	10
2. Kegunaan Penelitian	10
D. Kerangka Pemikiran	11
1. Kerangka Teori	11
a. Stufenbau (<i>Grand Teory</i>).....	11
b. Teori Kewenangan.....	16
c. Desentralisasi dan Otonomi Daerah	21
2. Kerangka Konsep.....	26
a. Norma Hukum	26
b. Kewenangan	27
c. Perikanan	28

3. Bagan Alur Fikir	31
E. Metode Penelitian	32
1. Pendekatan Masalah	32
2. Spesifikasi Penelitian	34
3. Sumber dan Jenis Data	34
4. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data	35
5. Analisis Data	36

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Makna Hakiki Otonomi dalam Otonomi Daerah dalam Budidaya Perikanan.....	38
B. Paradigma Otonomi Daerah Pasca Reformasi	44
C. Pengaturan Hukum Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Indonesia	52
D. Kewenangan Pemerintahan Terhadap Pengelolaan Sumberdaya Perikanan	56

BAB III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung Dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Era Otonomi Daerah	59
B. Kebijakan Dinas Kelautan Dan Perikanan Provinsi Lampung Dalam Upaya Pencapaian Produksi Perikanan Pada Era Otonomi Daerah	101

BAB IV. PENUTUP

A. Kesimpulan	119
B. Saran	120

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perkembangan Produksi Perikanan 2014-2018	71
Tabel 2. Sebaran Potensi Perikanan Tangkap di Perairan Laut Lampung 2018....	72
Tabel 3. Konkuren Provinsi Bidang Kelautan dan Perikanan.....	77
Tabel 4. Capaian target IKU per Misi berdasarkan Pengukuran Kinerja Permendagri 86/2017	104
Tabel 5. Indikator kinerja utama	106
Tabel 6. Indikator Kinerja Utama ke II.....	107
Tabel 7. Volume dan Nilai Ekspor Produk Perikanan di Provinsi Lampung	113
Tabel 8. Pencapaian kinerja sasaran Dinas Kelautan dan Perikanan Prov. Lampung	117

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Produksi Perikanan Tangkap Provinsi Lampung Tahun 2014-2020 (ton)	109
Gambar 2. Perkembangan Produksi Perikanan Budidaya Di Provinsi Lampung.....	110
Gambar 3. Perkembangan Angka Konsumsi Ikan Provinsi Lampung (kg/kapita/th)	112

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak era otonomi daerah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memiliki kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan potensi daerahnya, termasuk sumber daya perikanan.¹ Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda). Pasal 14 ayat (1) UU Pemda menentukan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral di bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi.

Seiring dengan pergeseran kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan tersebut, daerah diharapkan dapat berperan dalam mengoptimalkan pemanfaatan potensi perikanan. Selain itu, pengelolaan sumber daya perikanan sulit untuk diwujudkan tanpa adanya kebijakan yang harmonis antara pemerintah pusat dan daerah. Di sisi lain, kekayaan sumber daya perikanan Indonesia belum dimanfaatkan secara optimal.² Hal ini disebabkan karena kegiatan pembangunan di perairan belum sepenuhnya memperhatikan kelestarian lingkungan. Berbagai bentuk pelanggaran seperti pencemaran, over fishing, destructive fishing, transshipment illegal, dan berbagai bentuk pelanggaran lainnya masih mewarnai pemanfaatan sumber daya perikanan Indonesia.

¹ Kanyadibya Cendana Prasetyo, Mencegah “Tragedy of the Commons” di Teluk Sawai dengan Sasi pada Era Otonomi Daerah, *Journal Governance Innovation*, Vol. 1 No. 1, 2019, hlm. 16.

² Rokhimin Dahuri, Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir dan Lautan Seiring dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah, *Jurnal Mimbar*, Vol. 17 No. 2, 2001, hlm. 141.

Selanjutnya, Gubernur dinilai gagal dalam mengatasi *abuse of power* pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pengelolaan sumber daya perikanan. *Abuse of power* tersebut mengakibatkan kerusakan lingkungan akibat eksploitasi oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Setidaknya hal inilah yang melatarbelakangi peralihan kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota kepada pemerintah daerah provinsi.

Konfigurasi kebijakan perikanan sebelumnya menunjukkan hegemoni negara yang memiliki tiga ciri yaitu: menganut doktrin milik bersama, sentralistik, dan anti pluralisme hukum.³ Namun lahirnya UU Pemda menyebabkan pergeseran dalam sistem pemerintahan, dari sentralisasi ke desentralisasi yang membawa konsekuensi tersendiri bagi pengelolaan sumber daya perikanan di Indonesia. UU Pemda telah memberikan otonomi kepada pemerintah daerah untuk mengelola kekayaan alam di daerahnya, termasuk sumber daya perikanan.

Indonesia sebagai negara hukum telah mengatur setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dalam peraturan perundang-undangan,⁴ tidak terkecuali pengelolaan sumber daya perikanan. Pengelolaan sumber daya perikanan diatur dalam beberapa kebijakan sektoral antara lain, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah (Selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintah Daerah). Dengan demikian, pengelolaan sumber daya perikanan tunduk pada beberapa peraturan yang derajatnya setara dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

³ S. Saad, *Politik Hukum Perikanan Indonesia*, Jakarta: Lembaga Sentra Pemberdayaan Masyarakat, 2003.

⁴ Kanyadibya Cendana Prasetyo, "Mencegah "Tragedy of the Commons" di Teluk Sawai dengan Sasi pada Era Otonomi Daerah." *Journal Governance Innovation*, Vol. 1 No. 1, 2019, hlm. 16.

Pemberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah berimplikasi pada beberapa kebijakan sektoral tersebut. Pemberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah menimbulkan kontradiksi antara kebijakan sektoral di bidang perikanan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Guna mewujudkan kepastian hukum bagi daerah dalam pengelolaan sumber daya perikanan, diperlukan kewenangan yang harmonis atau selaras. Pengelolaan perikanan dilakukan dengan memperhatikan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam hal ini pemerintah daerah Provinsi Lampung. Namun sejauh ini kewenangan pemerintah daerah Provinsi Lampung dalam pengelolaan sumber daya ikan yang direpresentasikan dalam Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pemanfaatan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan, belum sepenuhnya selaras atau disharmoni dengan peraturan yang lebih tinggi, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan kebingungan bagi daerah dalam pengelolaan sumber daya perikanan. Disharmoni kewenangan pemerintah daerah Provinsi Lampung dalam pengelolaan pengelolaan sumber daya ikan akan diuraikan secara singkat di bawah ini: Kewenangan di bidang perikanan tangkap, Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota masih berwenang menerbitkan izin pengelolaan sumber daya perikanan.

Pemerintah daerah provinsi berwenang menerbitkan izin usaha perikanan tangkap bagi kapal yang berukuran 5-30 GT, dan penerbitan IUP pembudidayaan ikan yang usahanya lintas daerah kabupaten/kota. Sedangkan menurut Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota berwenang memberikan izin usaha perikanan dan surat izin berlayar

yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya kelautan dan jasa lingkungan kelautan.⁵ Dengan demikian, ketentuan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 disharmoni dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah, karena berdasarkan ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah kabupaten/kota tidak berwenang menerbitkan izin usaha perikanan tangkap.

Kewenangan di bidang perikanan budidaya, berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan merupakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.⁶ Dengan kata lain pemerintah provinsi tidak memiliki kewenangan dalam pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan. Namun Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 menentukan bahwa pemerintah Provinsi Lampung mendorong, menggerakkan, membantu, memberdayakan dan melindungi usaha perikanan tradisional dan melindungi pembudidaya ikan berakala kecil, terutama melalui koperasi, lembaga adat, dan bentuk pemberdayaan ekonomi dan nelayan lainnya.⁷

Kewenangan di bidang pengelolaan dan pemasaran, Undang-Undang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa pemerintah daerah provinsi berwenang menerbitkan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.⁸ Sedangkan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 menentukan bahwa pemerintah Provinsi Lampung berkewajiban menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran usaha perikanan. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 tidak

⁵ Pasal 4 huruf e Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pemanfaatan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan

⁶ Lampiran huruf Y Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷ Pasal 32 Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pemanfaatan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan.

⁸ Lampiran huruf Y Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

mengatur kewajiban pemerintah daerah provinsi dalam penerbitan izin usaha pengolahan perikanan, dan tidak menyebutkan secara jelas fasilitas apa yang wajib diberikan pemerintah daerah provinsi dalam pemasaran hasil perikanan apakah sarana prasarana atau fasilitas berupa perizinan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Kewenangan dalam pemanfaatan wilayah laut. Undang-Undang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.⁹ Sedangkan Pasal 3 Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 menentukan wewenang Pemerintah Provinsi Lampung dalam pemanfaatan wilayah laut, adalah atas wilayah laut dalam jarak 4 (empat) mil laut sampai 12 mil laut yang diukur dari garis pangkal ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Kewenangan dalam pengawasan sumberdaya kelautan dan perikanan Undang-Undang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil.¹⁰ Sedangkan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 tidak menentukan yurisdiksi pemerintah daerah Provinsi Lampung dalam melakukan pengawasan. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 hanya menentukan bahwa pemerintah Provinsi Lampung berkewajiban melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap pemanfaatan sumberdaya kelautan dan perikanan di wilayah Provinsi Lampung.¹¹ Untuk menjamin terselenggaranya pengawasan dan pengendalian sumberdaya kelautan dan

⁹ Lampiran huruf Y Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰ *Ibid.*,

¹¹ Pasal 39 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pemanfaatan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan.

perikanan, pemerintah Provinsi Lampung dapat membentuk Tim Pengawasan dan Pengendalian dengan melibatkan partisipasi masyarakat.¹²

Isu strategis/permasalahan yang ada pada dinas perikanan Perikanan Provinsi Lampung adalah:

1. Terjadinya wabah COVID-19 di dunia juga berdampak disektor kelautan dan perikanan, antara lain sebagai berikut :
 - a. Penurunan permintaan produk ekspor hasil perikanan Provinsi Lampung, sehingga menyebabkan Stock Produk di Unit Pengolahan Ikan (UPI) menumpuk.
 - b. Penurunan permintaan hasil produksi perikanan baik pasar di pasar lokal maupun luar daerah, hal ini disebabkan terutama penurunan daya beli masyarakat, pembatasan kegiatan pemasaran, kegiatan pertemuan, dan penerapan pembatasan akses masuk kedaerah lain.
 - c. Menurunnya permintaan berimbas pada berkurangnya siklus produksi pembudidaya ikan dan pada akhirnya produksi perikanan secara umum.
 - d. Penerapan “pembatasan sosial” juga berpengaruh pada penyediaan sarana budidaya (benih dan pakan) dan jalur distribusinya.
2. Dukungan sektor kelautan dan perikanan dalam Program Kartu Petani Berjaya masih belum optimal, baik dari sisi integrasi program, menu dalam aplikasi maupun kepesertaan pelaku utama kelautan dan perikanan dalam Program KPB.
3. Dinamika/perubahan kebijakan terkait sektor kelautan dan perikanan di Pusat, dengan adanya UU Cipta Kerja, pergantian Menteri Kelautan dan

¹² Pasal 39 ayat (2) Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pemanfaatan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan.

Perikanan menyebabkan dinamika dalam kebijakan, program dan kegiatan kelautan dan perikanan yang perlu disesuaikan oleh daerah.

4. Trend nilai tukar pembudidaya (NTPi) di Provinsi Lampung masih dibawah 100, hal ini mengindikasikan kegiatan perikanan budidaya secara umum belum memberikan keuntungan yang optimal dan meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha.
5. Penataan kawasan tambak yang masih terbatas, persoalan pengelolaan kawasan tambak baik intensif maupun tradisional yang tidak optimal, penurunan daya dukung dan kualitas lingkungan serta ancaman serangan penyakit.
6. Masih sangat sedikit kapal perikanan di Provinsi Lampung yang memiliki perizinan (5% dari 10.121). Kondisi ini terutama disebabkan pengurusan dokumen kapal yang melibatkan instansi lain (KSOP) memiliki SDM yang bertugas mengukur kapal hanya 2 (dua) orang untuk 1 (satu) Provinsi Lampung.
7. Penataan perizinan dan pemanfaatan alokasi ruang laut yang masih menemui beberapa kendala antara lain masih kurangnya kepatuhan pelaku usaha untuk mengurus perizinan, perkembangan alokasi dan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana awal.
8. Penambahan kewenangan provinsi berdasarkan UU 23/2014 dibidang kelautan dan perikanan tidak didukung dengan penambahan alokasi anggaran, SDM dan sarana prasarana yang memadai, terutama dalam aspek pengawasan SD Kelautan dan Perikanan.

9. Penerapan sistem rantai dingin dalam menjaga mutu hasil perikanan belum optimal. Keterbatasan kewenangan dan anggaran Pemerintah Provinsi, sarana dan prasarana yang belum mendukung dan tidak terintegrasi.
10. Permasalahan sampah pesisir harus dikelola dan diselesaikan secara komprehensif, menyeluruh mulai dari mengurangi sumber sampah (pencemaran) dan penanganannya di wilayah pesisir, melibatkan seluruh stakeholder terkait.
11. Kondisi stagnan pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pelabuhan perikanan di Provinsi Lampung karena keterbatasan anggaran dan belum jelasnya status peralihan P3D aset-aset pelabuhan yang sebelumnya dibangun dan dikelola oleh kabupaten/kota

Janji Kerja Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih Periode 2019-2024 yang berkaitan dengan sektor kelautan dan perikanan yaitu Program Nelayan Berjaya, mensejahterakan nelayan dan keluarga nelayan dengan:

- a. Mendorong tumbuhnya usaha budidaya perikanan dan memberikan pendampingan pemasaran serta penjaminan pasar produk perikanan.
- b. Mengintegrasikan nelayan dan keluarga nelayan dalam pengembangan industri pengolahan perikanan.
- c. Memberikan asuransi nelayan dan jaminan sosial bagi nelayan.
- d. Memberikan beasiswa bagi anak-anak nelayan berprestasi dalam berbagai tingkatan pendidikan termasuk perguruan tinggi.
- e. PBU untuk Nelayan. Mendirikan Stasiun-stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) di Tempat Pelelangan Ikan (TPI) dan sentra pertambakan

Guna mengurangi atau menghindarkan timbulnya perbenturan atau konflik yang disebabkan oleh tidak terpadunya penyusunan peraturan-peraturan mengenai pemanfaatan sumber daya perikanan, maka perlu dilakukan upaya peninjauan kembali produk-produk hukum atau peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi peraturan pada sektor perikanan.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1. Permasalahan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, tulisan ini lebih lanjut akan menggambarkan konfigurasi kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan perikanan. Adapun permasalahan yang akan dikaji yaitu:

- 1) Bagaimanakah Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung Dalam Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Era Otonomi Daerah?
- 2) Bagaimanakah Kebijakan Dinas Perikanan Provinsi Lampung Dalam Pencapaian Produksi Perikanan Pada Era Otonomi Daerah.

2. Ruang Lingkup Penelitian

Secara keilmuan kajian dalam penelitian ini dibatasi pada ilmu hukum tata Negara dan hukum administrasi negara. Ruang lingkup secara substansi, kajian dalam penelitian ini yakni kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya perikanan. Sedangkan wilayah penelitian yakni pada pemerintah daerah provinsi Lampung. Selanjutnya mengingat luasnya bidang hukum tata Negara dan hukum administrasi negara, maka secara formil produk hukum yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 *juncto* Undang-

Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, penelitian bertujuan untuk:

- 1) Menganalisis kewenangan pemerintah daerah provinsi lampung dalam pengelolaan sumber daya perikanan di era otonomi daerah
- 2) Menganalisis Kebijakan Dinas Kelautan Dan Perikanan Provinsi Lampung Dalam Pencapaian Produksi Perikanan Pada Era Otonomi Daerah.

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah provinsi Lampung dalam upaya peninjauan kembali produk-produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan semangat otonomi, serta perlu dibangunnya kebijakan nasional yang berorientasi pada sektor perikanan.

b. Secara Praktis

- 1) Diharapkan dapat menjadi bahan rujukan mahasiswa, civitas akademi maupun praktisi terkait dengan pengembangan keilmuan hukum ketatanegaraan dengan topik perikanan
- 2) Sebagai salah satu syarat penulis untuk meraih gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

D. Kerangka Pemikiran**1. Kerangka Teori**

Kerangka teori adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti. Adapun teori-teori yang digunakan dalam menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

a. Teori stufenbau

Teori hukum murni dari Hans Kelen menghendaki hukum harus dibersihkan dari unsur-unsur yang tidak yuridis seperti etis, sosiologis, politis dan sejarah. Hukum adalah sebagaimana adanya yaitu terdapat didalamnya berbagai peraturan yang ada. Karenanya yang dipermasalahkan bukanlah bagaimana hukum itu sebenarnya, melainkan hukum berada dalam dunia *sollen* (yang seharusnya menurut hukum), bukan dalam dunia *sein* (kenyataan dalam masyarakat). Teori *stufenbau* menganggap bahwa semua hukum bersumber pada satu induk, maksudnya semua peraturan hukum diturunkan dari norma dasar yang berada di

puncak piramid sehingga membentuk suatu hierarki. Indonesia menganut sistem *civil law* tidak bisa terlepas dari teori *stufenbau*.

Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dalam Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa jenis hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Propinsi;
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hans Kelsen dalam teori hirarki norma (*Stufenbau Theory*) berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu tata susunan hirarki. Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi itu berlaku dan bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri, yang bersifat hipotetis dan fiktif yaitu yang dikenal dengan istilah *grundnorm* (norma dasar).¹³

Teori tentang jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merlk yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).¹⁴

¹³Taufiqurohman Syahuri, *Loc. cit.*

¹⁴Putera Astomo. 2014. PERBANDINGAN PEMIKIRAN HANS KELSEN TENTANG HUKUM DENGAN GAGASAN SATJIPTO RAHARDJO TENTANG HUKUM PROGRESIF BERBASIS TEORI HUKUM. Yustisia :1-14

Menurut Adolf Merlk suatu norma yang diatasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.¹⁵

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.¹⁶

Hans Nawinsky, mengembangkan teori Hans Kelsen tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*”, mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.¹⁷

Menurut teori Kelsen-Nawiansky, *grundnorm* atau *staatsfundamentalnorm* adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan (*presupposed*), tidak tertulis, ia tidak ditetapkan (*gesetz*), tetapi diasumsikan, tidak termasuk tatanan hukum positif,

¹⁵ Maria Farida, *Loc. cit.*, hlm. 41.

¹⁶*Ibid.*

¹⁷*Ibid.* hlm. 44.

berada di luar namun menjadi dasar keberlakuan tertinggi bagi tatanan hukum positif, dan bersifat meta-juristic.¹⁸

Kelsen juga mengemukakan bahwa semua norma hukum adalah milik satu tata urutan hukum yang sama karena validitasnya dapat dilacak kembali secara langsung maupun tidak, kepada konstitusi yang pertama¹⁹. Bahwa konstitusi yang pertama adalah norma hukum yang mengikat adalah sesuatu yang di preposisikan, dan formulasi preposisitersebut adalah norma dasar dari tata aturan hukum ini.²⁰

Suatu norma yang mengatur pembuatan norma lain adalah dilaksanakan dalam pembuatan norma lain tersebut. Pembuatan norma hukum adalah suatu pelaksanaan dari norma yang lebih tinggi, dan pelaksanaan hukum dari norma yang lebih tinggi normalnya adalah pembuatan norma yang lebih rendah.²¹

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi.²² *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma

¹⁸*Ibid.*

¹⁹ Diyaul Hakki, Abid Zamzami, Noorhuda Muchsin. Kepastian Yuridis Pancasila Sebagai Staatsfundamentalnorm Dalam Negara Hukum Republik Indonesia. *Dinamika* 28(7): 4158- 4177

²⁰Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 99-100.

²¹*Ibid.*, hlm. 118.

²² Anik Kunantiyorini. 2014. PANCASILA SEBAGAI SUMBER SEGALA SUMBER HUKUM. *Pena Jurnal Ilmu Pengetahuan dan teknologi* 26(2)

fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.²³

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, kita dapat membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Attamimi tentang struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:²⁴

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Katanegaraan
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Gubernur, Bupati atau Walikota.

Pancasila dilihatnya sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan pengemudi. Hal ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide yang tercantum dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif.²⁵ Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari apa yang tercantum dalam Pancasila.

²³Maria Farida, *Loc.cit.*

²⁴*Ibid.*

²⁵ Amien Ru'ati, Garciano Nirahua, Ronny Soplantila. 2022. Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Final Dan Mengikat di Indonesia. *PATTIMURA Legal Journal*1(1):15 – 29

b. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris (*authority*), dan istilah dalam bahasa Belanda (*gezag*).²⁶ Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum²⁷. Wewenang” (*authority*) adalah bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedang “wewenang” adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.²⁸ Dalam berkuasa biasanya seorang pemegang kuasa berwenangan untuk menjalankan kekuasaannya sesuai dengan wewenang yang diberikan kepadanya.²⁹ Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik³⁰

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc

²⁶ R. Agus Abikusna. 2019. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sosfilkom Volume Xiii Nomor 01 Januari-Juni 2019

²⁷ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, Hlm. 65.

²⁸ Lukman Hakim.2011. Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan *Jurnal Konstitusi, Vol. Iv, No.1, Juni 2011*

²⁹ Rafly Rilandi Puasa, Johny Lumolos, Neni Kumayas. Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaroeksekutif Issn : 2337 - 5736 *Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan Volume 1 No. 1 Tahun 2018*

³⁰ Stout Hd, De Betekenissen Van De Wet, Dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, Hlm.4.

van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”³¹, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara³²

Kewenangan merupakan hak untuk menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi atau profesi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga berkaitan dengan kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaidah - kaidah formal, dengan kata lain, kewenangan merupakan suatu kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi dan diiringi dengan kewajiban kepada hukum publik.

Kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Dalam teori kewenangan dikaji unsur-unsur; adanya kekuasaan adanya organ pemerintah dan sifat hubungan hukumnya.

³¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Jakarta, 1990, Hlm. 30.

³² A. Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, 1990, hlm. 52

Konsep pengaturan hukum yang ideal tentang wewenang daerah ke depan adalah mengatur prinsip-prinsip dasarnya dalam konstitusi, yang kemudian diatur secara rinci dalam undang-undang. Pengaturan melalui undang-undang didasarkan pemikiran bahwa hal itu merupakan materi muatan undang-undang, bukan materi muatan peraturan pemerintah. Pembagian wewenang antara pusat dan daerah merupakan konsekuensi sistem negara hukum demokratis yang menuntut adanya pembagian kekuasaan negara secara vertikal antara pusat dan daerah.³³

Jenis-Jenis Kewenangan, dapat dibedakan berdasarkan sumbernya, kepentingannya, territorial, ruang lingkungannya, dan menurut urusan pemerintahan. Berdasarkan sumbernya wewenang dibedakan menjadi dua yaitu wewenang personal dan wewenang resmi. Wewenang personal, bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang resmi merupakan wewenang resmi yang di terima dari wewenang yang berada di atasnya.³⁴

Dalam hukum administrasi terdapat tiga cara untuk memperoleh kewenangan dalam melakukan tindakan pemerintah, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat³⁵

1) Atribusi;

Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh kewenangan pemerintahan. Atribusi juga dikatakan merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti

³³ Muhammad Akib Muhammad (2011) *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Perspektif Otonomi Daerah Menuju Pengaturan Hukum Yang Berorientasi Keberlanjutan Ekologi. Phd Thesis, Program Pascasarjana Undip.*

³⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, Hlm.. 35

³⁵ Rafly Rilandi Puasa. 2018. *Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangi Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro* *Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan Volume 1 No. 1 Tahun 2018 Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Sam Ratulangi*

materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Organ yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2) Delegasi

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Pemberi wewenang disebut delegans dan yang menerima wewenang disebut delegataris.

3) Mandat.

Mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan tersebut misalnya untuk membuat keputusan atas nama pejabat yang memberi mandat. Keputusan tersebut merupakan keputusan yang memberi mandat, dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat. Atas dasar itu penerima mandat tidak dapat menjadi tergugat dalam sengketa Tata Usaha Negara.³⁶

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas. Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan

³⁶ Wahyu Hadi Cahyono & Herini Siti Aisyah.2020. Kewenangan Pejabat Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara dalam Pengelolaan Keuangan Negara di Daerah urist-Diction Volume 3 No. 2, Maret 2020

dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil.

Konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa :³⁷

1. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously non-existent powers and assigns them to an authority.*
2. *Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name.*
3. *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body mandataris to make decisions or take action in its name,*

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten. Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/ *delegans* (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.

³⁷ Kartiko Harnadi, Op, Cit, hlm. 17

Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Konsep kewenangan dalam hukum administrasi negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap negara hukum terutama bagi negara negara hukum yang menganut sistem hukum eropa continental.

Asas ini dinamakan juga kekuasaan Undang-Undang (*de heerschappij van de wet*),³⁸ Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana (*nullum delictum sine previa lege peonale*) yang berarti tidak ada hukuman tanpa Undang-Undang). Di dalam hukum administrasi negara, asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestutr aan wet i onderworpenen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada Undang-Undang Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam negara hukum.

c. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Crawford dan Hartmann menjelaskan bahwa “*Desentralisation entails the transfer of power, responsibilities and finance from central government to sub-national levels of government at provincial and/or local levels.*” Pengertian ini sejalan dengan pendapat Barret, Mude dan Omiti sebelumnya yang menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan pendelegasian kewenangan yang meliputi tiga hal yakni kekuasaan, tanggungjawab dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah³⁹.

³⁸ Ibid, hlm. 18

³⁹ Kristian Widya Wicaksono. 2012. Problematika dan tantangan desentralisasi di Indonesia. *Jurnal Bina Praja* 4(1): 21 – 28

Terdapat tiga alasan yang mendorong sejumlah negara menerapkan desentralisasi.⁴⁰

1. Desentralisasi dilakukan karena sejumlah negara mengharapkan eksisnya unit pemerintahan yang lebih kecil,
2. Mengurangi rentang kewenangan pemerintah pusat yang terlalu besar. Sebab rentang kewenangan yang begitu besar menyebabkan konsentrasi pekerjaan penyelenggaraan pemerintahan menjadi terakumulasi pada institusi pemerintah pusat,
3. Mendorong partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pada tingkat lokal serta meningkatkan akuntabilitas.

Diasumsikan memperkuat institusi lokal, desentralisasi juga mampu mendorong pemberdayaan komunitas guna mengelola sumberdayanya secara lebih efektif, sebab dalam perkembangannya agenda pembangunan didesain untuk lebih berpihak pada komunitas miskin dan berfokus pada pendekatan *bottom-up* dalam pola pembangunan masyarakat.

Otonomi Daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal.⁴¹ Menurut kamus besar Bahasa Indonesia Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴² Dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ Hendrik Toda. 2021. Kebijakan Pemerintah dalam Memberdayakan ekonomi masyarakat di kelurahan sikuman kota kupang. *Jurnal Administrasi Publik* 16(2):90-114

⁴² Dadang Sufianto.2021. Pasang Surut Otonomi Daerah di Indonesia. *Jurnal Academia Praja* 3 (2):271-288

kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Otonomi Daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal.

Proses peralihan dari sistem desentralisasi ke sistem dekonsentrasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.⁴³ Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Implementasi kebijakan otonomi daerah berimplikasi pada pembangunan daerah. Pembangunan daerah diharapkan "terwujudnya kemandirian daerah dalam pengelolaan pembangunan secara serasi, profesional, dan berkelanjutan"⁴⁴. Dalam konteks tersebut pembangunan daerah yang dilakukan pemerintah pada daerah dalam rangka reposisi paradigma baru pembangunan daerah yang berbasis kewilayahan, kemitraan pembangunan, lingkungan hidup, serta penerapan *good governance* dengan strategi sebagai berikut.⁴⁵

- 1) Mendorong dan memfasilitasi koordinasi perencanaan pembangunan daerah.
- 2) Mengembangkan kapasitas kelembagaan pembangunan daerah.
- 3) Mendorong terciptanya keselarasan dan keserasian pembangunan daerah.
- 4) Mendorong dan memfasilitasi pengembangan/pendayagunaan potensi daerah.

⁴³ Diane Prihastuti. 2022. Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. *Jurnal LEGISLASI INDONESIA* 19(1): 29-41

⁴⁴ Mohamad Guntoro. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Guru Besar Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Cirebon,

⁴⁵ Yudha Herlambang Cahya Pratama. Analisis E-Leadership Pada E-Government Pemerintah Daerah Demi Menyukkseskan Transformasi New Normal Di Era Pandemi Covid-19 *Jurnal Teknik Informatika dan Sistem Informasi* 9(2):1080-1094

- 5) Mengembangkan fasilitasi penataan dan pengelolaan lingkungan hidup.
- 6) Mengembangkan iklim yang kondusif bagi penembangan investasi dan usaha daerah.
- 7) Mengembangkan SDM aparatur pengelola pembangunan daerah yang profesional dalam pelayanan pembangunan di daerah

Idealnya, harmonisasi hukum dilakukan ketika perancangan peraturan perundang-undangan. Harmonisasi hukum meliputi dua aspek, yaitu: pertama, pengharmonisan materi muatan rancangan undang-undang dengan Pancasila, UUD RI Tahun 1945, undang-undang, dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan; kedua, pengharmonisan rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.⁴⁶ Upaya pengharmonisan itu sendiri dibagi menjadi dua, yakni harmonisasi vertikal dan harmonisasi horizontal. Harmonisasi vertikal merupakan upaya penyerasian antara peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang berbeda. Harmonisasi vertikal didasarkan pada asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁴⁷

Harmonisasi vertikal dilakukan dengan cara menelaah norma-norma peraturan yang lebih tinggi, sehingga materi yang diatur dalam penyusunan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.⁴⁸ Harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 162.

⁴⁷ Ari Iswahyuni, Kedudukan Ancaman Pidana Minimal Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika Pasca Dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015, *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2018, hlm. 21.

⁴⁸ Novira Maharani Sukma, Analisis Yuridis Pembatalan se Oleh Menteri Dalam Negeri, *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol. 5, No. 1, 2017, hlm. 6.

berperan penting untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan mencegah *judicial review* yang membutuhkan biaya, waktu, pikiran, dan tenaga.⁴⁹

Sedangkan, harmonisasi horizontal adalah upaya penyerasian terhadap peraturan perundang-undangan yang setara.⁵⁰ Harmonisasi horizontal berangkat dari asas *lex posterior derogat legi priori*, yang berarti peraturan perundang-undangan yang baru menyampingkan peraturan perundang-undangan yang lama.⁵¹ Selain itu, harmonisasi horizontal juga didasarkan pada asas *lex specialis derogat legi generalis*, yakni peraturan perundang-undangan yang khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang umum.⁵² Dalam praktiknya, harmonisasi horizontal berdasarkan asas *lex posterior derogat legi priori* dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada pada hierarki yang setara dan diatur dalam ketentuan penutup.⁵³ Sedangkan, harmonisasi horizontal berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generalis* diperlukan guna membentuk peraturan perundang-undangan yang berkarakter khusus untuk mencapai tujuan tertentu.⁵⁴ Harmonisasi horizontal dilakukan dengan cara memastikan norma yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan selaras atau tidak tumpang tindih antar

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Sapto Budoyo, Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Ilmiah Civis*, Vol. IV, No. 2, 2014, hlm. 607.

⁵¹ Ferry Irawan Febriansyah, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, *Jurnal Perspektif*, Vol. 21, No. 3, 2016, hlm. 223.

⁵² Angreime Igir, Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2104, *Lex Privatum*, Vol. 5, No. 3, 2017, hlm. 62.

⁵³ Soegiyono, Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, https://puskkpa.lapan.go.id/files_arsip/Soegiyono_Pentingnya_Harmoniasi_2015.pdf, diakses tanggal 1 April 2020.

⁵⁴ Sapto Budoyo, *Op. Cit.*, hlm. 616.

peraturan perundang-undangan yang setara.⁵⁵ Sehingga setiap peraturan perundang-undangan menjadi bagian integral dari keseluruhan sistem legislasi.⁵⁶

2. Kerangka Konsep

Kerangka Konseptual penelitian adalah suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Kerangka konsep menghubungkan atau menjelaskan tentang suatu topik yang akan dibahas. Kerangka konseptual dianggap perlu untuk lebih mempermudah dalam memahami isi dari keseluruhan penelitian yang akan disajikan oleh penulis. Konsep adalah suatu konstruksi mental, yaitu sesuatu yang dihasilkan oleh suatu proses yang berjalan dalam pikiran penelitian untuk keperluan analitis.⁵⁷ Kerangka konseptual diharapkan akan memberikan gambar dan mengarahkan asumsi mengenai variabel-variabel yang akan diteliti.

a. Norma Hukum

Teori tentang jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merlk yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).⁵⁸ Menurut Adolf Merlk suatu norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila

⁵⁵ Soegiyono, *Op. Cit.*

⁵⁶ Heryandi dkk, Harmonization of Village Development Planning Law in Lampung Coastal in the Spatial Planning Regime, *Journal of Law, Policy, and Globalization*, Vol. 70, 2018, hlm. 17.

⁵⁷ Satjipto Raharjo, 2014, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti), hlm. 397.

⁵⁸ Putera Astomo. 2014. Perbandingan Pemikiran Hans Kelsen Tentang Hukum Dengan Gagasan Satjipto Rahardjo Tentang Hukum Progresif Berbasis Teori Hukum. *Yustisia* :1-14

norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁵⁹

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.⁶⁰

Hans Nawinsky, mengembangkan teori Hans Kelsen tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*”, mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.⁶¹

b. Kewenangan

Kewenangan merupakan hak untuk menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi atau profesi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga berkaitan dengan kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaidah - kaidah formal, dengan kata lain, kewenangan merupakan suatu kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi dan diiringi dengan kewajiban kepada hukum publik.

⁵⁹ Maria Farida, *Loc. cit.*, hlm. 41.

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹*Ibid.* hlm. 44.

Kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Pada hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Dalam teori kewenangan dikaji unsur-unsur; adanya kekuasaan adanya organ pemerintah dan sifat hubungan hukumnya.

c. Perikanan

Perikanan adalah semua usaha penangkapan budidaya ikan dan kegiatan pengelolaan hingga pemasaran hasilnya. Sedangkan sumber daya perikanan adalah seluruh binatang dan tumbuhan yang hidup di perairan (baik di darat maupun laut), oleh karena itu perikanan dapat dibedakan atas perikanan darat dan perikanan laut. Memahami aspek ekonomi perikanan tidaklah lengkap tanpa memahami apa yang dimaksud perikanan. Umumnya, perikanan dimaksudkan untuk kepentingan penyediaan pangan bagi manusia. Selain itu, tujuan lain dari perikanan meliputi rekreasi (pemancingan ikan), dan dibuat untuk perhiasan atau minyak ikan. Kegiatan menangkap ikan dan membudidayakan ikan sudah dilakukan ribuan bahkan puluhan ribu tahun yang lalu. Kegiatan perikanan merupakan proses pembelajaran kolektif dalam kurun waktu yang cukup lama. Menurut UU No.45 Tahun 2009, menyatakan bahwa perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan

lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan.

Perikanan darat adalah semua usaha perikanan yang tidak dilakukan di laut luas seperti perikanan air tawar, tambak, kolam dan sebagainya. Khusus perikanan di laut ahli biologi kelautan membedakan perikanan laut dalam dua kelompok yaitu kelompok ikan pelagis (ikan yang hidup pada bagian permukaan) dan jenis ikan demersal (ikan yang hidup di dasar laut). Kelompok ikan pelagis di antaranya ikan cakalang, tuna, layang, kembung, lamun dan lain-lain. Sedangkan jenis ikan demersal seperti udang, kepiting, kakap merah dan lain-lain. usaha perikanan dapat dipandang sebagai suatu perpaduan faktor produksi yang dihasilkan faktor-faktor produksi klasik tenaga kerja dan barang-barang modal atau apapun yang dianggap sejenisnya. Definisi ini mencakup semua kegiatan yang berkaitan dengan upaya memperoleh hasil yang laku dijual dan tidak terbatas hanya pada kegiatan-kegiatan yang langsung dengan menangkap ikan.

Indonesia adalah salah satu Negara yang memiliki potensi ekonomi dari sektor perikanan. Sebagai negara dengan luas daratan dan lautan serta pantai yang cukup panjang, komoditas perikanan merupakan komoditas yang cukup penting bagi Indonesia. Kondisi alam Indonesia memungkinkan masyarakat untuk menangkap dan membudidayakan ikan di seluruh wilayah tanah air. Karena itu tidaklah mengherankan apabila Indonesia merupakan salah satu negara produsen perikanan utama dunia. Sektor perikanan ini diperkirakan dapat mencapai US\$ 82 miliar per tahun dan masih dapat dioptimalkan.

Memahami aspek ekonomi perikanan tidaklah lengkap tanpa memahami apa yang dimaksud perikanan. Umumnya, perikanan dimaksudkan untuk kepentingan

penyediaan pangan bagi manusia. Selain itu, tujuan lain dari perikanan meliputi rekreasi (pemancingan ikan), dan dibuat untuk perhiasan atau minyak ikan. Kegiatan menangkap ikan dan membudidayakan ikan sudah dilakukan ribuan bahkan puluhan ribu tahun yang lalu. Kegiatan perikanan merupakan proses pembelajaran kolektif dalam kurun waktu yang cukup lama. Menurut UU No.45 Tahun 2009, menyatakan bahwa perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan

3. Bagan Alur Fikir



E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Jenis penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah jenis penelitian hukum dengan pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk penelitian yang dilakukan dengan melakukan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur terkait dengan permasalahan yang sedang di adakan penelitian. Hal ini dikarenakan masalah yang dibahas berkaitan dengan memaparkan hubungan antara peraturan perundang-undangan yang ada terhadap pengelolaan sumber daya perikanan di provinsi Lampung. Dengan pendekatan ini diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas dan utuh mengenai latar belakang yang menjadi masalah terjadinya ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan peraturan terkait pengelolaan sumber daya perikanan.

Dari permasalahan peneitian yang dijelaskan diatas, maka analisis terhadap isu hukum terkait dengan peran pemerintah daerah dalam kegiatan pertambangan dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum. Penelitian hukum itu sendiri merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini, terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum. Selain itu, metode penelitian hukum bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum serta permasalahan yang timbul didalamnya,

sehingga hasil yang akan dicapai kemudian adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogya nya atas isu yang diajukan.⁶²

Pendalaman terhadap isu hukum terkait dengan peran pemerintah daerah dalam kegiatan pertambangan dilakukan melalui pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) untuk memberikan kejelasan soal pengelolaan sumber daya perikanan. Hal ini penting untuk menghindari kesesatan dalam melakukan penalaran (*Contradictio in termino*) yang berimplikasi pada kesesatan (*fallacy*) serta penerapan hukum. Dalam pendekatan teori hukum, kesalahan dalam merumuskan konsep mengakibatkan kesalahan dalam mengambil kesimpulan.

Pendekatan masalah merupakan proses pemecahan atau penyelesaian masalah melalui tahap-tahap yang telah ditentukan sehingga mencapai tujuan penelitian.⁶³ Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan masalah yang akan digunakan pada penelitian ini adalah Pendekatan Yuridis Normatif dan pendekatan an perundang-undangan (*Statute Approach*): Pendekatan Yuridis Normatif⁶⁴ yaitu pendekatan dengan cara menelaah kaidah-kaidah, norma, norma, aturan-aturan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Pendekatan tersebut dimaksud untuk mengumpulkan berbagai macam peraturan perundang-undangan, teori-teori dan literatur-literatur yang erat hubungan dengan pengelolaan sumber daya perikanan.

⁶² Hadjon, Philipus M. (1997). *Pengkajian Ilmu Hukum*, Makalah, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Surabaya: Universitas Airlangga, hal. 20. Lihat juga Marzuki, Peter M. (2005). *Penelitian Hukum* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm .35.

⁶³ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), hlm. 112.

⁶⁴ Soerjono Soekanto, 1983, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta), hlm. 27

Pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti terkait dengan pengelolaan sumber daya perikanan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang menggambarkan dan menguraikan keadaan, yang ada secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai tinjauan yuridis normatif mengenai pengelolaan sumber daya perikanan, deskriptif karena merupakan suatu upaya untuk mendeskripsikan (mengungkapkan atau memaparkan) mengenai pengelolaan sumber daya perikanan.

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber data penelitian yang digunakan penulis dalam menyusun penulisan hukum ini adalah sumber data sekunder, yang terdiri dari :

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum mengikat, yakni berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya perikanan. Dalam hal ini undang-undang yang akan digunakan oleh penulis antara lain:
 1. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 *juncto* Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Selanjutnya disebut UU PWP3K),

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah (Selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintah Daerah), dan
 3. Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Optimalisasi Pemanfaatan Sumberdaya Kelautan Dan Perikanan.
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti: hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, buku-buku, hasil seminar, jurnal-jurnal ilmiah.
- c) Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum, seperti kamus hukum indeks.

4. Prosedur Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan Data yang digunakan pada penelitian ini adalah prosedur studi pustaka. Studi Kepustakaan adalah Pengkajian tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber. Pengkajian tersebut dilakukan dengan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah dan mengutip dari buku-buku literatur, perundang-undangan, dokumen, dan pendapat para sarjana dan ahli⁶⁵ yang berkaitan dengan budidaya perikanan.

⁶⁵ Ishaq, 2017, Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi, (Bandung, Alfabeta), hlm. 66

b. **Pengolahan Data**

Setelah data studi pustaka terkumpul, maka data diproses melalui pengolahan data, pengolahan data yaitu kegiatan merapikan data dari hasil pengumpulan data sehingga siap pakai untuk dianalisis. Dengan langkah-langkah sebagai berikut⁶⁶:

- a. Pemeriksaan data (*editing*), yaitu mengoreksi data yang terkumpul sudah cukup lengkap, sudah benar, dan sudah sesuai dengan masalah;
- b. Klasifikasi data, yaitu menempatkan data sesuai dengan kelompok-kelompok yang telah ditentukan dalam bagian-bagian pada pokok bahasan yang akan dibahas, sehingga diperoleh data yang objektif dan sistematis sesuai dengan penelitian yang dilakukan.
- c. Rekonstruksi data (*reconstruction*), yaitu menyusun ulang data secara teratur, berurutan, dan logis sehingga mudah dipahami dan diinterpretasikan untuk menjawab pokok bahasan yang diteliti.
- d. Sistematis data (*systematizing*), yaitu penyusunan data berdasarkan urutan data yang telah ditentukan dan sesuai dengan ruang lingkup pokok bahasan secara sistematis dengan maksud untuk memudahkan dalam menganalisis data.

4. **Analisis Data**

Data yang telah diolah kemudian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Analisis kualitatif, yaitu suatu analisa data yang digunakan untuk aspek-aspek normatif (yuridis) melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 129

lain untuk mendapatkan suatu kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya, sehingga memperoleh gambaran yang baru ataupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada atau sebaliknya.⁶⁷ Data-data yang dianalisis dalam penelitian ini adalah data-data yang berkaitan dengan budidaya perikanan.

⁶⁷ *Ibid*, hlm134

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Makna Hakiki Otonomi dalam Otonomi Daerah dalam Budaya Perikanan

Otonomi dalam pengertian politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri.⁶⁸ Definisi tersebut memberikan pengertian bahwa otonomi sendiri berkaitan sebagai bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah intern tanpa diintervensi oleh pihak lain dengan kata lain apabila dikaitkan dengan kata daerah maka otonomi daerah sendiri berarti pemerintahan sendiri.

Konteks pemerintahan sendiri dalam pembahasan otonomi daerah perlu ditempatkan pada koridor yang tepat. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan otonomi daerah sendiri bersinggungan erat dengan paradigma sistem pemerintahan negara yang dianut. Apakah sistem negara tersebut berbentuk negara kesatuan (*unitary state*) ataukah negara federal (*federal state*). Pilihan bentuk sistem negara sangat mempengaruhi implementasi kebijakan otonomi daerah yang dipakai. Selain menyangkut sistem pemerintahan negara, aspek krusial lainnya yang penting untuk dibicarakan dalam membahas makna hakiki dari pengertian otonomi daerah adalah otonomi daerah untuk menuju pemerintahan sendiri tidak dapat diartikan kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*)

⁶⁸ BN Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2007, hlm. 350.

dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa serta kehancuran negara.⁶⁹ Oleh karena itulah, membicarakan makna otonomi dalam otonomi daerah bukan berarti kebebasan berekspresi seluas-luasnya untuk mengatur daerahnya sendiri, namun kebebasan itu diartikan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab mengingat pusat berperan sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut agar norma-norma yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah pusat.

Secara global, isu mengenai otonomi daerah banyak mengemuka di negara-negara utamanya menyangkut persoalan penyebaran kekuasaan kekuasaan (*dispersion of power*) sebagai manifestasi riil dari demokrasi. Dengan kata lain, otonomi daerah sebagai manifestasi demokrasi pada hakekatnya merupakan penerapan konsep teori "*areal division of power*" yang membagi kekuasaan secara vertikal suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah.⁷⁰ Pembilahan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan tersebut kembali lagi kepada sistem pemerintahan negara yang dianut. Dua premis mengemuka terkait pembilahan kewenangan tersebut disesuaikan dengan sistem negara yakni kekuasaan yang terpisah (*power separation*) dalam sistem federalisme dan kekuasaan yang terpisah (*power sharing*) dalam negara kesatuan/unitarianisme.

⁶⁹ I Wayan Arthanaya, Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Kertha Wicaksana*, Vol. 17, No. 2, 2011, hlm. 178.

⁷⁰ Abdul Gafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003, hlm. 76.

Otonomi dalam konsep federalisme sendiri diartikan sebagai bentuk independensi kewenangan daerah dari segala bentuk intervensi dari pemerintah pusat. Daerah atau dalam bahasa otonomi federalisme disebut sebagai pemerintah lokal (*local government*) merupakan unit politik memiliki kedaulatan tersendiri yang berperan sebagai unsur pembentuk federalisme. Yang dimaksudkan sebagai unit politik adalah sebelum terbentuknya federasi, wilayah tersebut sudah memiliki kemerdekaan tersendiri yang diakui keabsahannya. Hal inilah yang kemudian menjadikan otonomi dalam federalisme memiliki berbagai eksklusifitas tersendiri menyangkut wewenang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif tersendiri yang berbeda antar pemerintah lokal lainnya.

Otonomi dalam konsep federalisme juga tidak mengenal adanya hubungan hierarkis yang selama ini ada dalam implementasi otonomi daerah yakni hubungan antara pemerintah lokal di tingkat negara bagian maupun yang berada pemerintahan lokal di bawahnya seperti *municipality*, *township*, maupun *county* adalah sama dan sejajar. Kesejajaran tersebut karena setiap pemerintahan lokal adalah wilayah yang independen dan tidak terikat satu sama lain. Hal inilah yang menjadikan sistem eksekutif, legislatif, maupun yudikatif antar daerah otonom berlainan satu sama lainnya. Sebagai contoh perjudian dilegalkan di Negara Bagian Nevada, namun dilarang keras di Negara Bagian California, Amerika Serikat. Pola yang tidak seragam tersebut mengikuti karakteristik sosial-politik yang berada di daerah otonom tersebut.⁷¹

Oleh karena itulah, dalam implementasi kebijakan otonomi dalam federalisme jarang ditemukan berbagai bentuk ketidakpuasan masyarakat yang

⁷¹ Affan Gaffar, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 10.

ditunjukkan daerah atas kebijakan dari pusat. Masyarakat sudah menilai bahwa otonomi yang telah diberikan oleh pemerintah federal telah mengafirmasi segala bentuk kebutuhan masyarakat sebagai warga negara. Relasi simetris hubungan pusat dan daerah membuat posisi advokasi kebijakan maupun posisi tawar politik daerah juga berimbang dengan pusat. Bisa dikatakan bahwa federalisme merupakan hasil konsensus dari berbagai daerah otonom yang kemudian mengikrarkan diri menjadi satu ikatan.

Oleh karena itulah, prinsip otonomi yang dijalankan dalam konsep federalisme sendiri bersifat penuh dan seluas-luasnya. Hal inilah yang kemudian membuat pemerintah lokal bisa dikatakan negara dalam negara dimana federalisme sebagai negara besar melindungi pemerintah lokal sebagai negara kecil. Meskipun demikian konsep otonomi dalam federalisme sendiri memiliki berbagai pengaturan-pengaturan tersendiri yang diatur oleh pemerintah federal. Pengaturan tersebut berfungsi untuk menjelaskan secara rinci kewenangan pemerintah federal dan pemerintahan lokal agar dapat dilaksanakan secara penuh dan bertanggung jawab.

Hal esensial yang perlu diperhatikan dalam membahas konsep otonomi daerah dalam negara kesatuan adalah “pematangan konsep federalisme” (*federal arrangement*). Yang dimaksudkan dengan definisi pematangan tersebut adalah bentuk pengadopsian prinsip-prinsip federalisme dalam bentuk otonomi daerah di negara kesatuan karena sejatinya negara kesatuan sendiri tidaklah mengenal konsep otonomi karena semua kekuasaan tersentralisasikan di pemerintahan pusat, daerah sendiri tidak lebih sekedar dari subordinasi dari pemerintah pusat.⁷² Namun demikian membicarakan paradigma federalisme dalam otonomi daerah di

⁷² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibie Center, 2001, hlm.28.

Indonesia bukan dimaksudkan untuk mengkonversi eksistensi provinsi menjadi negara bagian sebagaimana yang terjadi dalam paradigma federalisme murni.

Paradigma federalisme dalam hal ini perlu dibedakan menjadi tiga hal yakni federalisme murni, federalisme kelembagaan, maupun federalisme prinsipal. Dari sekian tiga hal tersebut aplikasi prinsipal federalisme yang terdiri dari desentralisme, devolusi, maupun tugas pembantuan diadopsi dalam konsep otonomi daerah di negara kesatuan. Indonesia yang majemuk dan terfragmentasi dengan berbagai macam keanekaragaman budaya sangatlah riskan untuk menjadi negara federasi. Fakta sejarah membuktikan bahwa pengadopsian federalisme justru memecah-belah Indonesia menuju arah disintegrasi kebangsaan.

Adalah Belanda yang menggunakan federalisme sebagai bagian dari konspirasi politik *divide et impera* yang bertujuan melemahkan Indonesia sehingga mudah untuk dikolonialisasi ulang. Negara kesatuan sebagai pilihan para pendiri bangsa merupakan cara menghindari hal tersebut dimana konteks “kesatuan” lebih ditonjolkan daripada “persatuan”.⁷³ Perbedaan lokus penekanan tersebut memberikan arti bahwa dalam konsep kesatuan mengasumsikan bahwa daerah melebur menjadi satu yakni pemerintah pusat sementara persatuan lebih mengarah pada pengertian pusat sebagai gabungan dari asosiasi dari daerah.

Fenomena otonomi daerah yang berlangsung di negara penganut sistem negara kesatuan sendiri merupakan cara riil untuk mengaplikasikan demokrasi secara menyeluruh. Hal sama juga berlaku dalam konteks Indonesia paska 1998 dimana ancaman disintegrasi bangsa kian menggelora dimana muncul gerakan pro kemerdekaan yang dilakukan oleh Riau, Papua, maupun Aceh untuk memisahkan

⁷³ Agussalim Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007, hlm.74.

diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian hak otonomi dianggap sebagai jalan tengah untuk menghindari potensi konflik vertikal dan horizontal sehingga mengganggu stabilitas politik negara.

Namun sebelum otonomi daerah menjadi wacana dominan dalam pengaturan pemerintahan daerah di Indonesia. Desentralisasi sebagai sendiri sudah menjadi bagian dari mekanisme konstitusi negara kita terlebih bila kita merujuk pada pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dimana NKRI terdiri dari daerah besar dan kecil atau dalam bahasa konstitusionalnya diartikan sebagai pemencaran kekuasaan di lakukan melalui badan-badan publik satuan pemerintahan di daerah dalam wujud desentralisasi teritorial, yang mempunyai kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Sehingga terdapat dua nilai dasar yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi territorial. Nilai unitaris dimaksudkan bahwa di Indonesia tidak akan memiliki satuan pemerintahan lain yang bersifat Negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Indonesia tidak akan terbagi dalam kesatuan-kesatuan pemerintahan.

Tentunya kadar desentralisasi yang diterapkan sebelum tahun 1999 disesuaikan dengan kondisi sosial politik yang berkembang saat itu. Oleh karena itulah, ada baiknya bagi kita untuk melihat secara ringkas trajektori perjalanan pengaturan pemerintahan daerah yang berlangsung Indonesia. Hal ini menjadi penting dan signifikan bagi kita untuk memetakan akar-akar permasalahan dalam penerapan otonomi daerah di Indonesia terlebih lagi dalam analisa relasi hubungan pusat-daerah di Indonesia.

B. Paradigma Otonomi Daerah Pasca Reformasi

Pasca jatuhnya Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia dibayang-bayangi oleh gelombang perpecahan bangsa yang besar. Berbagai daerah kemudian bergejolak menuntut kemerdekaan dari Jakarta yang ditandai dengan huru-hara massal di berbagai daerah. Beberapa pengamat menilai bahwa Indonesia akan mengalami balkanisasi seperti halnya Yugoslavia maupun Uni Sovyet yang bubar karena pecahnya perang sipil. Apalagi hal tersebut makin menjadi nyata manakala semangat etnonasionalisme meningkat di daerah seperti Riau, Papua, Aceh, Timor-timur dan lain sebagainya yang ingin mendirikan negara sendiri berbasis etnisitas. Negara dianggap gagal dalam menjalankan governabilitas yang dapat menjamin stabilitas ekonomi dan politik sehingga tuntutan dari daerah kemudian ikut bergelora.

Beberapa akademisi kemudian ikut bersuara untuk menghidupkan wacana federalisme di Indonesia yang bisa mengakomodasi semangat etnonasionalisme tersebut.⁷⁴ Namun ada pula yang menolak ide federalisme tersebut dengan alasan mengkhianati konstitusi Indonesia yang berwujud negara kesatuan dan menilai federalisme justru akan mempercepat daerah untuk melepaskan diri dari NKRI.⁷⁵ Maka ditengah kemelut itulah, lahirlah UU 22/1999 yang dianggap sebagai jalan tengah antara mengakomodasi keinginan daerah untuk menuntut otonomi yang lebih luas dan keinginan pusat untuk tetap mempertahankan NKRI.

Paradigma desentralisasi otonomi daerah yang riil dan seluas-luasnya memang menjawab berbagai gejolak yang ditimbulkan oleh pengaturan sentralisasi

⁷⁴ Purwo Santoso, Amandemen Konstitusi untuk Mengelola Kebhinnekaan Indonesia, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 10. No. 3, 2007, hlm. 391.

⁷⁵ Warsito Utomo, Sistem Federal dalam Negara Kesatuan : Kasus Pengaturan Desentralisasi Otonomi, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 1, No. 3, 1998, hlm. 5.

daerah Orde Baru selama implementasi UU 5/1974. Bisa dikatakan munculnya gerakan separatisme maupun wacana federalisme yang kembali muncul paska 2001 sebenarnya merupakan respon atas ketidakadilan ekonomi yang dialami daerah. Dengan kata lain, munculnya gejolak daerah baik yang menuntut otonomi secara meluas maupun yang berujung pada gerakan separatism lebih identik sebagai cara daerah untuk memaksa Jakarta merubah format hubungan pusat-daerah yang selama ini lebih menguntungkan pusat.

Selama ini yang ada dalam praktik otonomi daerah era UU 5/1974 adalah *inter colonialism* yakni “penjajahan yang dilakukan Jawa terhadap pulau lainnya di Indonesia.” Jawa memang menjadi prioritas pembangunan bagi Orde Baru untuk menampilkan etalase Indonesia mini dengan modernitas, namun melupakan sumbangsih pulau-pulau lainnya. Hal ini yang kemudian membangkitkan sentimen primordial-etnisitas yang menempatkan Jawa terutama Jakarta sebagai sentrum politik nasional sebagai musuh bersama bagi sebagian besar masyarakat non Jawa.

UU 22/1999 mengakomodasi berbagai permasalahan tersebut paska otoritarian dengan menitikberatkan pada 4 hal sensitif yakni *sharing of power*, *sharing of revenue*, *empowering* lokalitas, dan pengakuan dan penghormatan pusat terhadap identitas kelokalan. Empat hal inilah yang selalu menjadi ganjalan hubungan pusat-daerah di Indonesia sehingga berakibat pada instabilitas makro. Oleh karena itulah dalam UU 22/1999 inilah kemudian dikembangkan tiga model paradigma besar desentralisasi otonomi daerah yakni desentralisasi politik yakni mekanisme pemerintah pusat memberikan kekuasaannya kepada pemerintah daerah, yang sering kali disebut otonomi daerah, desentralisasi administratif yakni penyerahan wewenang administratif dari pusat kepada pemerintah daerah, dan

desentralisasi fiskal yakni penambahan tanggung jawab keuangan dan kemampuan pemerintah daerah dengan diundangkannya UU 25/1999.⁷⁶

Pada masa UU 22/1999 dengan fokus pada paradigma demokratisasi (*local democracy model*), Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Konsekuensina, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, karena prinsipnya “Mereka yang dipilih bertanggung jawab kepada yang memilih”. Model ini memang membuat pemerintahan menjadi sangat demokratis. Makna “kedaulatan di tangan rakyat” seperti model demokrasi substantif. Selain halnya demokratisasi, aspek kesejahteraan sosial (*social welfare*) juga menjadi lokus utama dalam UU ini yakni dengan meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas dan memadai sekaligus juga meningkatkan partisipasi penduduk lokal dalam proses pembangunan yang terjadi di daerahnya.

Hal ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang digunakan dalam UU ini yakni otonomi riil dan seluas-seluasnya dengan memberikan kewenangan yang meluas bagi daerah untuk menata rumah tangganya sendiri sehingga daerah kemudian memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat daripada pusat. UU 22/1999 juga menggunakan dasar filosofi keanekaragaman dalam kesatuan (*diversity in unity*). Dasar filosofi ini sejalan dengan sesanti “Bhineka Tunggal Ika”. Konsekuensi logisnya, isi dan bentuk otonomi yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Pola otonomi yang digunakan juga berubah dari simteris menjadi asimetris.⁷⁷ Pada masa ini lahir UU 21/2000 tentang Otonomi

⁷⁶ Wihana Kirana Jaya, Kebijakan Desentralisasi di Indonesia dalam Perspektif Teori Ekonomi Kelembagaan, *Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, 23 Desember 2010, hlm.5.

⁷⁷ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: LIPI, 2005, hlm. 46.

Khusus Papua dan UU 11/2006 tentang NAD selanjutnya paling mutakhir adalah UU 13/2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, yang isi otonominya jauh berbeda dengan isi otonomi daerah lainnya di Indonesia. Pemberian otonomi khusus ditujukan untuk mereduksi konflik separatisme di daerah sekaligus juga upaya negara untuk mengakui entitas yang terlebih dahulu hadir sebelum NKRI berdiri. Berbagai kondisi itulah yang kemudian mendorong terjadinya pemekaran daerah di berbagai daerah Indonesia PP No. 129/2000.

Pemekaran daerah memang bertujuan normatif yakni Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat sehingga pemerintah pusat tidak terbebani bertumpuknya agenda pada daerah-daerah, mendorong akuntabilitas dan transparansi, mendorong iklim kompetitif antar daerah, maupun meningkatkan kemandirian ekonomi. Dalam kurun waktu 12 tahun terakhir semenjak pemekaran daerah diberlakukan, aspek positif dan aspek negatif timbul dari kebijakan tersebut dimana terdapat daerah yang benar-benar berhasil dan ada pula daerah yang gagal. Namun, di sini kita tidak berbicara mengenai dampak, tetapi lebih dikhususkan bagaimana kita menganalisis demokratisasi sebagai desain makro otonomi daerah apakah sudah benar ataukah belum.

Dalam beberapa tahun belakangan ini, muncul berbagai analisis politik dan pemerintahan mulai mempertanyakan kembali esensi diadakannya desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yang tujuannya untuk mendemokratiskan dan mensejahterakan masyarakat di aras lokal. Dalam aspek sosial-politik saja, terjadi fenomena pembajakan demokrasi (*democracy hijacking*) yang dilakukan oleh elite politik daerah yang kemudian berkembang menjadi rezim oligarkis. Padahal paradigma demokratisasi yang menjadi *grand design* dari otonomi daerah paska

1999 adalah meningkatkan partisipasi dan deliberasi saluran politik antara pemerintah dengan publik. Munculnya rezim oligarkis sendiri merupakan eksekusi dari pola reorganisasi kekuatan lama dalam era pemerintahan baru. Reorganisasi kekuatan lama ditandai dengan munculnya fenomena orang kuat (*local bossism*) di daerah, politik dinasti yang berbasiskan pada klan, maupun politik patronase yang terjadi antara logika bisnis dengan politik. Dalam aspek sosio-kultural, otonomi daerah justru menguatkan fenomena neo-primordialisme di daerah yakni pembentukan daerah otonom berdasarkan etnisitas.

Semangat primordialisme tersebut muncul manakala otonomi daerah mendorong terbentuknya sekat-sekat sosial-kultural antar masyarakat. Hal itulah yang kemudian memunculkan isu putra daerah sebagai penegasan bahwa otonomi daerah sendiri bersifat eksklusif berdasarkan ikatan etnisitas. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang awalnya digunakan untuk memperkuat sendi-sendi kebangsaan NKRI di daerah. Dalam aspek spasial-geografi, otonomi daerah justru mendorong terjadinya konflik perbatasan untuk memperebutkan sumber ekonomi. Gejala ini timbul antara Sorong dan Sorong Selatan dalam perebutan lading minyak bumi dan gas Tangguh, Riau dan Kepulauan Riau dalam berebut Pulau Berhala, Kediri dan Blitar dalam merebutkan Gunung Kelud, dan lain sebagainya.

Adapun dalam praktiknya di ruang administrasi pemerintahan terjadinya salah pemahaman dalam memahami otonomi daerah yang kemudian menjadikan masing-masing aktor merasa dirinya otonom. Indikasinya bisa terlihat dari keenganan bupati/ walikota dibina dan diawasi oleh gubernur selaku wakil pemerintah pusat, penolakan laporan keterangan pertanggungjawaban kepala

daerah oleh DPRD, hubungan camat dengan lurah yang masih bersifat hierarkhis, terjadinya disparitas ekonomi yang cukup besar antara daerah kaya dan daerah miskin, dan lain sebagainya. Kesemua hal tersebut merupakan eksese Sementara di sisi yang lain, muncul ego sentralisasi yang ingin kembali diterapkan oleh pusat dalam proses pemerintahan daerah seperti dituangkan pada Pasal 7. Disebutkan: *Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya.* Selain itu pula ada perbedaan mencolok antara UU 32/2004 dengan UU 22/1999 yakni menyoal kewenangan daerah bilamana UU 22/1999 dikenal dengan istilah *penyerahan kewenangan* sedangkan UU 32/2004 sendiri *penyerahan urusan* yang lebih ke arah resentralisasi. Fenomena ini menguatkan kesan bahwa pengaturan hubungan kekuasaan antara pusat-daerah menurut UU 22/1999 tetap belum terbebas dari sikap ambivalensi antara keinginan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi dan sentralisasi.

Ambivalensi tersebut dapat terbaca munculnya gejala *bing bang decentralization* yakni semakin banyaknya tuntutan pemekaran daerah yang dilakukan untuk melepaskan diri dari daerah induknya. Tercatat sejak tahun 1999 jumlah daerah otonom telah berkembang pesat dari 319 daerah otonom menjadi 524 daerah otonom (provinsi, kabupaten, kota). Dalam kurun satu dekade terakhir, terjadi peningkatan hampir 47% untuk penciptaan daerah otonom baru di seluruh Indonesia. Peningkatan tersebut didasarkan atas berbagai kepentingan baik itu yang sifatnya strategis maupun non strategis. Misalnya saja pembentukan daerah otonom baru di kawasan perbatasan untuk memperkuat kekuatan pertahanan dalam negeri

sekaligus juga menanggulangi aksi penyelundupan barang ilegal maupun imigran gelap maupun untuk meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat yang berada di daerah pedalaman.

Namun, kita tentunya jangan berbicara normatif saja dalam membicarakan pemekaran daerah ini. Akan tetapi, lebih dari itu apa yang mendasari sebenarnya terbentuknya suatu daerah otonom tersebut lebih dikarenakan mengincar transfer dana perimbangan dari pusat ke daerah. Dalam RAPBN 2013 saja, pemerintah pusat mengalokasikan transfer daerah dialokasikan untuk belanja pegawai, dalam bentuk DAU Rp 306,2 triliun (59%), tunjangan profesi guru Rp 43,1 triliun (8%) dan tambahan penghasilan guru Rp 2,4 triliun (1%).⁷⁸

Praktis, sulit mengharapkan daerah untuk mengalokasikan lebih besar anggarannya untuk belanja modal atau pelayanan publik. Membesarnya dana DAU, DBH, maupun DAK itu yang kemudian membuat terjadinya kontestasi antar elite baik dari pusat maupun daerah saling berlomba-lomba mengajukan inisiatif pembentukan daerah otonom baru. Misalnya saja, secara politik, adanya pemekaran akan menambah jumlah kursi suara, secara ekonomi, pemekaran memicu proyek baru, secara militer, pemekaran mendorong terbentuknya daerah komando militer baru. Hal inilah yang kemudian banyak kepentingan bermain dalam otonomi daerah, namun masyarakat di aras lokal yang dipinggirkan. Alasan untuk mendemokratikan maupun untuk mensejahterakan masyarakat daerah yang menjadi paradigma mendasar dari UU Pemerintahan Daerah baik UU 22/1999 maupun UU 32/2004 hanyalah retorika semu dan hanya hitam diatas putih yang

⁷⁸ Yuna Farhan, Transfer Anggaran (Birokrasi) Daerah, <http://cetak.kompas.com/read/2012/08/28/05051691/transfer.anggaran.birokrasi.daerah>, diunduh 10 Oktober 2020.

mana bagus dalam perencanaan tetapi tidak konsekuen dalam pelaksanaan.⁷⁹ Faktanya kini banyak bermunculan daerah otonom, akan tetapi kesejahteraan masyarakat kurang. Banyaknya elite pusat maupun daerah ditengarai menjadi sumber masalah tersebut.

Prinsip “*money follow function*” yang tujuan awalnya untuk membiayai kesejahteraan masyarakat justru banyak disalahgunakan. Banyak dana kemudian digunakan untuk membiayai birokrasi daripada membiayai proyek pembangunan. Berdasarkan data FITRA, pada tahun 2011 terdapat 124 daerah yang 50% lebih anggarannya dialokasikan untuk belanja pegawai, jumlahnya meningkat menjadi 302 daerah pada APBD 2012, bahkan 16 daerah diantaranya menganggarkan belanja pegawainya di atas 70%.

Dengan postur anggaran seperti ini, tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah dengan mendekatkan pelayanan publik akan sulit dicapai, meski otonomi daerah telah berjalan lebih dari satu dasawarsa. Hal itu yang kemudian memicu banyak daerah mengeluarkan banyak konsensi pertambangan untuk memicu PAD dengan melakukan kavlingisasi hutan maupun sumber daya alam lainnya sebagai area pertambangan. Pemerintah daerah otonom juga masih dianggap rakus karena menerapkan pajak tertinggi untuk bagi hasil tambang sehingga memberatkan pengusaha yang ingin berinvestasi di daerah.

Desentralisasi otonomi daerah juga memicu adanya desentralisasi korupsi yang tersebar ke berbagai daerah kemudian menyeret elite pusat. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan otonomi daerah sendiri sebenarnya pisau bermata dua yakni mendorong terjadinya desentralisasi oligarkis dan mendorong terjadinya

⁷⁹ Sadu Wasistiono, Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan, *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 21, No. 3, 2010, hlm. 15.

praktik klientelisme politik. Dua hal tersebut adalah suatu kewajaran dalam melihat otonomi daerah di Indonesia kontemporer. Maraknya “raja-raja kecil” tersebut sangatlah mirip dengan kelakuan rezim Orde Baru dengan melakukan perselingkuhan dengan pebisnis maupun bermain proyek pembangunan pusat.

Klientelisme ini marak terjadi manakala perhelatan pemilukada terjadi, dimana dana kampanye pasangan calon kepala daerah disokong oleh pebisnis dan jika menang semua proyek pembangunan akan dikuasai oleh pebisnis tersebut. Adanya monopoli ekonomi yang didukung rezim oligarkis memberikan gambaran bagi kita bahwa desain otonomi daerah kita masih lemah.⁸⁰ Meski fenomena tersebut tidak bisa dijadikan suatu generalisasi umum untuk melihat otonomi daerah di Indonesia, karena juga terdapat banyak daerah lainnya yang berprestasi karena otonomi daerah. Namun faktanya, korupsi di Indonesia justru banyak dilakukan daerah daripada pusat. Fakta terdapat 57 kepala daerah yang menjadi tersangka korupsi dalam kurun waktu 2008-2012 ini merupakan gambaran riil bahwa demokrasi yang mensejahterakan sebagai paradigma otonomi daerah telah gagal dilakukan.

C. Pengaturan Hukum Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Indonesia

Penanganan persoalan tentang pengelolaan sumber daya yang terkandung di wilayah laut yang ada dalam penguasaan suatu negara pada akhirnya diserahkan kepada dan ditentukan oleh kebijakan nasional masing-masing negara, terutama dalam kaitan pengaturan (regulasi), pengawasan dan penegakan hukum. Setiap negara berhak dan bertanggung jawab atas aktivitas pemanfaatan sumber daya

⁸⁰ Ahmad Khoirul Umam, Two Edge Knife of Decentralization, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 15, No. 1, 2011, hlm. 82.

kelautan yang berada di wilayah yurisdiksinya, termasuk perlindungan dan pelestarian lingkungannya, sebagaimana diatur dalam Konvensi PBB tentang Hukum Laut (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*) 1982. Hampir dua pertiga bagian dari permukaan bumi merupakan wilayah yang tertutupi oleh air, baik berupa samudera, laut, danau maupun sungai, sedangkan wilayah daratan hanyalah sepertiga bagian dari planet ini. Luas permukaan planet bumi adalah sekitar 510 juta km², dari jumlah itu + 361 juta km² atau 70,8% tertutup oleh laut.⁸¹

Secara garis besar sumber daya kelautan (*marine resources*) dibagi dalam tiga kelompok: (1) sumber daya dapat pulih (*renewable resources*), (2) sumber daya tak dapat pulih (*non-renewable resources*), dan (3) jasa-jasa lingkungan (*environmental services*).⁸² Termasuk dalam kelompok sumber daya dapat pulih, antara lain, adalah:

- a. Perikanan laut, baik perikanan budidaya maupun perikanan tangkap;
- b. Terumbu karang (*coral reef*);
- c. Hutan bakau (*mangrove*);
- d. Padang lamun dan rumput laut (*seagrass*)
- e. Bahan-bahan bioaktif (*bioactive substances*)

Cara-cara manusia mendayagunakan sumber daya kelautan belum efisien bahkan seringkali merusak kelestariannya. Tanda-tanda kerusakan lingkungan telah tampak di berbagai kawasan laut dunia, meski belum separah kerusakan yang terjadi di daratan. Gejala pencemaran, *overfishing* (tingkat penangkapan ikan

⁸¹ Anugerah Nontji, *Laut Nusantara*, Edisi Ke-3, Jakarta: Penerbit Djambatan, 2002.

⁸² Rokhmin Dahuri, *Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Lautan Secara Terpadu*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.

melampaui kemampuan pulihnya), dan degradasi fisik habitat utama pesisir dan laut (seperti kerusakan hutan mangrove, terumbu karang) di beberapa kawasan laut dunia telah mencapai tingkat yang dapat mengancam kemampuan berkelanjutan (*sustainable capacity*) ekosistem laut untuk mendukung kehidupan manusia. Pada tanggal 21 Maret 1980, Pemerintah mengeluarkan Pengumuman Pemerintah Republik Indonesia tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI). Pengumuman Pemerintah ini jelas bukan merupakan suatu produk hukum, tetapi lebih mencerminkan kebijakan politik pemerintah Indonesia yang dimaksudkan untuk mengantisipasi pengaturan ZEE dalam UNCLOS 1982. Kemudian pemerintah meningkatkan status Pengumuman Pemerintah tentang ZEEI tersebut menjadi undang-undang, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Meskipun Indonesia pada saat itu belum meratifikasi UNCLOS, tetapi secara prinsip ketentuan-ketentuan tentang ZEE dalam Konvensi tersebut telah diresepsi ke dalam Undang-Undang tentang ZEE Indonesia. Pengaturan tentang ZEE tidak semata-mata mengenai sumber daya perikanan saja tetapi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1)(a), mencakup hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi, pengelolaan dan konservasi sumberdaya alam hayati dan non hayati dari dasar laut dan tanah di bawahnya serta air di atasnya dan kegiatan-kegiatan lainnya untuk eksplorasi dan eksploitasi ekonomi zona tersebut, seperti pembangkitan tenaga dari air, arus dan angin. Pemanfaatan atau pengelolaan sumber daya alam, baik di wilayah daratan maupun perairan, laut dan samudera yang tunduk kepada yurisdiksi nasional negara Republik Indonesia, merupakan satu bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional dalam rangka

mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Pemerintah memberikan perhatian yang lebih besar terhadap sektor kelautan, pada tahun 1999 dibentuk sebuah lembaga pemerintah baru yang secara khusus membidangi masalah kelautan, yaitu Departemen Kelautan dan Perikanan (mulanya bernama Departemen Kelautan, kemudian diganti menjadi Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan) pada tahun 1997. Kebijakan ini tampaknya mencerminkan upaya serius pemerintah untuk lebih memperhatikan persoalan kelautan yang selama beberapa waktu ini terkesan diabaikan. Persoalan lainnya yang memberikan pengaruh cukup mendasar adalah mulai efektifnya otonomi daerah, yang dimulai dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999, undang-undang ini sekarang sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam undang-undang ini, Daerah diberi kewenangan untuk mengatur pemanfaatan sumberdaya kelautan di wilayahnya.

Bagaimanapun kehadiran pelaku- pelaku baru yang akan turut berkiprah dalam pemanfaatan sumber daya alam kelautan akan menimbulkan konsekuensi yang tidak kecil artinya bagi sektor ini. Dari aspek pengaturan, sejumlah peraturan

perundang-undangan nasional (yang dikeluarkan oleh Pusat) yang ada sekarang masih belum dapat diharapkan akan banyak mendukung pembuatan peraturan-peraturan daerah mengenai pengelolaan sumberdaya kelautan secara terpadu, karena peraturan perundang-undangan nasional yang ada saat ini umumnya masih bersifat sektoral dan sentralistis.⁸³

D. Kewenangan Pemerintahan Terhadap Pengelolaan Sumberdaya Perikanan

Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah bertujuan memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi pemerintahan nasional, dimana implementasi pelaksana roda pemerintahan di tingkat pusat ke di tingkat daerah secara nasional dilakukan dengan metode pendelegasian wewenang dari tingkat pusat ke tingkat daerah, yang teoritis bersifat *atribustif*, *delegatif* ataupun *mandat*.⁸⁴

Realisasi konsep pembagian wewenang pemerintahan sebagaimana tersebut dapat ditelusuri pada Bab IV Urusan Pemerintahan, Pasal 9 sampai dengan Pasal pasal 36 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan tersebut menegaskan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas:

1. urusan pemerintahan absolut,
2. urusan pemerintahan konkuren, dan
3. urusan pemerintahan umum, dan dalam hal ini urusan pemerintahan absolut adalah urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren dipahami sebagai urusan

⁸³ Rokhmin Dahuri, *Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Lautan Secara Terpadu*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000.

⁸⁴ H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1999.

pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Adapun urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan Urusan pemerintahan umum sebagaimana dipahami sebagai urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berdasarkan gambaran pasal 9 dimaksud di atas, dapat dipahami pula bahwa pemerintahan daerah memiliki kewenangan yang terbatas pada urusan konkuren yang didistribusikan dari pusat ke daerah dan secara distributif, terbagi atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan dimana. Secara teknis pengelolaan kelautan merupakan urusan wajib pemerintah daerah yang selanjutnya dibagi atas tingkatan pemerintahan (pusat, provinsi dan kabupaten/kota) menurut wilayah perairan, dimana pada jarak 0-12 mil merupakan kewenangan pemerintah provinsi, sedangkan jarak diatas 12 mil merupakan kewenangan pemerintah pusat, adapun kewenangan pemerintah kabupaten/kota terhadap laut hanya terpusat pada Penerbitan perizinan sebagaimana disebutkan dalam undang – undangan pemerintahan daerah dimaksud.

Berdasarkan atas paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah terhadap kewenangannya di wilayah laut, maka Identifikasi konsep asimetrik menurut dimensi terminologinya harus dipahami sebagai transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah dalam rangka menjaga eksistensi kedaerahan, serta harus dimaknai sebagai suatu bagian dalam pemahaman distribusi administrative penyelenggaraan pemerintahan, bukan tujuan politis dalam skala nasional, tetapi dalam konteks kedaerahan itu sendiri. olehnya itu, desentralisasi kewenangan

penyelenggaraan pemerintahan menjadi solusi atas berbagai persoalan daerah. Khususnya dalam aspek pembangunan ekonomi yang dipandang tidak menguntungkan rakyat daerah berdasarkan penyelenggaraan pemerintahan dengan cara sentralistik. Konsep sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan cenderung melahirkan keseragaman penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan tidak berdasar pada daerah masing-masing.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya perikanan dimasa otonomi daerah yaitu melalui: Perumusan kebijakan, pengaturan dan penetapan standar/pedoman skala provinsi; Penyediaan dukungan, pengembangan perekayasaan teknologi perikanan serta sumberdaya perikanan lainnya; Pengendalian terhadap pelaksanaan pemberantasan dan eradikasi penyakit ikan didarat; Penataan dan pengelolaan perairan di wilayah laut provinsi; Pelaksanaan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut urusan provinsi; Pelaksanaan konservasi dan pengelolaan plasma nutfah sefesifik lokasi serta swaka perikanan di wilayah laut urusan provinsi; Pelayanan usaha pembudidayaan dan penangkapan ikan pada perairan laut diwilayah laut urusan provinsi; Pengawasan, pemanfaatan sumberdaya ikan di wilayah laut urusan provinsi; Pembinaan, pengendalian, pengawasan dan koordinasi; Pelayanan administratif; dan Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.
2. Upaya pemerintah daerah melalui dinas perikanan dan kelautan dalam penerapan produksi perikanan di provinsi lampung melalui: *Restocking/* Penebaran Ikan yang di lakukan di 4 Kab/ Kota; Pengembangan pakan mandiri yang bekerja sama dengan UNILA, yang berupa mesin pakan ikan terapung; Revitalisasi pelabuhan perikanan dan penambahan titik – titik pengisian bahan bakar untuk nelayan Bantuan prasarana usaha perikanan tangkap, berupa 1.200 bubu lipat dan 86 cool box;Perlindungan kepada nelayan dengan bentuk Asuransi Nelayan Berjaya (ANB). Peningkatan kapasitas nelayan dan fasilitasi perizinan / dokumen kapal, yang dilakukan dengan bentuk kegiatan berupa sosialisasi pendaftaran dan perizinan pelaku

usaha perikanan tangkap; Mendorong penggunaan alat tangkap ramah lingkungan dan mengurangi alat tangkap yang dilarang, dengan bentuk kegiatan pemantauan *destructive fish*

B. Saran

1. Dengan beragamnya produksi perikanan di Provinsi Lampung, baik yang berasal dari penangkapan maupun budidaya, perlu didukung pengolahan, pemasaran dan peningkatan mutu untuk memperoleh nilai tambah dan peningkatan daya saing produk perikanan Lampung. Selain itu Dinas Kelautan dan Perikanan perlu berperan aktif dalam mengurangi permasalahan stunting dan pemenuhan gizi sumber protein masyarakat. Provinsi Lampung memiliki 1 (satu) unit Laboratorium Pengujian dan Penerapan Mutu Hasil Perikanan (LPPHP) yang sudah terakreditasi KAN sebagai Lembaga Pengujian (ISO SNI 17025) dan Lembaga Sertifikasi Produk Hasil Perikanan / LS Pro HP (ISO SNI 17065). Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) ini melaksanakan pelayanan pengujian mutu dan produk hasil perikanan, monitoring keamanan pangan serta penilaian kesesuaian SNI produk olahan hasil perikanan.
2. Otonomi daerah sebetulnya sudah relevan dengan pembangunan lingkungan hidup diantaranya sektor perikanan. Walaupun otonomi daerah memiliki banyak keunggulan, namun realitanya sumber daya perikanan belum dieksplorasi secara maksimal untuk mewujudkan kesejahteraan yang merata bagi masyarakat. Untuk mewujudkan keberhasilan pelaksanaan pembangunan harus dimulai dari tahapan perencanaan yang baik dan cermat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. (Jakarta: The Habibie Center. 2001).
- Dahuri, Rokhmin. *Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Lautan Secara Terpadu*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2000).
- . *Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Lautan Secara Terpadu*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2000).
- DG. Matutu, H. Mustamin dkk. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*. (Yogyakarta: UII Press. 1999).
- Gadjong, Agussalim. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. (Bogor: Ghalia Indonesia. 2007).
- Gafar Karim, Abdul, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2003).
- Haris, Syamsuddin. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. (Jakarta: LIPI. 2005).
- HD, Stout. *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin. Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. (Bandung: Alumni, 2004).
- Indrohato. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994).
- Marbun, BN. *Kamus Politik*. (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan. 2007).
- Nontji, Anugerah. *Laut Nusantara*. Edisi Ke-3. (Jakarta: Penerbit Djambatan. 2002).

Artikel Jurnal

- Amarini, Indriati. Evaluasi Aktualisasi Pancasila Melalui Harmonisasi Hukum. *Jurnal Kosmik Hukum*. Vol. 17. No. 2. 2017.
- Arthanaya, I Wayan. Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Kertha Wicaksana*. Vol. 17. No. 2. 2011.
- Budoyo, Spto. Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Ilmiah Civis*. Vol. IV. No. 2. 2014.
- Cendana Prasetyo, Kanyadibya. Mencegah “Tragedy of the Commons” di Teluk Sawai dengan Sasi pada Era Otonomi Daerah. *Journal Governance Innovation*. Vol. 1 No. 1. 2019.
- Dahuri, Rokhimin. Pengelolaan Ruang Wilayah Pesisir dan Lautan Seiring dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Jurnal Mimbar*. Vol. 17 No. 2. 2001.
- Heryandi dkk. Harmonization of Village Development Planning Law in Lampung Coastal in the Spatial Planning Regime. *Journal of Law, Policy, and Globalization*. Vol. 70. 2018.
- Igir, Angreime. Pembatalan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004. *Lex Privatum*. Vol. 5. No. 3. 2017.
- Irawan Febriansyah, Ferry. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia. *Jurnal Perspektif*. Vol. 21. No. 3. 2016.
- Iswahyuni, Ari. Kedudukan Ancaman Pidana Minimal Dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika Pasca Dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2015. *Jurnal Panorama Hukum*. Vol. 3. No. 1. 2018.
- Khoirul Umam, Ahmad. Two Edge Knife of Decentralization. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 15. No. 1. 2011.
- Maharani Sukma, Novira. Analisis Yuridis Pembatalan Perda Oleh Menteri Dalam Negeri. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*. Vol. 5. No. 1.
- Santoso, Purwo. Amandemen Konstitusi untuk Mengelola Kebhinnekaan Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 10. No. 3. 2007.
- Tajali Nur, Insan. Memantapkan Landasan Hukum Formil Sebagai Alat Sinkronisasi Dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan. *Yuriska: Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 10. No. 2. 2018.

Utomo, Warsito. Sistem Federal dalam Negara Kesatuan: Kasus Pengaturan Desentralisasi Otonomi. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 1. No. 3. 1998.

Wasistiono, Sadu. Menuju Desentralisasi Berkeimbangan. *Jurnal Ilmu Politik*. Vol. 21. No. 3. 2010.

Peraturan Perundang-Undang

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Lain-Lain

Farhan, Yuna. Transfer Anggaran (Birokrasi) Daerah, <http://cetak.kompas.com/read/2012/08/28/05051691/transfer.anggaran.birokrasi.daerah>, diunduh 10 Oktober 2020.

Kantaprawira, Rusadi. "*Hukum dan Kekuasaan*". Makalah. Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998.

Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, *Laut Masa Depan Bangsa*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2018.

Kirana Jaya, Wihana. Kebijakan Desentralisasi di Indonesia dalam Perspektif Teori Ekonomi Kelembagaan, *Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada*. (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada. 23 Desember 2010).

Soegiyono, Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, https://puskkpa.lapan.go.id/files_arsip/Soegiyono_Pentingnya_Harmoniasi_2015.pdf, diakses tanggal 1 April 2020.

Sudut Hukum. *Teori Negara Kesejahteraan (welfare state) dan Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, 23 September 2020, <https://www.suduthukum.com/2018/04/teori-welfare-state-rechtstaat.html>