



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PATTIMURA

JURNAL KONSTITUSI

PKK FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PATTIMURA

Volume III No. 1, Juni 2011

- Pengaturan Hukum Terhadap Kewenangan Daerah di Wilayah Kepulauan
Dilihat dari Prinsip Negara Kepulauan
Johanis Leatemia

- Sengketa Kewenangan Antara Pemerintah Daerah Maluku Tengah
dengan Menteri Dalam Negeri
(Telaah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 1/SKLN-VIII/2010)
Jeremy Jefry Pietersz

- Kewenangan MK untuk Memutuskan Pendapat DPR
tentang Dugaan Pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden
Reny H. Nendissa

- Analisis Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi
dalam memutus Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara
Hendrik Salmon

- Kewenangan Mahkamah Konstitusi
dalam Penyelesaian Sengketa Antar Lembaga Negara
Eric Stanley Holle

- Legal Standing Pemohon Berkewarganegaraan Asing
untuk Memohon Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945
pada Mahkamah Konstitusi
Arman Anwar

PENGATURAN HUKUM TERHADAP KEWENANGAN DAERAH DI WILAYAH LAUT DILIHAT DARI PRINSIP NEGARA KEPULAUAN

Oleh : Johanis Leatemia

Abstract

The State Archipelagic Principles are the basic principles which consider the sea's territory as a nation with the land territory, have not been adopted yet in any law arrangement toward the autonomous local authority in sea territory.

1. Pendahuluan

Laut pada dasarnya mempunyai banyak fungsi, baik sebagai sumber makanan bagi umat manusia, sebagai jalan raya perdagangan, sebagai sarana penaklukan, sebagai tempat pertempuran, sebagai tempat bersenang-senang dan rekreasi maupun sebagai alat pemersatu bangsa¹. Fungsi laut sebagai alat pemersatu bangsa, telah menjadi perhatian Pemerintah dan masyarakat Indonesia sejak Pemerintah Belanda memberlakukan *Territoriale Zee en Marittime Kringen Ordonantie (TZMKO)* sebagaimana diatur dalam *Staatblaad* 1939 Nomor 442. Di dalam Pasal 1 ayat (1) TZMKO tersebut dinyatakan bahwa “lebar laut wilayah Indonesia adalah 3 mil laut, diukur dari garis air rendah dari pulau-pulau yang termasuk dalam daerah Indonesia”². Ketentuan ordonansi ini sangat merugikan Indonesia sebagai suatu Negara Kesatuan dengan karakteristik kepulauan karena, di dalam wilayah Indonesia terdapat kantong-kantong laut bebas akibat cara pengukuran lebar laut teritorial yang menyebabkan pulau-pulau mempunyai laut wilayah sendiri-sendiri.

Pada tanggal 13 Desember 1957, Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan Deklarasi Djuanda mengenai Perairan Indonesia, yang isinya antara lain menegaskan bahwa “segala perairan di sekitar, diantara dan yang menghubungkan pulau-

¹ / Hasyim Djalal; Perjuangan Indonesia Di Bidang Hukum Laut, (Bandung: Binacipta 1979), hal 1.

² . Boer Mauna; Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global, (Bandung: Alumni 2003), hal 338.

pulau atau bagian pulau yang termasuk daratan Republik Indonesia dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian yang wajar dari wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan berada di bawah kedaulatan mutlak Negara Republik Indonesia ...”. Di dalam Deklarasi Djuanda, Pemerintah Indonesia menegaskan “Prinsip Negara Kepulauan” (*Archipelagic State Principles*), yang memandang wilayah laut dan darat sebagai suatu kesatuan yang utuh sesuai filosofi “Tanah-Air”. Pertimbangan yang mendorong Pemerintah Republik mengeluarkan Deklarasi Djuanda adalah: (1) bentuk geografis Republik Indonesia sebagai suatu negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau mempunyai sifat dan corak tersendiri yang memerlukan pengaturan tersendiri; (2) bagi kesatuan wilayah (teritorial) Negara Republik Indonesia semua kepulauan serta laut yang terletak diantaranya harus dianggap sebagai satu kesatuan yang bulat; dan (3) setiap negara yang berdaulat berhak dan berkewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan yang dipandang perlu untuk melindungi keutuhan dan keselamatan negaranya³. Deklarasi Djuanda 1957 kemudian dikukuhkan dengan Undang Undang (UU) Nomor 4/Prp Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia dan diperjuangkan dalam Konferensi Hukum Laut Internasional III yang dimulai tahun 1971 dan berakhir di Montego Bay pada tahun 1982 yang melahirkan *United Nations Convention on The Law of The Sea (UNCLOS)* 1982.

Konvensi Hukum Laut 1982 menerapkan “prinsip pembedaan” dalam menentukan lebar laut teritorial suatu negara melalui penerapan tiga cara penarikan garis pangkal untuk menentukan lebar laut teritorial, sehingga dapat mencerminkan adanya keadilan dalam masyarakat internasional. Bagi negara-negara dengan karakteristik kontinental dipergunakan garis pangkal biasa (*normal baseline*) untuk mengukur lebar laut teritorial, bagi negara-negara kontinental dengan karakteristik teluk yang lebar atau terdapat pulau-

³. Mochtar Kusumaatmadja; Bunga Rampai Hukum Laut, (Bandung: Alumni 1978), hal 26.

pulau di depan pantainya dipergunakan garis pangkal lurus (*straight baseline*) untuk mengukur lebar laut teritorialnya, sedangkan bagi negara-negara dengan karakteristik kepulauan dapat dipergunakan garis pangkal lurus kepulauan (*archipelagic straight baselene*) untuk mengukur lebar laut teritorialnya⁴.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan dengan karakteristik kepulauan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah⁵. Desentralisasi menurut Nasution⁶, didefinisikan sebagai “pemberian kekuasaan dan tanggung jawab yang lebih besar dalam perencanaan dan pelaksanaan kepada pemerintah daerah, dan juga memindahkan fungsi-fungsi politik dan administrasi dari pemerintah pusat ke tingkat lokal dengan tujuan untuk lebih meningkatkan partisipasi dan efisiensi”. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan desentralisasi sebagai “penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Rumusan ini, lebih ditekankan pada desentralisasi fungsi pemerintahan, sementara wilayah pemerintahan tidak menjadi penting dalam penyerahan urusan pemerintahan tersebut. Akibatnya penyerahan wewenang pemerintahan daerah atas wilayah laut bagi daerah otonom, tidak mencerminkan keutuhan wilayah (darat, laut dan udara) sebagai satu kesatuan.

Asas desentralisasi diimplementasikan dalam bentuk Otonomi Daerah yang diartikan sebagai hak untuk mengurus rumah tangga sendiri⁷. UU Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan pengertian otonomi daerah sebagai “hak, wewenang, dan kewajiban daerah

⁴ . Lihat Pasal 5, Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 47 ayat (1) Konvensi Hukum Laut 1982.

⁵ . Bratakusumah, Supriady D an Solihin D; Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 2001), hal 1.

⁶ . Nasution, M. Arief; Demokrasi dan Problem Otonomi Daerah, (Bandung: Mandar Maju 2000), hal 26.

⁷ . Achmad Yani; Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, (Jakarta: Raja Grafindo Persada 2002), hal 8.

otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 angka 5). Tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan proses pengambilan keputusan pada kelompok masyarakat paling bawah dengan memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat lebih diterima dan produktif dalam memenuhi kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat⁸. Oleh karena itu, wilayah laut bagi suatu daerah otonom, merupakan suatu wilayah yang berfungsi sebagai penghubung dan merupakan satu kesatuan dengan wilayah darat dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Konvensi Hukum Laut 1982 telah diratifikasi oleh Indonesia dengan dikeluarkannya UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *International Convention on The Law of The Sea 1982*. Dengan ditetapkannya UU Nomor 17 Tahun 1985, maka *UNCLOS* telah menjadi Hukum Nasional Indonesia, dan mengikat seluruh bangsa Indonesia, baik Pemerintah maupun rakyatnya. Tindak lanjut dari penerimaan Konvensi Hukum Laut Tahun 1982 sebagai hukum nasional Indonesia diwujudkan melalui penetapan UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, dimana ketiga prinsip penarikan garis pangkal dalam Konvensi Hukum Laut 1982 secara mutatis mutandis mendapat pengaturan dalam undang undang ini (lihat Pasal 5).

Prinsip Negara Kepulauan sebagaimana tertuang dalam *UNCLOS* yang dipelopori oleh Indonesia melalui Deklarasi Djuanda 1957 belum diadopsi secara benar, sebagaimana terbukti dari berbagai regulasi yang telah dikeluarkan, belum mengakomodir prinsip Negara Kepulauan. Hal ini dapat terlihat menonjol pada UU Nomor 32 Tahun 2004 terutama terkait dengan penetapan kewenangan daerah di wilayah laut. Pasal 18 ayat (4) UU Nomor Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa, kewenangan daerah untuk mengelola sumberdaya di wilayah laut, paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari

⁸. Alma Manuputty; Penegakkan Hukum Terhadap Penyelenggaraan Kewenangan Daerah Di Bidang Kelautan, Paper, (Makassar: Fakultas Hukum UNHAS 2007), hal 2.

garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota (ayat 4). Apabila diteliti secara mendalam, ketentuan Pasal 18 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 di atas, menampakkan bahwa UU Nomor 32 Tahun 2004 menerapkan prinsip penarikan garis pangkal biasa (*normal baseline*), sehingga mengabaikan prinsip garis pangkal lurus (*straight baseline*) dan prinsip garis pangkal lurus kepulauan (*archipelagic straight baseline*). Hal ini justru menimbulkan ketidak-adilan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, mengingat adanya perbedaan karakteristik daerah.

2. Pembahasan Masalah

2.1. Makna Otonomi Daerah Dan Kewenangan Daerah.

Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Th 1945) menegaskan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah–daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang–undang”. Penggunaan istilah “dibagi atas” dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah bersifat hirarkis dan vertikal⁹. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUDNRI Th 1945 ini merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah.

Otonomi Daerah yang merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, melalui desentralisasi bukan diberikan kepada pemerintah daerah, bukan kepada

⁹. Jimly Assiddiqie; Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UI, 2002), hal 21.

DPRD, bukan kepada daerah, tetapi pada masyarakat setempat. Hal ini merupakan esensi dari otonomi, sehingga otonomisasi suatu masyarakat dilakukan terhadap suatu komunitas masyarakat yang berada di dalam teritorial tertentu, yang semula tidak mempunyai otonomi, menjadi memiliki otonomi.

Pemberian otonomi daerah bertujuan untuk, (1) Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik; (2) pengembangan kehidupan berdemokrasi; (3) distribusi pelayanan publik yang semakin baik, merata dan adil; (4) penghormatan terhadap budaya lokal; (5) perhatian terhadap potensi dan keanekaragaman daerah. Pemberian otonomi, secara hakekat dilakukan dengan berorientasi kepada pembangunan. Alasan dianutnya desentralisasi dan otonomi menurut Sarundayang¹⁰, dapat dilihat, (1) dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dan proses demokrasi di lapisan bawah; (2) dari segi manajemen pemerintahan adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat; (3) dari segi kemasyarakatan adalah untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dengan melakukan usaha pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya; (4) dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Apabila diteliti UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah dan diganti dengan

¹⁰ . Sarundayang, S.H; Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah, (Jakarta: Kata Hasta, 2005), hal 82.

UU Nomor 32 Tahun 2004, dapat ditemukan esensi dasar dari penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan pada filosofi “Keanekaragaman dalam kesatuan, sebagai kontra konsep dari filosofi“ keseragaman yang digunakan oleh UU Nomor 5 tahun 1974. Dengan filosofi baru maka kepada daerah otonomi diberi keleluasaan yang besar untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah dan masyarakatnya sesuai kebutuhan dan kemampuan. Di lain pihak, terdapat empat paradigma yang digunakan yakni : (1) kedaulatan rakyat; (2) demokrasi; (3) Pemberdayaan masyarakatnya sesuai kebutuhan; dan (4) Potensi atau kemampuan masing-masing¹¹.

Penerapan konsep demokrasi dan desentralisasi dalam ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, menunjukkan ada itiket baik dari pemerintah, yang menyadari bahwa desentralisasi pemerintahan (seperti tertuang dalam UU Nomor 5 Tahun 1974), terbukti gagal mengantarkan bangsa Indonesia mewujudkan NKRI sebagai negara kesejahteraan (baca: Welfare State). Pemusatan kekuasaan hanya menguntungkan Pemerintah Pusat dan sebaliknya melemahkan kemampuan daerah dalam berprakarsa dan berkeaktivitas. Imbasnya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik juga sangat lemah. Dalam konteks ini, terdapat keuntungan ganda dari penerapan otonomi daerah yang mengedepankan desentralisasi karena diharapkan dapat memberikan keuntungan kepada daerah terlepas dari tekanan-tekanan dan intervensi Pemerintah Pusat, sehingga prakarsa dan kreativitas daerah dapat berkembang, dalam menggali potensi yang ada di daerah untuk meningkatkan sumber pendapatannya dan kesejahteraan masyarakat.

Untuk dapat menyelenggarakan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, maka kepada daerah diberikan kewenangan daerah, yang merupakan masalah substansial dalam penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi. Hal ini penting, karena desentralisasi berarti pemencaran/penyebaran wewenang dari pusat ke bagian-

¹¹ . Sadu Wasistiono; *Kapita Selekta Pemerintahan Daerah*, (Bandung Alumni 2002), hal 3.

bagian organisasi di bawahnya, baik secara teritorial, fungsional, teknis dan kultural.¹² Berkaitan dengan penyelenggaraan kewenangan Pemerintah Daerah yang merupakan pelimpahan dari pusat ke daerah, maka dapat diartikan bahwa dengan kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu¹³.

Di dalam suatu negara hukum, wewenang pemerintahan (daerah) berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam konteks ini, menurut R.J.H.M. Huisman¹⁴, organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus) atau bahkan terhadap badan hukum privat.

Menurut Bagir Manan¹⁵ (2000 : 1-2), wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*). Sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, dan vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan

¹² . Mutamin Daeng Matutu dkk; *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya Di Indonesia*, (Yogyakarta UII Press 2004), hal 35.

¹³ . Ridwan HR; *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta UII Press 2002), hal 73.

¹⁴ . Dalam Ridwan HR, *Ibid*, hal 72.

¹⁵ . Bagir Manan; *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah (Bandung: Seminar Nasional Fakultas Hukum UNPAD), hal 1-2.

dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Menurut F.A.M Stroink dan J.G. Steenbeek¹⁶, pada dasarnya, atribusi berkenan dengan penyerahan atau pemberian wewenang baru. Dalam konteks ini, kewenangan yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari pembentuk undang undang. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang undang dalam arti materiil. Pembentukan dan pendistribusian wewenang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi. Pada delegasi, tidak ada penciptaan wewenang dari pejabat yang satu kepada yang lainnya, atau dari badan administrasi yang satu pada yang lainnya. Penyerahan wewenang harus dilakukan dengan bentuk peraturan hukum tertentu. Sedangkan perolehan wewenang secara mandat pada dasarnya adalah suatu pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan, dengan maksud untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Hal tersebut berarti bahwa keputusan yang diambil pejabat penerima mandat, pada hakekatnya merupakan keputusan dari pejabat tata usaha negara yang memberi mandat.

2.2. Pengaturan Hukum Kewenangan Daerah Di Wilayah Laut

Pengaturan hukum kewenangan daerah di wilayah laut, hendaknya didasarkan pada karakteristik wilayah dari suatu daerah. Secara umum daerah-daerah di Indonesia yang telah dibagi berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUDNRI Th 1945 dapat dibedakan atas karakteristik

¹⁶ . Dalam Ridwan HR, op cit, hal 77.

terrestrial (daratan), terrestrial akuatik (daratan lebih besar dari lautan), dan akuatik terrestrial (lautan lebih besar dari daratan). Daerah-daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang akuatik terrestrial merupakan daerah kepulauan yang memiliki karakteristik, (1) Luas wilayah lautan lebih besar dari wilayah daratan; (2) Dari segi persebaran demografis, penduduk wilayah kepulauan biasanya bersifat relatif sedikit dan tersebar pada pulau-pulau kecil yang membentuk gugusan pulau; (3) Dari segi sosial budaya, komunitas-komunitas di wilayah kepulauan tersegregasi dalam pemukiman menurut territorial suatu pulau, sehingga lasim berimplikasi pada kuatnya rasa keterikatan pada tanah (baca: pulau), pola hidup pada pulau-pulau kecil senang selaras dengan alam (lamban menerima perubahan); (4) Dari segi sosial ekonomi, aktivitas ekonomi, jenis dan derajat dinamika ekonomi umumnya terbatas dan berskala kecil, serta belum didukung oleh jaringan distribusi dan pemasaran secara memadai; (5) Hampir semua Provinsi Kepulauan (Kepulauan Riau, Bangka Belitung, NTT, NTB, Sulawesi Utara, Maluku Utara dan Maluku) berada pada wilayah perbatasan yang memiliki pulau terluar¹⁷.

Luasnya wilayah laut pada Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan karakteristik akuatik terrestrial (kepulauan), apabila tidak didukung oleh aturan hukum mengenai kewenangan yang dapat menyatukan, maka akan menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam pengaturan dan pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah laut. Dalam konteks ini terdapat beberapa issue hukum yang menonjol dan dapat mempengaruhi pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah di wilayah laut. **Pertama**; Prinsip pembedaan dalam Konvensi Hukum Laut 1982 belum diadopsi dalam menjawab realitas Daerah Kepulauan. Prinsip Negara Kepulauan diberlakukan pada Negara-negara Kepulauan belum mendapat perhatian dalam upaya penetapan kewenangan daerah dalam pengelolaan sumberdaya kelautan di era otonomisasi sekarang ini. **Kedua**; Kewenangan Daerah

¹⁷ . Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan; Naskah Akademik Rancangan Undang Undang Daerah Kepulauan, (Ambon, 2009), hal 15.

Kepulauan di wilayah laut tidak menampakan satu kesatuan wilayah (daratan dan lautan), karena adanya konflik norma peraturan perundang-undangan Nasional. Prinsip Negara Kepulauan yang menjadi hukum negara kepulauan oleh Pemerintah Indonesia telah diterima menjadi hukum nasional melalui UU Nomor 17 Tahun 1985 dan UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, tetapi belum diadopsi dalam penentuan wilayah kewenangan daerah (kepulauan) di wilayah laut. **Ketiga**; Adanya konflik kepentingan di wilayah laut antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Diakuinya kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam Pasal 18B ayat (2) UUDNRI Th 1945, berimplikasi pada diakuinya eksistensi hak ulayat (petuanan) bagi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat yang belum mendapat pengaturan hukum.

2.3. Kerangka Pemikiran Teoritis

Untuk memelihara eksistensinya sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, tiap negara (termasuk Indonesia) mempunyai cita-cita yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera¹⁸. Upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan ini ditempuh melalui pembangunan yang merata di segala bidang dan semua daerah. Oleh karena itu menurut Mochtar Kusumaatmadja¹⁹, tujuan kehidupan bernegara itu dapat dicapai melalui pembangunan nasional yang menuntut pembaharuan dan pembinaan di segala bidang. Dalam keadaan demikian, hukum harus disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan keadaan yang telah berubah, sebagaimana teori hukum pembangunan.

Teori Hukum Pembangunan dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yang menegaskan bahwa hukum yang dibuat harus sesuai dan harus memperhatikan kesadaran

¹⁸. Bandingkan Tujuan Negara sebagaimana diatur dalam Alinea IV UUDNRI Th 1945.

¹⁹. Mochtar Kusumaatmadja; *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan Hukum Nasional*; (Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi; Fakultas Hukum UNPAD, 1976), hal 6-7.

hukum masyarakat. Hukum agar dapat berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat hendaknya harus ada legalisasi dari kekuasaan negara. Hal ini berhubungan dengan adagium yang dikemukakannya "*hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan dan kekuasaan tanpa hukum adalah kezaliman*", supaya ada kepastian hukum, maka hukum harus dibuat secara tertulis sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan ditetapkan oleh negara²⁰. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum sebagai kaidah sosial tidak terlepas dari nilai (*value*) yang berlaku di suatu masyarakat, dalam hal ini hukum itu merupakan pencerminan dari pada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu. Jadi fungsi hukum adalah sarana pembaharuan masyarakat sebagaimana konsep ilmu hukum yang bersumber pada teori "*law as a tool of social engineering*" dalam jangkauan dan ruang lingkup yang lebih luas²¹. Hukum pada hakekatnya merupakan sarana penunjang perkembangan masyarakat dan pembangunan. Dalam hal ini, tujuan pembangunan hukum haruslah dapat memberikan kepastian hukum dan ketertiban hukum pada semua bidang pembangunan, disamping memberikan pengarahannya serta menunjang kebutuhan-kebutuhan hukum masyarakat. Tujuan pembangunan hukum ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan dari hukum itu sendiri yaitu ketertiban. Kebutuhan akan ketertiban ini adalah syarat fundamental bagi adanya suatu masyarakat yang teratur²².

Kebutuhan untuk memelihara ketertiban di dalam masyarakat internasional telah melahirkan hukum internasional terutama hukum perjanjian internasional, yang secara terus menerus dikembangkan. Dalam konteks ini, penyesuaian hukum nasional dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, terkait pengaturan hukum terhadap kewenangan daerah di wilayah laut, yang pada dasarnya didasarkan pada prinsip negara kepulauan

²⁰. Abdul Manan; *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2005) , hal 21.

²¹. Ibid, hal 22.

²². Mochtar Kusumaatmadja; *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*; (Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi; Fakultas Hukum UNPAD, 1978), hal 2.

dalam Konvensi Hukum Laut 1982 sebagai suatu bentuk perjanjian internasional yang dapat dijadikan sebagai sumber hukum nasional Indonesia.

Menurut Teori Transformasi sebagaimana dikemukakan kaum positivis bahwa ketentuan hukum internasional tidak dapat secara langsung dan *ex proprio vigore* dilaksanakan oleh pengadilan-pengadilan nasional dalam wilayah nasional. Agar dapat dilaksanakan, hukum internasional harus menjalani proses adopsi spesifik (*specific adoption*) atau inkorporasi spesifik (*specific incorporation*) ke dalam hukum nasional²³. Menurut Jawahir Thontowi dan Pranoto Iskandar²⁴, penerapan hukum internasional di tingkat nasional terkait dengan doktrin inkorporasi dan doktrin transformasi. Doktrin inkorporasi menyatakan bahwa hukum internasional dapat langsung menjadi bagian dari hukum nasional. Sedangkan doktrin transformasi menyatakan sebaliknya, tidak terdapat hukum internasional dalam hukum nasional sebelum dilakukannya transformasi yang berupa pernyataan terlebih dahulu dari negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, perjanjian internasional tidak dapat digunakan sebagai sumber hukum nasional di pengadilan sebelum dilakukannya transformasi ke dalam hukum nasional. Kenyataan bahwa (1) Konvensi Hukum Laut 1982 telah diratifikasi Indonesia melalui UU Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of The Sea* 1982; (2) Indonesia telah menetapkan UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia yang telah mengadopsi juga ketiga cara penarikan garis pangkal dalam menetapkan lebar laut teritorial. Dari kedua undang-undang ini, cara penarikan garis pangkal dalam mengukur lebar laut teritorial telah menjadi hukum nasional Indonesia.

Di dalam pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, Pemerintah Daerah berwenang membuat dan menegakkan aturan-

²³. J.G. Starke, *An Introduction To International Law*, (London: Butterworths, 1984), hal 76.

²⁴. Jawahir Tontowi dan Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional Kontemporer*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hal 82.

aturan hukum yang berlaku dalam wilayahnya. Wilayah berlakunya suatu aturan hukum dapat dibagi dalam 4 (empat) ruang (*sphere*) yaitu (1) ruang waktu (*sphere of time*); (2) ruang teritorial (*sphere of space*); (3) ruang personal (*personal sphere*); (4) ruang material (*material sphere, zakengebied*)²⁵.

Menurut Utrecht²⁶, ruang teritorial (*sphere of space*), dapat dibagi dalam teritorial daratan (*grondgebied*), teritorial laut (*zeegebied*) dan teritorial udara (*luchtgebied*). Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, wilayah kewenangan daerah yang meliputi teritorial darat, laut dan udara hendaknya dilihat sebagai suatu kesatuan yang utuh, dimana di dalamnya dapat diselenggarakan kewenangan daerah yang didelegasikan oleh Negara.

Menurut Hans Kelsen²⁷, berbicara bahwa suatu norma adalah valid untuk suatu teritorial tertentu berarti bahwa norma itu berkenan dengan perbuatan manusia yang terjadi dalam teritorial tersebut. Dalam konteks ini, suatu teritorial (wilayah) penyelenggaraan otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya alam di laut hendaknya dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh dan tidak terputus-putus. Karakteristik daerah yang akuatik terrestrial (laut lebih besar dari daratan) mempunyai tingkat kesulitan dan tantangan yang besar, sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat mengalami keterlambatan. Oleh karena itu, dalam pengaturan hukum hendaknya mendapat perhatian dalam kesatuan wilayah lautan dan daratan yang berbeda dengan daerah dengan karakteristik terrestrial akuatik atau terrestrial.

Penyelenggaraan otonomi daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didasarkan pada Pasal 18 UUDNRI Th 1945 (hasil amandemen), maka di dalam wilayah Negara terdapat wilayah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten/Kota dan

²⁵. Hans Kelsen; *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), hal 59. Lihat juga E. Utrecht; *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*; (Bandung: Fak. Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Univ. Padjadjaran 1960), hal 55.

²⁶. Op cit, hal 61.

²⁷. Ibid, hal 60.

wilayah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, dalam pengelolaan sumber daya alam di laut, terdapat sejumlah kepentingan yang harus mendapat perhatian dan dikelola dengan menerapkan teori Hukum Keseimbangan Kepentingan dari Roscoe Pound²⁸.

Menurut Roscoe Pound²⁹, *basicly* kondisi awal struktur suatu masyarakat selalu berada dalam kondisi yang kurangimbang. Ada yang terlalu dominan dan ada pula yang terpinggirkan. Untuk menciptakan “dunia yang beradab”, ketimpangan-ketimpangan struktural itu perlu ditata ulang dalam suatu pola keseimbangan yang proporsional. Oleh karena itu, perlu langkah progresif yaitu memfungsikan hukum untuk menata perubahan. Dari sinilah muncul teori Pound tentang *law as a tool of social engineering*. Dalam hal ini, yang digarap oleh hukum dalam konteks *social engineering* adalah menata kepentingan-kepentingan yang ada.

Kepentingan-kepentingan yang dilindungi menurut Pound, meliputi kepentingan umum, kepentingan sosial dan kepentingan pribadi³⁰. Kepentingan umum meliputi, (a) kepentingan-kepentingan negara sebagai badan hukum dalam mempertahankan kepribadian dan hakikatnya; dan (b) kepentingan-kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan-kepentingan sosial. Dalam konteks kepentingan negara sebagai penjaga kepentingan sosial, terletak kepentingan Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota), kepentingan kesatuan masyarakat hukum adat untuk menjaga kepentingan sosial dari masyarakat maupun individu dalam masyarakat tersebut.

²⁸. Bernard Tanya dkk; *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*; (Surabaya: CV Kita, 2007, hal 180-182.

²⁹. Ibid 180

³⁰. Ibid, hal 181-183. Kepentingan sosial meliputi (a) keamanan umum; (b) keamanan institusi sosial; (c) moral umum; (d) pengamanan sumberdaya sosial; dan (e) kemajuan sosial. Sedangkan Kepentingan pribadi meliputi, (a) Pribadi; (b) dalam rumah tangga; dan (c) perlindungan hak milik.

3. Kesimpulan dan Saran

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab menegaskan adanya kewenangan daerah dalam pengaturan dan pemanfaatan potensi sumberdaya alam yang ada dalam wilayah daerah (baik di daratan maupun di lautan) bagi pembangunan daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah maupun secara nasional. Kewenangan daerah dalam pengaturan dan pemanfaatan sumberdaya alam yang ada dalam wilayah daerah, hendaknya dilihat sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara daratan dengan lautan.

Masalah penetapan kewenangan Pemerintah Daerah di wilayah laut hendaknya dilakukan berdasarkan karakteristik wilayah, sehingga adanya kepastian hukum dalam kaitan dengan pengaturan dan pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah lautan oleh daerah. Penetapan kewenangan Pemerintah Daerah di wilayah laut ini, hendaknya mengadopsi pengaturan dalam Konvensi Hukum Laut 1982 yang menerapkan prinsip pembedaan berdasarkan karakteristik wilayah Negara. Pada daerah-daerah dengan karakteristik *terrestrial* (daratan) dipergunakan garis pangkal biasa (*normal baseline*). Pada daerah-daerah dengan karakteristik *terrestrial akuatik* (daratan lebih besar dari lautan) dipergunakan garis pangkal lurus (*straight baseline*). Selanjutnya pada daerah-daerah dengan karakteristik (akuatik *terrestrial*) hendaknya dipergunakan garis pangkal lurus kepulauan (*archipelagic straight baseline*).

Berdasarkan kesimpulan di atas, disarankan agar Pemerintah dan DPR Republik Indonesia segera membentuk Undang Undang mengenai Daerah Kepulauan, yang mengakomodir pemikiran penerapan prinsip pembedaan dalam penetapan kewenangan daerah di wilayah laut, sehingga dapat mewujudkan keadilan nasional yang substansial.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Yani, 2002. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Abdul, Manan, 2005. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media.
- Jimly, Assiddiqie, 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UI.
- Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan, 2009. *"Naskah Akademik Rancangan Undang Undang Daerah Kepulauan"*, Ambon.
- Bagir, Manan, 2000. *"Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah"*. Makalah pada Seminar Nasional, Bandung Fak. Hukum Unpad.
- Bernard, Tanya dkk, 2007. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Surabaya, CV Kita.
- Bratakusumah, Supriady. D dan Solihin, D. 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Djalal, Hasyim. 1979. *Perjuangan Indonesia Di Bidang Hukum Laut*. Bandung, Binacipta.
- Hans, Kelsen, 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*. Jakarta, Bee Media Indonesia.
- Jawahir, Thonowi dan Pranoto, Iskandar, 2006. *Hukum Internasional Kontemporer*, Bndung, Refika Aditama.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1976. *Hukum Masyarakat Dan Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum UNPAD.
- 1978. *Bunga Rampai Hukum Laut*; Bandung, Alumni.
- 1978a. *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Bandung, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi, Fakultas Hukum UNPAD.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Agoes, Ety. R; 2003; *Pengantar Hukum Internasional*; Bandung, Alumni.
- Manuputty, Alma. 2007. *"Penegakan Hukum Terhadap Penyelenggaraan Kewenangan Daerah Di Bidang Kelautan"*. Makassar, Fakultas Hukum UNHAS.
- Mauna, Boer; 2003. *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*. Bandung, Alumni.
- Mustamin Daeng Matutu dkk. 2004. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya Di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press.
- Nasution, M. Arief. 2000. *Demokrasi dan Problem Otonomi Daerah*. Bandung, Mandar Maju.
- Ridwan, H.R, 2002. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press.
- Sarundayang, S.H. 2005. *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*. Jakarta, Kata Hasta.
- Starke, J.G; 1984; *An Introduction To International Law*; London, Butterworths.
- Utrecht, E. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjadjaran.
- Wasistiono, Sadu. 2002. *Kapita Selekta Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alumni.
- International Convention on The Law of The Sea 1982*.

Biodata Singkat.

Johanis Leatemia, lahir di Ihamahu, Kecamatan Saparua, Kabupaten Maluku Tengah Provinsi Maluku, pada tanggal 20 Oktober 1958. Menyelesaikan pendidikan SD di Ihamahu (1971), SMP di Ihamahu (1974), SMA di Ambon (1977), Sarjana Hukum di Fakultas Hukum UNPATTI Ambon (1986), Magister Hukum pada Program Pascasarjana UNPAD Bandung (1993) dan Doktor pada Program Pascasarjana UNHAS Makassar 2010.

Menjadi Dosen Fakultas Hukum Universitas Pattimura pada Bagian Hukum Internasional sejak tahun 1988. Pada Tahun 2000 s/d 2002 menjadi Ketua Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum UNPATTI, dan tahun 2002 s/d 2007 dipercayakan sebagai Pembantu Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum UNPATTI. Sekarang memegang jabatan Lektor Kepala.