

Sertifikat



No:

diberikan kepada:

ADE ARIF FIRMANSYAH, S.H., M.H.

sebagai:

PESERTA

Seminar Nasional dengan Tema "Kebijakan Negara dalam Bidang Kelautan dan Perikanan di Era Otonomi Daerah".

Swiss-Belhotel Lampung, 11 Oktober 2018.

Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kerjasama Fakultus Hukum, Universitas Lampung

Prof. Dr. J Gede AB Wiranata, S.H.,M.H.
NIP. 196211091988111001

Ketua Pelaksana

Dr. Budiyono, S.H.,M.H. NIP. 197410192005011002











KONFIGURASI KEWENANGAN KONKUREN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBANGUNAN SEKTOR KELAUTAN DAN PERIKANAN

Oleh: Ade Arif Firmansyah & Malicia Evendia ¹

Abstrak

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi baru terkait pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren antar tingkat pemerintahan di daerah, termasuk di bidang kelautan dan perikanan. Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan konfigurasi kewenangan konkuren tersebut dan implikasi normatifnya terhadap peranan pemerintah daerah dalam pembangunan sektor kelautan dan perikanan. Tulisan yang dibuat dengan koridor doctrinal research yang menggunakan statute dan conceptual approach ini menghasilkan temuan sebagai berikut: Kewenangan pemerintah daerah dalam pembangunan sektor kelautan dan perikanan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tergolong urusan pemerintahan pilihan dan merupakan kewenangan yang bersifat atribusi karena digariskan oleh undang-undang. Konfigurasi kewenangan konkuren lebih mengarah pada optimalisasi peranan pemerintah provinsi sehingga membawa konsekuensi minimnya peranan pemerintah kabupaten/kota pada sektor pembangunan kelautan dan perikanan. Bahkan untuk sub urusan yang secara nyata pemerintah kabupaten/kota memiliki kapasitas untuk berperan seperti: kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil; pengolahan dan pemasaran; pengembangan SDM masyarakat kelautan dan perikanan, sama sekali tidak ada kewenangan yang diberikan. Kondisi demikian dikhawatirkan akan kontra produktif dengan visi poros maritim dunia yang digagas oleh pemerintah.

Kata Kunci: Kewenangan, otonomi, kelautan, perikanan, daerah.

A. Pendahuluan

Kondisi geografis Indonesia yang sebagian besar terdiri wilayah laut yang menyatukan pulau-pulau, sangat kaya akan sumber daya perikanan. Dalam rangka pemanfaatan sumber daya tersebut, pemerintah dan pemerintah daerah berperan penting dalam membuat kebijakan dibidang perikanan.² Perikanan mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan perekonomian nasional, terutama dalam meningkatkan perluasan kesempatan kerja, pemerataan pendapatan, dan peningkatan taraf hidup bangsa pada umumnya, nelayan kecil, pembudi daya-ikan kecil, dan pihak-pihak pelaku usaha di bidang perikanan dengan tetap memelihara lingkungan, kelestarian, dan ketersediaan sumber daya ikan.³

¹ Dosen Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Lampung.

² Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia, *Kajian Normatif Kewenangan Pemerintah Aceh di Bidang Perikanan: Suatu Dasar Pijak Bestuurhandelingen di Bidang Perikanan*, dalam Monograf *Aceh; Kebudayaan Tepi Laut dan Pembangunan*, Banda Aceh, Bandar Publishing, 2014, hlm. 88.

³ Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Berdasarkan data dari Badan Pangan Dunia (FAO), tercatat nilai perekonomian laut Indonesia diperkirakan mencapai 3 triliun dollar AS sampai 5 triliun dollar AS, atau setara Rp 36.000 triliun sampai Rp 60.000 triliun per tahun. Hasil studi FAO tahun 2014, penangkapan ikan illegal di dunia diperkirakan berkisar 11 juta-26 juta ton pertahun, total kerugian 10-23 milyar dollar AS, dari jumlah itu 30 Persen kejahatan perikanan dunia berlangsung di Indonesia. Dengan ukuran FAO itu potensi penerimaan ikan yang hilang akibat perikanan illegal di Indonesia lebih dari Rp. 100 triliun/tahun.⁴

Pengelolaan perikanan adalah suatu kebutuhan besar manusia, kebutuhan dunia. Hal ini karena begitu banyak manusia di muka bumi ini yang bergantung pada perikanan sebagai sumber mata pencahariannya. Selain itu juga bisnis perikanan adalah bisnis milyar dollar yang menghasilkan jutaan ton ikan bagi umat manusia.⁵ Isu-isu penting lain terkait kelautan dan perikanan antara lain mendesaknya memperkuat konservasi sumberdaya ikan dan ekosistem laut, melahirkan penguatan regulasi/pengaturan usaha perikanan, melahirkan kebijakan melarang penangkapan ikan dengan metode destruktif, dan mewujudkan keadilan bagi nelayan.⁶ Melalui pembagian kewenangan konkuren pemerintahan, beberapa hal ini perlu mendapat perhatian dalam pembangunan sektor kelautan dan perikanan yang menjadi tumpuan pokok dalam mewujudkan visi Indonesia sebagai poros maritim dunia.

Poros maritim yang digagas oleh pemerintah mengubah paradigma pembangunan yang telah dilakukan selama ini. Derasnya perhatian dan perubahan atas pembangunan yang berbasis kelautan ternyata tidak secara otomatis berpengaruh terhadap strategi percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi. Hal ini terlihat dari minimnya peranan pemerintah daerah melalui pembagian urusan konkuren di bidang kelautan dan perikanan yang digariskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain undang-undang pemda itu, menurut Heryandi, berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, berimplikasi kepada seluruh peraturan perundang-undangan terkait dengan wilayah laut. Implikasi pertama, yaitu perlu adanya harmonisasi hukum. Kedua, perlu penyesuaian penataan kelembagaan terkait dan ketiga pengembangan peran negara sampai pada daerah dalam percaturan laut global, melalui perencanaan terpadu dan kerjasama internasional.⁷

⁴Kompas, Pencurian Ikan ditangani, Komitmen Enam Negara Ditagih Untuk Berantas Perikanan Illegal, Rabu, 5 Nopember 2014, hlm.18, dalam Heryandi, Memperkuat Kedaulatan Indonesia Di Laut Menuju Poros Maritim Dunia, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2018. hlm. 61.

⁵ Victor PH. Nikijuluw, 2005, *Politik Ekonomi Perikanan, Bagaimana dan Kemana Bisnis Perikanan?*, Feraco, Jakarta, hlm. 8-9. Dalam Sulaiman, *Tantangan Pengelolaan Perikanan di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum KANUN No. 52 Edisi Desember 2010, hlm. 532.

⁶ Sulaiman, *Membangun Hukum Perikanan Berkelanjutan Berbasis Kearifan Lokal*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 64, Th. XVI (Desember, 2014), hlm. 519.

⁷Heryandi, *Urgensi Harmonisasi Hukum Pengelolaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Lepas Pantai di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Media Hukum, Vol. 16 No. 3, Desember 2009, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2009, hlm, 513-516.

Peranan yang optimal dari pemerintah dan pemerintah daerah dalam memakmurkan sektor kelautan dan perikanan sangat dibutuhkan untuk realisasi visi Indonesia sebagai poros maritim dunia. Pemanfaatan kelautan dan peningkatan produksi perikanan di daerah pada dasarnya akan sangat tergantung dengan kebijakan dan program-program yang dijalankan pemerintah daerah. Kebijakan dan program daerah (baik pada tataran perencanaan maupun juga pelaksanaan) di bidang kelautan dan perikanan pada dasarnya merupakan elaborasi dari kewenangan yang dimilikinya. Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, tulisan ini lebih lanjut akan menggambarkan konfigurasi kewenangan konkuren pemerintah daerah dalam pembangunan di bidang kelautan dan perikanan.

B. Pembahasan

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan konsekuensi dari sistem otonomi daerah yang digunakan di Indonesia. Sebagai negara kesatuan yang memiliki wilayah yang sangat luas dengan beragam etnis dan budaya yang ada di Indonesia, pemberian otonomi kepada daerah seolah menjadi salah satu pilihan tepat untuk memfasilitasi terjadinya akselerasi pembangunan di daerah, termasuk di bidang kelautan dan perikanan.⁸

Secara leksikal,⁹ kata kewenangan berasal dari kata dasar wenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.¹⁰ Menurut H.D Stout, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hukum publik.¹¹ Menurut Prajudi Atmosudirjo, kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undangundang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.¹²

⁸ Budiyono, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah, *Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 67, Th. XVII (Desember, 2015), hlm. 422.

⁹ Makna dari kata leksikal: 1 berkaitan dengan kata; 2 berkaitan dengan leksem; 3 berkaitan dengan kosakata. Anonim. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. v1.1. *Soft Version*.

Departemen P dan K, Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi kedua, 1996, hlm. 1128.

Diterjemahkan dari: "Bevoegheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verk rijging en vitoefening van bestuurrechttelijke bevoeg dheden door publiekrechtelijke rechts subjecten in het bestuurs rechtelijke rechtsverkeer". Stout HD, De betekenissen van de wet. W.E.J Tjeenk Willnk. Zwole. 1994. Dalam Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2006., hlm 102.

Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, 1994, hlm. 78. Lihat juga Tubagus Ronny Rahman Niti Baskara yang mendefinisikan kewenangan adalah hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi perbuatan hukum yang dapat dilakukan

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain yang tanggungjawabnya juga berpindah pada penerima wewenang. Adapun pada mandat, tidak dilakukan antar organ pemerintahan dan tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Menurut Hart, kaidah kewenangan masih dapat dibagi lagi. Dapat dibedakan adanya kaidah kewenangan publik dan kaidah kewenangan perdata. Kaidah kewenangan publik dapat dibagi lagi ke dalam kewenangan pembentukan undang-undang, kewenangan kehakiman dan kewenangan pemerintahan. Juga dalam hukum perdata terdapat kaidah kewenangan, yang pada gilirannya dapat dibagi lagi ke dalam misalnya kaidah-kualifikasi, kaidah-kewenangan dalam arti sempit, dan kaidah-prosedur. Kewenangan merupakan dasar bagi pemerintah daerah dalam bertindak dibidang kelautan dan perikanan.

Berdasarkan konfigurasi kewenangan konkuren yang digariskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pemerintah daerah bidang kelautan dan perikanan hanya merupakan salah satu kewenangan dalam urusan pilihan dalam Pasal 12 ayat (3) huruf a, dengan pembagian kewenangan sebagaimana terdapat dalam tabel satu berikut.

Tabel 1. Konfigurasi Urusan Konkuren Bidang Kelautan dan Perikanan Antara Pemeirntah, Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

| No. | Sub Urusan | Pemerintah Pusat | | Pemerintah Provinsi | Pemerintah Kabupaten/Kota |
|-----|--|---|----------|--|------------------------------|
| (1) | (2) | (3) | | (4) | (5) |
| 1. | Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil | a. Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional. b. Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut | a. b. | Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi. Penerbitan izin | <u></u> |

menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki seorang pejabat atau institusi. Tubagus Ronny Rahman Niti Baskara, *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi daerah.* 2002. hlm 102.

 $^{^{\}rm 13}$ Philipus M. Hadjon, Disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di UNAIR 10 Oktober 1994, hlm 4.

¹⁴ J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 1996., hlm 105.

- nasional.
 c. Penerbitan izin
 pemanfaatan jenis
 dan genetik
 (plasma nutfah)
 ikan antarnegara.
- d. Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional.
- e. Penetapan kawasan konservasi.f. *Database* pesisir dan pulau-pulau

kecil.

ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

pemanfaatan

dan

2. Perikanan Tangkap

- a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 mil.
- b. Estimasi stok ikan nasional dan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan (JTB).
- c. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk:
 - 1) kapal perikanan berukuran di atas 30 Gross Tonase (GT); dan
 - 2) di bawah 30 Gross Tonase (GT) yang menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing.
- d. Penetapan lokasi pembangunan dan pengelolaan pelabuhan perikanan nasional dan internasional.
 e. Penerbitan izin

- Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT
- sampai dengan 30 GT.
 c. Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi.
 d. Penerbitan izin pengadaan
- pengadaan
 kapal
 penangkap ikan
 dan kapal
 pengangkut
 ikan dengan
 ukuran di atas 5
 GT sampai
 dengan 30 GT.
 Pendaftaran
 kapal perikanan
 di atas 5 GT
 sampai dengan

30 GT.

- . Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota. . Pengelolaan dan
- Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).

| | | pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 30 GT. f. Pendaftaran kapal perikanan di atas 30 GT. | | |
|----|--|---|---|---|
| 3. | Perikanan Budidaya | a. Sertifikasi dan izin edar obat/dan pakan ikan. b. Penerbitan izin pemasukan ikan dari luar negeri dan pengeluaran ikan hidup dari wilayah Republik Indonesia. c. Penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) di bidang pembudidayaan ikan lintas Daerah provinsi dan/atau yang menggunakan tenaga kerja asing. | Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. | a. Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. b. Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan. c. Pengelolaan pembudidayaan ikan. |
| 4. | Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan | Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di atas 12 mil, strategis nasional dan ruang laut tertentu. | Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil. | |
| 5. | Pengolahan dan Pemasaran | a. Standardisasi dan sertifikasi pengolahan hasil perikanan. b. Penerbitan izin pemasukan hasil perikanan konsumsi dan nonkonsumsi ke dalam wilayah Republik Indonesia. c. Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah provinsi dan lintas negara. | Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. | |

| 6. | Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan | Penyelenggaraan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan. | | |
|----|--|---|-------------|--|
| 7. | Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan | a. Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional. b. Akreditasi dan sertifikasi penyuluh perikanan. c. Peningkatan kapasitas SDM masyarakat kelautan dan perikanan. | | |

Sumber: UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan pemetaan pada tabel satu dan uraian kerangka teoretik sebelumnya, kewenangan pemerintah daerah dalam pembangunan sektor kelautan dan perikanan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tergolong urusan pemerintahan pilihan dan merupakan kewenangan yang bersifat atribusi karena digariskan oleh undang-undang. Konfigurasi kewenangan konkuren lebih mengarah pada optimalisasi peranan pemerintah provinsi sehingga membawa konsekuensi minimnya peranan pemerintah kabupaten/kota pada sektor pembangunan kelautan dan perikanan. Bahkan untuk sub urusan yang secara nyata pemerintah kabupaten/kota memiliki kapasitas untuk berperan seperti: kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil; pengolahan dan pemasaran; pengembangan SDM masyarakat kelautan dan perikanan, sama sekali tidak ada kewenangan yang diberikan. Kondisi demikian dikhawatirkan akan kontra produktif dengan visi poros maritim dunia yang digagas oleh pemerintah.

C. Penutup

1. Simpulan

Sebagai penutup dari apa yang sudah diuraikan, dapat dikemukakan simpulan bahwa konfigurasi kewenangan konkuren di bidang pembangunan kelautan dan perikanan lebih mengarah pada optimalisasi peranan pemerintah provinsi sehingga membawa konsekuensi minimnya peranan pemerintah kabupaten/kota pada sektor pembangunan kelautan dan perikanan. Pembatasan kewenangan tersebut bahkan untuk sub urusan yang secara nyata pemerintah kabupaten/kota memiliki kapasitas untuk berperan seperti: kelautan, pesisir, dan pulau-pulau kecil;

pengolahan dan pemasaran; dan pengembangan SDM masyarakat kelautan dan perikanan.

2. Saran

Pemerintah dan DPR perlu meninjau kembali konfigurasi urusan pemerintahan konkuren di bidang kelautan dan perikanan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah agar memberikan peranan yang adil dan seimbang kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk secara aktif ikut mewujudkan visi Indonesia sebagai poros maritim dunia.

REFERENSI

- Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia, 2014. Kajian Normatif Kewenangan Pemerintah Aceh di Bidang Perikanan: Suatu Dasar Pijak Bestuurhandelingen di Bidang Perikanan, dalam Monograf Aceh; Kebudayaan Tepi Laut dan Pembangunan, Banda Aceh, Bandar Publishing.
- Budiyono, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah, 2015. *Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 67, Th. XVII, Desember.
- Heryandi, 2009. *Urgensi Harmonisasi Hukum Pengelolaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Lepas Pantai di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Media Hukum, Vol. 16 No. 3, UMY, Yogyakarta.
- Heryandi, 2018. Memperkuat Kedaulatan Indonesia Di Laut Menuju Poros Maritim Dunia, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- J.J.H. Bruggink, 1996. *Refleksi Tentang Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. Philipus M. Hadjon, 1994. Disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di UNAIR 10 Oktober.
- Prajudi Atmosudirjo, 1994. Hukum Administrasi Negara.
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Stout HD, 1994. De betekenissen van de wet. W.E.J Tjeenk Willnk. Zwole.
- Sulaiman, 2010. *Tantangan Pengelolaan Perikanan di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Kanun Nomor 52 Edisi Desember.
- Sulaiman, 2014. *Membangun Hukum Perikanan Berkelanjutan Berbasis Kearifan Lokal*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 64, Th. XVI, Desember.
- Tim Editor, Harian Kompas, *Pencurian Ikan ditangani, Komitmen Enam Negara Ditagih Untuk Berantas Perikanan Illegal*, Rabu, 5 Nopember 2014.
- Tim Penyusun, Departemen P dan K, 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi kedua*.
- Tubagus Ronny Rahman Niti Baskara, 2002. Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik Dalam Prospek Masa Depan Otonomi daerah.
- Victor PH. Nikijuluw, 2005. *Politik Ekonomi Perikanan, Bagaimana dan Kemana Bisnis Perikanan?*, Feraco, Jakarta.