BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Instrumen Hukum Internasional terkait Pengelolaan Wilayah Pesisir

Laut terutama lautan samudera, mempunyai sifat istimewa bagi manusia. Begitu pula hukum laut, oleh karena hukum pada umumnya adalah rangkaian peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang-orang sebagai anggota masyarakat dan bertujuan mengadakan tata tertib diantara anggota-anggota masyarakat itu. Laut adalah suatu keluasan air yang meluas diantara berbagai benua dan pulau-pulau di dunia (1).¹⁷

Tetapi bagi manusia yang berdiam di tepi laut, sejak dahulu kala dirasakan dapat dan berhak menguasai sebagian kecil dari laut yang terbatas pada pesisir itu. Ini justru karena didasarkan tidak ada orang lain yang berhak atas laut selaku suatu keluasan air. Maka ada kecenderungan untuk memperluas lingkaran berlakunya peraturan-peraturan hukum di tanah pesisir itu sampai meliputi sebagian dari laut yang berada di sekitarnya. Sampai berapa jauh kearah laut peraturan-peraturan hukum dari tanah pesisir ini berlaku, adalah hal yang mungkin menjadi soal, terutama apabila tidak jauh dari tanah pesisir itu ada tanah pesisir dibawah kekuasaan negara lain.¹⁸

¹⁷ Wirjono Prodjodikoro.1984. *Hukum Laut Bagi Indonesia*, Sumur Bandung, Jakarta, hlm. 8

¹⁸ Boer Hauna. 2000. *Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Penerbit Alumni. hlm 307

Maka dengan ini sudah mulai tergambar suatu persoalan internasional, apabila orang menaruh perhatian pada hukum mengenai laut. Maka dapat dimaknai bahwa hukum laut Internasional adalah kaidah-kaidah hukum yang mengatur hak dan kewenangan suatu negara atas kawasan laut yang berada dibawah yurisdiksi nasionalnya (*national jurisdiction*). Pentingnya laut dalam hubungan antar bangsa menyebabkan pentingnya pula arti hukum laut internasional. Tujuan hukum ini adalah untuk mengatur kegunaan rangkap dari laut yaitu sebagai jalan raya dan sebagai sumber kekayaan serta sumber tenaga. Di samping itu hukum laut juga mengatur kompetisi antara negara-negara dalam mencari dan menggunakan kekayaan yang diberikan laut, terutama sekali antara negara-negara maju dan berkembang.¹⁹

Perjanjian Internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu. Sumber-sumber hukum laut yang sah adalah hasil konferensi PBB pada tahun 1958 di Jenewa. Konferensi yang dilaksanakan pada 24 Februari sampai dengan 27 April 1958 itu dinamakan Konferensi PBB I tentang Hukum Laut, berhasil menyepakati empat konvensi, yaitu sebagai berikut²⁰:

¹⁹ Mochtar K dan Ety R A. 2009. Pengantar Hukum Internasional: Cases & Materials dan Lampiran-Lampiran, hlm. 146.

²⁰ I Wayan Parthiana. 2002. Hukum Perjanjian Internasional, Bagian I, Bandung, Mandar Maju, hlm. 17.

- 1) *Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone* (Konvensi tentang Laut Teritorial dan Zona Tambahan), mulai berlaku pada tanggal 10 September 1964;
- 2) *Convention on the High Seas* (Konvensi tentang Laut Lepas), mulai berlaku pada tanggal 30 September 1962;
- 3) *Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas* (Konvensi tentang Perikanan dan Perlindungan Sumber-Sumber Daya Hayati Laut Lepas), mulai berlaku pada tanggal 20 Maret 1966;
- 4) *Convention on the Continental Shelf* (Konvensi tentang Landas Kontinen), mulai berlaku pada tanggal 10 Juni 1964

Konvensi PBB tentang Hukum Laut (*United Nations Convention on the Law of the Sea*) 1982, disahkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan UNCLOS 1982. UNCLOS 1982 tidak mengatur secara khusus dalam pasal-pasal nya tentang pengelolaan wilayah pesisir dan laut. Tetapi tersirat bahwa sumber kekayaan yang ada di laut memerlukan pengelolaan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, tanpa merusak lingkungan laut, sehingga dapat digunakan untuk kemakmuran umat manusia. Pengaturan tentang pentingnya perlindungan dan pelestarian lingkungan laut diatur dalam UNCLOS 1982 *Part XII* tentang *Protection and Preservation of the Marine Environment*.

Kewajiban diatas diatur dalam pasal 192 Konvensi Hukum Laut 1982, yang menyatakan bahwa:

“Negara – negara mempunyai kewajiban untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut”

Ketentuan – ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam pasal 193 yang menyatakan bahwa:

“Negara – negara mempunyai hak – hak berdaulat untuk mengeksploitasikan sumberdaya alam mereka serasi dengan kebijaksanaan lingkungan mereka serta sesuai pula dengan kewajiban mereka untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut”.

Implementasi pengaturan pengelolaan wilayah pesisir dan laut dalam hukum nasional, dapat dibagi dalam dua bentuk, yaitu *pertama* ketentuan perundang-undangan nasional yang mengatur pengelolaan wilayah pesisir dan laut yang bersifat konkrit dan mengikat (*hard law*), atau ketentuan yang dihasilkan dari perjanjian internasional (*treaty, convention, atau agreement*) baik yang bersifat bilateral, multilateral, global, regional maupun sub-regional bagi negara-negara yang menyatakan diri siap terikat (*express to be bound*) dan memberlakukannya di wilayahnya²¹. *Kedua*, ketentuan-ketentuan yang berbentuk *soft law*, yaitu ketentuan-ketentuan yang memuat prinsip-prinsip umum (*general principles*), bersifat pernyataan sikap atau komitmen moral dan tidak mengikat secara yuridis. Daya ikatnya tergantung kepada kesediaan negara-negara untuk menerimanya sebagai hukum nasional, misalnya dalam bentuk deklarasi, piagam atau protokol.

²¹ Ida B.W.P. 2003. *Hukum Lingkungan Internasional*, Refika Aditama, Bandung, hal. 6

Beberapa komitmen (*soft law*) yang mendukung pelaksanaan pengelolaan wilayah pesisir dan laut dengan mengacu pada *integrated coastal management* adalah:

1. Agenda 21 Indonesia

Indonesia telah menerima Agenda 21 Global sebagai persetujuan tidak mengikat (*non binding agreement*) hasil konferensi UNCED 1992 dan menjadikannya sebagai pedoman dasar bagi penyelenggaraan dan penyusunan kebijakan lingkungan dan pembangunan. Ketentuan Bab 18 dalam Agenda 21-Indonesia tentang pengelolaan wilayah pesisir menjadi sangat penting karena kondisi lingkungan wilayah pesisir dan laut membutuhkan penanganan khusus. Penanganan khusus pada wilayah pesisir dan laut mencakup aspek keterpaduan dan kewenangan kelembagaan, sehingga diharapkan sumberdaya yang terdapat di kawasan ini dapat menjadi produk unggulan dalam pembangunan bangsa Indonesia di masa mendatang.

2. Jakarta Mandate, 1995

Agenda 21 Chapter 17 telah menghasilkan suatu program yang dikenal dengan "*Jakarta Mandate on the Conservation and Sustainable Use of Marine and Coastal Biological Diversity*" pada tahun 1995. Keanekaragaman sumberdaya alam di pesisir, baik di negara maju maupun berkembang mengalami *over-exploitation*, sehingga diperlukan suatu program kerja yang terintegrasi dalam pengelolaannya dengan prioritas aktivitas pada 5 elemen, yaitu ²²

²² *Jakarta Mandate on the Conservation and Sustainable Use of Marine and Coastal Biological Diversity*, Introduction, 1995.

- a. *Implementation of integrated marine and coastal area management;*
- b. *Marine and coastal living resources;*
- c. *Marine and coastal protected areas;*
- d. *Mariculture; and*
- e. *Alien species and genotype.*

Jakarta Mandate on the Conservation and Sustainable Use of Marine and Coastal Biological Diversity, elemen 1 tentang *Implementation of integrated marine and coastal area management* merupakan upaya yang harus dilakukan oleh negara-negara dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut, seperti tercantum dalam Agenda 21 Chapter 17 program (a).

3. Deklarasi Bunaken, 1998

Deklarasi Bunaken dideklarasikan oleh Presiden RI BJ Habibie pada 26 September 1998 bertepatan dengan pencahangan tahun 1998 sebagai "Tahun Bahari Indonesia". Deklarasi ini merupakan salah satu tonggak pembangunan kelautan Indonesia dan merupakan upaya untuk memanfaatkan kembali laut, setelah pembangunan yang dilaksanakan pada era sebelumnya lebih berorientasi darat (*land-based development*). Diharapkan dari deklarasi ini semua jajaran pemerintah dan masyarakat memberikan perhatian untuk pengembangan, pemanfaatan, dan pemeliharaan potensi kelautan Indonesia.

Pembangunan wilayah pesisir, laut dan pulau-pulau kecil yang sangat kompleks, dilakukan dengan menerapkan prinsip keterpaduan (*integrated coastal*

management/ICM). Sesuai dengan prinsip-prinsip ICM, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUPWP3K, pengelolaan wilayah pesisir melibatkan banyak sektor dan sumberdaya alam baik hayati maupun non hayati, sehingga pelaksanaannya dilakukan dengan cara menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, mengikutsertakan peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah. Pengelolaan wilayah pesisir, laut dan pulau-pulau kecil secara terpadu 28 mengacu pada Chapter 17 Agenda 21, Deklarasi Johannesburg 2002, *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*, 2002, dan *Bali Plan of Action* 2005.

ICM merupakan pedoman dalam pengaturan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam di wilayah pesisir dan laut dengan memperhatikan lingkungan. Implementasi ICM dilakukan sebagai upaya untuk mengatasi konflik dalam pemanfaatan sumberdaya di wilayah pesisir dan laut, dan tumpang tindih kewenangan serta benturan kepentingan antar sector²³. ICM merupakan suatu pendekatan pengelolaan wilayah pesisir dan laut yang melibatkan dua atau lebih ekosistem, sumber daya, dan kegiatan pemanfaatan (pembangunan) secara terpadu (*integrated*) guna mencapai pembangunan wilayah pesisir dan laut secara berkelanjutan. Dalam konteks demikian, ICM mengandung tiga dimensi yaitu sektoral, bidang ilmu dan ekologis.²⁴

²³ Dina Sunyowati, 2008. *Kerangka Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Berdasarkan Konsep Integrated Coastal Management dalam Rangka Pembangunan Kelautan Berkelanjutan*. Ringkasan Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Surabaya. hal. 16

²⁴ Rohmin Dahuri dkk. 2008. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir Secara Terpadu*, Pradnya Paramita, Jakarta. Cetakan Keempat. hal. 12

B. Konsep dan Defenisi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut

Wilayah Pesisir merupakan suatu wilayah yang tidak bisa dipisahkan dalam luas wilayah Indonesia, mengingat garis pantai yang dimiliki. Secara umum wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan laut. Supriharyono mendefinisikan, kawasan wilayah pesisir sebagai wilayah pertemuan antara daratan dan laut ke arah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi oleh sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut, dan perembesan air asin. Sedangkan ke arah laut wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan karena kegiatan manusia di darat seperti penggundulan hutan dan pencemaran²⁵

Dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (selanjutnya disebut PWP-PK) Pasal 1 Ayat (2), disebutkan bahwa:

"Wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut".

Selanjutnya, pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK disebutkan bahwa:

"Ruang lingkup pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, ke arah darat mencakup

²⁵ Trinanda T.C. 2017. Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia dalam Rangka Pembangunan Berbasis Pelestarian Lingkungan. Matra Pembaruan 1 (2). Halamn 76

wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut di ukur dari garis pantai.”

Ruang lingkup Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK

meliputi daerah pertemuan antara pengaruh perairan dan daratan, ke arah daratan mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah perairan laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Sementara itu, menurut UNCLOS 1982, pengertian/batasan wilayah pesisir tidak diatur, tetapi UNCLOS 1982, membagi laut ke dalam zona-zona yaitu:²⁶

a. Wilayah laut yang berada di bawah yurisdiksi suatu Negara adalah :

- 1) Perairan Pedalaman (*Internal Waters*)
- 2) Perairan Kepulauan (*Archipelagic Waters*)
- 3) Laut Wilayah (*Territorial Sea*)
- 4) Zona Tambahan (*Contiguous Zone*)
- 5) Zona Ekonomi Eksklusif (*Exclusive Economic Zone*)
- 6) Landas Kontinen (*Continental Shelf*)

b. Wilayah laut yang berada di luar yurisdiksi suatu Negara adalah:

- 7) Laut Lepas (*High Seas*)
- 8) Dasar Laut Dalam/kawasan (*Area/Deep Sea Bed*)

Penentuan batas wilayah pesisir dan laut tidak dapat disamakan antara ketentuan dalam UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK dengan UNCLOS 1982. UU Nomor 27 Tahun 2007 berlaku pada batas wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai,

²⁶ Churchill V.Lowe, 1999. *The Law of the Sea*, Juris Publishing, third edition, hal. 30

sedangkan UNCLOS 1982 tidak menentukan batas wilayah pesisir maupun cara pengukurannya.

Karakteristik, pengertian dan batasan wilayah pesisir di setiap negara berbeda-beda, tergantung kondisi geografisnya. Pada umumnya karakteristik umum wilayah pesisir dan laut adalah sebagai berikut : ²⁷

- a. Laut merupakan sumber dari “*common property resources*” (sumberdaya milik bersama), sehingga memiliki fungsi publik / kepentingan umum;
- b. Laut merupakan “*open access*”, memungkinkan siapapun untuk memanfaatkan ruang laut untuk berbagai kepentingan;
- c. Laut bersifat “*fluida*”, dimana sumberdaya (biota laut) dan dinamika *hydroceanography* tidak dapat disekat /dikapling;
- d. Pesisir merupakan kawasan yang strategis karena memiliki topografi yang relative mudah dikembangkan dan memiliki akses yang sangat baik (dengan memanfaatkan laut sebagai “prasarana” pergerakan);
- e. Pesisir merupakan kawasan yang kaya akan sumberdaya alam, baik yang terdapat di ruang daratan maupun ruang lautan, yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Apabila ditinjau dari garis pantai (*coast line*), maka wilayah pesisir mempunyai dua macam batas (*boundaries*) yaitu batas yang sejajar garis pantai (*long shore*) dan batas yang tegak lurus garis pantai (*cross shore*). Untuk kepentingan pengelolaan, batas ke arah darat suatu wilayah pesisir ditetapkan dalam dua macam, yaitu wilayah perencanaan (*planning zone*) dan batas untuk

wilayah pengaturan (*regulation zone*) atau pengelolaan keseharian (*day to day management*). Batas wilayah perencanaan sebaiknya meliputi seluruh daerah daratan dimana terdapat kegiatan manusia (pembangunan) yang dapat menimbulkan dampak secara nyata terhadap lingkungan dan sumberdaya di wilayah pesisir dan lautan, sehingga batas wilayah perencanaan lebih luas dari wilayah pengaturan.

Adapun definisi wilayah pesisir yang digunakan di Indonesia adalah wilayah pertemuan antara darat dan laut, ke arah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan baik kering maupun terendam air yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut dan perembesan air asin, sedangkan ke arah laut wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses alami yang terjadi di daratan seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat seperti penggundulan hutan dan pencemaran²⁸. Karakteristik khusus dari wilayah pesisir antara lain:

- a. Suatu wilayah yang dinamis yaitu seringkali terjadi perubahan sifat biologis, kimiawi, dan geologis.
- b. Mencakup ekosistem dan keanekaragaman hayatinya dengan produktivitas yang tinggi yang memberikan tempat hidup penting buat beberapa jenis biota laut.

²⁷ Rohmin Dahuri. 2003. *Paradigma Baru Pembangunan Indonesia Berbasis Kelautan*, Orasi Ilmiah, Institut Pertanian Bogor, h.15.

²⁸ Aqilah, Z. 2011. *Wilayah Pesisir dan Ekosistem Mangrove*. [http:// zalfaaqilah.wordpress.com/wilayahpesisirdanekosistemmangrove](http://zalfaaqilah.wordpress.com/wilayahpesisirdanekosistemmangrove). Diakses 10 Mei 2018

- c. Adanya terumbu karang, hutan bakau, pantai dan bukit pasir sebagai suatu sistem yang akan sangat berguna secara alami untuk menahan atau menangkal badai, banjir dan erosi.
- d. Dapat digunakan untuk mengatasi akibat-akibat dari pencemaran, khususnya yang berasal dari darat²⁹

Dalam suatu wilayah pesisir terdapat satu atau lebih sistem lingkungan (ekosistem) dan sumberdaya pesisir. Ekosistem pesisir dapat bersifat alami ataupun buatan (*man-made*). Ekosistem alami yang terdapat di wilayah pesisir antara lain adalah terumbu karang (*coral reefs*), hutan mangrove, padang lamun (*sea grass*), pantai berpasir (*sandy beach*), formasi *pes-caprea*, formasi baringtonia, estuaria, laguna dan delta. Sedangkan ekosistem buatan antara lain berupa tambak, sawah pasang surut, kawasan pariwisata, kawasan industri, kawasan agroindustri dan kawasan pemukiman (Dahuri, Rais, Ginting dan Sitepu, 2004).

Sumberdaya di wilayah pesisir terdiri dari sumberdaya alam yang dapat pulih dan sumberdaya alam yang tidak dapat pulih. Sumberdaya alam yang dapat pulih antara lain sumberdaya perikanan (*plankton, benthos, ikan, molusca, crustacea*, mamalia laut), rumput laut (*seaweed*), padang lamun, hutan mangrove dan terumbu karang. Sedangkan sumberdaya alam yang tidak dapat pulih antara

²⁹ Atmaja, E. 2010. *Wilayah Pesisir (Coastal Zone)*. <http://sastrakelabu.wordpress.com/wilayahpesisircoastalzone>. Diakses 10 Mei 2018

lain mencakup minyak dan gas alam, bijih besi, pasir, timah, bauksit dan mineral serta bahan tambang lainnya³⁰.

Beberapa Hukum yang mengatur Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut diantaranya adalah

- a. Undang-undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), 1982

Konvensi PBB tentang Hukum Laut (*United Nations Convention on the Law of the Sea*) 1982, disahkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan UNCLOS 1982. UNCLOS 1982 tidak mengatur secara khusus dalam pasal-pasal nya tentang pengelolaan wilayah pesisir dan laut. Tetapi tersirat bahwa sumber kekayaan yang ada di laut memerlukan pengelolaan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, tanpa merusak lingkungan laut, sehingga dapat digunakan untuk kemakmuran umat manusia. Pengaturan tentang pentingnya perlindungan dan pelestarian lingkungan laut diatur dalam UNCLOS 1982 *Part XII* tentang *Protection and Preservation of the Marine Environment*.

- b. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), 1982, membawa konsekuensi kepada NKRI untuk memperbaiki ketentuan tentang Perairan Indonesia seperti diatur dalam Undang-undang Nomor 4/Prp/1960 tentang

³⁰ Dahuri, M., J.Rais., S.P. Ginting., dan M.J. Sitepu. 2004. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Cetajan ketiga. Jakarta: Pradnya Paramita

Perairan Indonesia dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dan disesuaikan dengan perkembangan rezim baru negara kepulauan sebagaimana di muat dalam Bab IV UNCLOS 1982.

Pengaturan khusus tentang pengelolaan wilayah pesisir dan laut tidak dijelaskan secara terinci, tetapi hanya di atur tersirat dalam Bab IV tentang Pemanfaatan, Pengelolaan, Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Perairan Indonesia. Hal ini sesuai dengan prinsip-prinsip *sustainable development* dalam pengelolaan sumberdaya di wilayah pesisir dan laut. Dalam Pasal 23 ayat (1) disebutkan bahwa:

“Pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku dan hukum internasional”.

Sebagai upaya untuk meningkatkan pemanfaatan sumberdaya alam di perairan Indonesia, dijelaskan dalam Pasal 23 ayat (3), bahwa:

“Apabila diperlukan untuk meningkatkan pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) dapat dibentuk suatu badan koordinasi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.”

c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025

Pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan merupakan bagian dari rencana pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah sesuai RPJP Nasional Tahun 2005-2025, tertuang dalam Bab II – huruf I yang mengatur mengenai Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup.³¹ Dalam Bab II-huruf I

³¹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005-2025, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700, h.20.

dinyatakan bahwa sumber daya alam dan lingkungan hidup memiliki peran ganda, yaitu sebagai modal pembangunan dan sekaligus sebagai penopang sistem kehidupan. Adapun jasa-jasa lingkungan meliputi keanekaragaman hayati, penyerapan karbon, pengaturan secara alamiah, keindahan alam, dan udara bersih merupakan penopang kehidupan manusia.

Arah pembangunan untuk mengembangkan potensi sumber daya kelautan menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional adalah pendayagunaan dan pengawasan wilayah laut yang sangat luas. Arah pemanfaatannya harus dilakukan melalui pendekatan multisektor, integratif, dan komprehensif agar dapat meminimalkan konflik dan tetap menjaga kelestariannya.

Mengingat kompleksnya permasalahan dalam pengelolaan sumberdaya laut, pesisir, dan pulau-pulau kecil, pendekatan keterpaduan dalam kebijakan dan perencanaan menjadi prasyarat utama dalam menjamin keberlanjutan proses ekonomi, sosial, dan lingkungan sesuai dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam *integrated coastal management* .

d. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

Pengelolaan sumberdaya wilayah pesisir dan laut belum terintegrasi dengan kegiatan pembangunan dari berbagai sektor dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan tentang pemanfaatan sumberdaya pesisir dan laut selama ini lebih berorientasi kepada eksploitasi sumberdaya

pesisir dan laut tanpa memperhatikan kelestarian sumberdayanya, dan belum mampu untuk mengeliminasi faktor-faktor penyebab kerusakan lingkungan. Seperti disebutkan dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK, bahwa :

“Norma-norma pengelolaan wilayah pesisir disusun dalam lingkup perencanaan, pemanfaatan, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan, dengan memperhatikan norma-norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.”

Sebagai negara hukum, pelaksanaan pengembangan sistem pengelolaan wilayah pesisir dan laut sebagai bagian dari pembangunan berkelanjutan harus sesuai dengan norma diberi dasar hukum yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pengelolaan wilayah pesisir. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK, dalam Pasal 3 tentang Asas dan Tujuan, menyatakan bahwa:

“Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berasaskan: (a) keberlanjutan; (b) konsistensi; (c) keterpaduan; (d) kepastian hukum; (e) kemitraan; (f) pemerataan; (g) peran serta masyarakat; (h) keterbukaan; (i) desentralisasi; (j) akuntabilitas; dan (k) keadilan.”

Asas-asas yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK merupakan implementasi dari prinsip-prinsip dasar yang terdapat dalam *integrated coastal management*. Implementasi dari prinsip-prinsip tersebut dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK disesuaikan dengan kondisi geografis dan masyarakat di Indonesia. Konsistensi dan keterpaduan dalam melaksanakan pengelolaan wilayah pesisir sesuai dengan

asas-asas tersebut memerlukan pengawasan dan evaluasi, baik oleh Pemerintah atau *stakeholders*.

Terdapat 15 prinsip dasar yang patut diperhatikan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan laut yang mengacu pada J.R. Clark (1992):³²

“(1)resources system; (2) the major integrating force; (3) integrated; (4) focal point; (5) the boundary of coastal zone; (6) conservation of common property resources; (7) degradation of conservation ; (8) inclusion all levels of government; (9) character and dynamic of nature; (10) economic benefits conservation as main purpose; (11) multipleuses management; (12) multiple-uses utilization; (13) traditional management; (14) environment impact analysis.”

Sesuai dengan prinsip-prinsip *integrated coastal management*, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK pengelolaan wilayah pesisir melibatkan banyak sektor dan sumberdaya alam baik hayati maupun non hayati, sehingga pelaksanaannya dilakukan dengan cara menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, mengikutsertakan peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah

Perencanaan dalam pengelolaan wilayah pesisir mengintegrasikan berbagai perencanaan yang disusun oleh berbagai sektor dan daerah sehingga terjadi keharmonisan dan saling penguatan pemanfaatannya diatur dalam Bab IV– Perencanaan, dari Pasal 7 sampai dengan Pasal 15 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK. Perencanaan wilayah pesisir terbagi dalam 4

³² J.R. Clark 2001. *Integrated Management of Coastal Zone*, FAO Fisheries Technical Paper, No.327, Rome, Italy, dalam Rochmin Dahuri et.al *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Pradnya Paramita, h. 157-171,

(empat tahapan) yang secara rinci akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri, yaitu (1) rencana strategis; (2) rencana zonasi; (3) rencana pengelolaan; dan (4) rencana aksi sesuai dengan Prinsip 1 dan 3 dari *integrated coastal management*.

Pemanfaatan yang optimal terhadap wilayah pesisir berdasarkan Prinsip 12 dan 14 dalam *integrated coastal management*, diimplementasikan dengan diberikannya Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) oleh Pemerintah seperti diatur dalam Pasal 16 Ayat (1) Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 tentang PWP PK. Dijelaskan dalam Pasal 16 ayat (2) bahwa HP-3 meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut.

Menurut Pasal 18 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK, HP-3 diberikan oleh Pemerintah kepada orang perorangan Warga Negara Indonesia, dan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau masyarakat adat. Tetapi ada beberapa daerah yang tidak dapat diberikan HP-3 yaitu kawasan konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan, dan pantai umum seperti yang diatur dalam Pasal 22 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK. Selanjutnya, dalam Pasal 1 butir 18, HP-3 yang diberikan oleh Pemerintah adalah bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu.

Ketentuan tentang HP-3 tersebut akan menimbulkan perbedaan penafsiran jika dikaitkan dengan ketentuan tentang hak-hak yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria Bab II Bagian 1, Pasal 16 Ayat (1) dan Ayat³³. Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, hak atas tanah tidak meliputi pemilikan *kekayaan alam* yang terkandung di dalam tubuh bumi di bawahnya³⁴. Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, bahwa pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa perlu diatur. Pada dasarnya kekayaan sumberdaya alam di wilayah pesisir juga merupakan bagian dari kekayaan alam yang di maksud dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Tetapi Penjelasan Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-

Pokok Agraria pada dasarnya menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang-wewenang yang bersumber daripadanya tidaklah mengenai kekayaan-kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi, air dan ruang angkasa, sehingga pengambilan kekayaan tersebut memerlukan pengaturan tersendiri.

³³ Pasal 16 ayat (1) UUNomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA berisi :Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah: a) hak milik; b) hak guna usaha; c) hak guna bangunan; d) hak pakai; e) hak sewa; f) hak membuka tanah; g) hak memungut hasil hutan; h) hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53. Pasal 16 Ayat (2) menyatakan bahwa hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (3) ialah a) hak guna air; b) hak pemeliharaan dan penangkapan ikan; c) hak guna ruang angkasa.

³⁴ Boedi Harsono 2005. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Djembatan, Edisi Revisi 2005, Jakarta, hal. 19.

Mengacu pada Pasal 8 Undang-undang Nomor 5 tentang Pokok-Pokok Agraria dan Pasal 16 Ayat (2) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK, maka HP-3 atas wilayah pesisir, merupakan suatu aturan baru dalam pengelolaan wilayah pesisir yang belum pernah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tentang Pokok-Pokok Agraria, maupun Undang-undang lainnya. Berbeda dengan hak-hak atas tanah seperti diatur dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, maka HP-3 diberikan oleh Pemerintah dalam luasan dan waktu tertentu, seperti disebutkan dalam Pasal 17 ayat (2). Partisipasi masyarakat sekitar lokasi dan masyarakat adat dalam pengelolaan wilayah pesisir diatur dalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK. Keberadaan masyarakat adat yang telah memanfaatkan pesisir secara turun temurun, seperti sasi, hak ulayat laut, terhadap mereka sesuai Undang-undang harus dihormati dan dilindungi seperti diatur dalam Pasal 61 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK.

Mengacu pada prinsip 5 dan 6 dari *integrated coastal management*, untuk menghindari perbedaan penafsiran, pembagian dan penentuan batas wilayah pesisir terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir diperlukan upaya integrasi dan koordinasi dengan sektor lain yang terkait, terutama dalam konservasi sumberdaya alam milik bersama (*common property resources*) sehingga tidak menimbulkan konflik dalam pelaksanaannya. Pembagian zonasi wilayah pesisir sesuai dengan Pasal 2 Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 tentang PWP-PK sangat terkait dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu membagi wilayah laut untuk keperluan administrasi dan batas kewenangan di daerah.

Selanjutnya, untuk kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di darat dan dasar laut, maka Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan akan menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK.

Penyelesaian sengketa dalam pemanfaatan sumberdaya di wilayah pesisir menurut Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK ditempuh melalui pengadilan dan/atau di luar pengadilan³⁵. Penyelesaian sengketa pengelolaan wilayah pesisir melalui pengadilan dimaksudkan untuk memperoleh putusan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti kerugian, atau tindakan tertentu yang harus dilakukan oleh para pihak yang kalah dalam sengketa. Sedangkan penyelesaian di luar pengadilan dilakukan dengan cara konsultasi, penilaian ahli, negosiasi, mediasi, konsultasi, arbitrase atau melalui adat istiadat/kebiasaan/kearifan lokal.

e. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut

Peraturan Pemerintah ini mewajibkan setiap orang atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan upaya pencegahan dan bertanggung jawab terhadap perusakan/pencemaran laut. Ketentuan dalam Bab V tentang Penanggulangan Pencemaran dan/atau Perusakan Laut, dalam Pasal 15 menetapkan bahwa:

“Setiap orang atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan laut wajib melakukan penanggulangan pencemaran dan/atau perusakan laut yang diakibatkan oleh kegiatannya.”

³⁵ Penjelasan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-PK.

Pemanfaatan secara berlebihan terhadap sumberdaya di wilayah pesisir tanpa mengindahkan kelestarian lingkungan pesisir, akan mengakibatkan rusaknya ekosistem di wilayah pesisir.

C. Karakteristik, Struktur dan Kawasan Konservasi Laut

Defenisi Kawasan Konservasi Laut menurut IUCN³⁶ adalah suatu kawasan laut atau paparan subtidal, termasuk perairan yang menutupinya, flora, fauna, sisi sejarah dan budaya, yang terkait di dalamnya dan telah dilindungi oleh hukum atau peraturan lainnya untuk melindungi sebagian atau seluruhnya lingkungan tersebut. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2007 dijelaskan bahwa Kawasan Konservasi Laut (KKL) adalah kawasan perairan yang dilindungi, dikelola dengan sistem zonasi, untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya ikan dan lingkungannya secara berkelanjutan. KKL terdiri atas Taman Nasional Perairan, Taman Wisata Perairan, Suaka Alam Perairan, dan Suaka Perikanan³⁷.

Kawasan konservasi laut adalah kawasan perairan yang dilindungi, dikelola dengan sistem zonasi, untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya ikan dan lingkungannya secara berkelanjutan. Kawasan konservasi mempunyai karakteristik sebagai berikut:

³⁶ Supriharyono. 2007. Konservasi Ekosistem Sumberdaya Hayati di wilayah pesisir dan laut tropis, Cetakan ke satu. Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta . hal 75

³⁷ Anjani B. 2014. Kajian Manfaat pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan Perikanan Berkelanjutan (Studi Kasus perairan laut Berau, Kalimantan Timur). Tesis. Pengelolaan Sumber Daya pesisir dan Lautan, IPB

- a. Karakteristik, keaslian atau keunikan ekosistem (hutan hujan tropis/'tropical rain forest' yang meliputi pegunungan, dataran rendah, rawa gambut, pantai)
- b. Habitat penting/ruang hidup bagi satu atau beberapa spesies (flora dan fauna) khusus: endemik (hanya terdapat di suatu tempat di seluruh muka bumi), langka, atau terancam punah (seperti harimau, orangutan, badak, gajah, beberapa jenis burung seperti elang garuda/elang jawa, serta beberapa jenis tumbuhan seperti ramin). Jenis-jenis ini biasanya dilindungi oleh peraturan perundang-undangan.
- c. Tempat yang memiliki keanekaragaman plasma nutfah alami.
- d. Lanskap (bentang alam) atau ciri geofisik yang bernilai estetik/scientik.
- e. Fungsi perlindungan hidro-orologi: tanah, air, dan iklim global.
- f. Pengusahaan wisata alam yang alami (danau, pantai, keberadaan satwa liar yang menarik).

Lebih rinci IUCN³⁸ menyebutkan bahwa terdapat beberapa manfaat keberadaan kawasan konservasi laut yaitu:

- a. Terjaminya kelangsungan hidup jangka panjang ekosistem laut di daerah kawasan. Dengan terjaminya kelangsungan hidup masyarakat organisme, maka keanekaragaman hayati tetap terjaga. Disamping itu pemanfaatan sumberdaya hayati di kawasan tersebut juga tetap terjaga

³⁸ International Union for Conservation of Nature and Natural Resources. 1994. *Guidelines for protected area management categories*. Gland: IUCN

- b. Terlindunginya jumlah populasi organisme dari kemungkinan aktivitas manusia, terutama spesies langka.
- c. Terpeliharanya siklus hidup spesies, terutama yang mempunyai ekonomis penting.
- d. Terjaganya kawasan dari aktivitas luar, yang memungkinkan terjadinya kerusakan kawasan konservasi laut.
- e. Tetap terjaganya sumberdaya hayati laut, sebagai sumber kehidupan dan kesejahteraan masyarakat di sekitar kawasan.
- f. Terselamatkannya lokasi-lokasi bersejarah dan berbudaya, serta nilai-nilai estetika di wilayah laut dan estuaria untuk generasi sekarang dan yang akan datang.
- g. Kemudahan dalam menginterpretasikan sistem laut dan estuaria untuk tujuan konservasi, pendidikan dan pariwisata.
- h. Tersedianya sarana dan prasarana pengelolaan yang sesuai yang mempunyai spektrum luas bagi aktivitas manusia dengan tujuan utamanya adalah penataan laut dan estuaria.
- i. Tersedianya tempat penelitian dan pelatihan dan pemantauan pengaruh lingkungan dari aktivitas manusia.

Menyediakan model pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu, Menyediakan sumber pendapatan dan lapangan kerja, Menjamin area untuk penelitian ilmiah, pendidikan dan rekreasi. Supaya KKL yang dikelola dengan baik dapat segera memberikan dampak positif terhadap masyarakat, maka diperlukan pengelolaannya. Pemilihan lokasi meliputi aspek ekologi, sosial

ekonomi budaya, dan aspek lain yang dapat mendukung pengelolaan efektif KKL tersebut. Selain itu, KKL yang dipilih harus mempertimbangkan kriteria-kriteria ketahanan dan ketangguhan terhadap perubahan iklim. Hal ini sangat penting sehingga sumberdaya dalam KKL tersebut dapat bertahan dalam menghadapi dampak perubahan iklim global seperti naiknya suhu permukaan laut, polusi, dll.

Untuk itu perlu dibangun sebuah sistem KKL secara nasional yang memudahkan stakeholders mengakses status dan perkembangan tentang perencanaan dan pengelolaan KKL di Indonesia. Sistem KKL ini tidak saja disusun atas pertimbangan ekologi, seperti dalam pengembangan jejaring KKL (*MPA Network*), tetapi juga berdasarkan pertimbangan aspek pengelolaannya³⁹.

³⁹ Susanto, H.A. 2011. *Progres Pengembangan Sistem Kawasan Konservasi Perairan Indonesia: A Consultancy Report*. Kerjasama Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Coral Triangle Support Partnership (CTSP), Jakarta, 35 hal.