

**ASIMETRIK DESENTRALISASI MANAGEMENT MARINE RESOURCES
DESENTRALISASI ASIMETRIK DALAM PENGELOLAAN
SUMBER DAYA LAUT
ASYMMETRIC DECENTRALIZATION MARINE MANAGEMENT RESOURCES
ASYMMETRIC DECENTRALIZATION IN MANAGEMENT
MARINE RESOURCES**

M. Ridwan^{1*}, Nur Alim Natsir²

¹Program Studi Hukum Ekonomi Syariah IAIN Ambon

²Program Studi Pendidikan Biologi FITK IAIN Ambon

e-mail: ridwan1968@gmail.com

ABSTRAK

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara kepulauan yang, memiliki sumber daya laut yang dapat dikembangkan untuk membantu daerah mencapai tujuan ekonomi, sosial dan politik. Tujuan penelitian ini untuk menemukan konsep ilmu hukum sesuai dengan ciri khas Indonesia sebagai negara kepulauan dan metode yang digunakan adalah yuridis normatif untuk mengkaji dan menganalisa sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan hukum sumberdaya laut melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Konsep Asimetrik merupakan konsep ilmu hukum yang sesuai dengan ciri khas Indonesia sebagai negara kepulauan. Konsep ini merupakan landasan yang kuat sebagai penopang keadilan dalam wilayah Indonesia yang didiami oleh berbagai suku dan ras, memberikan keadilan, karena berbagai kepentingan masyarakat dapat terpenuhi dengan baik dan mengandung nilai-nilai asasi yang tak terbantahkan.

Kata Kunci : Konsep Asimetrik, Sumber Daya Laut, Hukum

ABSTRACT

The Indonesia is an archipelagic country endowed with marine resources that can be utilized to achieve economic, social and political goals. The purpose of this research is to find the concept of legal science in accordance with the characteristics of Indonesia as an archipelagic country. The research method is a normative juridical study to analyze synchronization and harmonization of marine resource legal arrangements through a statutory approach and conceptual approach. The results showed that the Asymmetric Concept is a legal science concept that is in accordance with the characteristics of Indonesia as an archipelagic country. This concept is a strong foundation to support and promote justice in the territory of Indonesia which is inhabited by various tribes and races, Various interests of the community can be fulfilled properly and contain undeniable fundamental values.

Keywords: Asymmetric Concepts, Marine Resources, Law

PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara kepulauan yang, memiliki sumber daya laut yang dapat dikembangkan untuk membantu daerah mencapai tujuan ekonomi, sosial dan politik. Tujuan penelitian ini untuk menemukan konsep ilmu hukum sesuai dengan ciri khas Indonesia sebagai negara kepulauan dan metode yang digunakan adalah yuridis normatif untuk mengkaji dan menganalisa sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan hukum sumberdaya laut melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Konsep Asimetrik merupakan konsep ilmu hukum yang sesuai dengan ciri khas Indonesia sebagai negara kepulauan. Konsep ini merupakan landasan yang kuat sebagai penopang keadilan dalam wilayah Indonesia yang didiami oleh berbagai suku dan ras, memberikan keadilan, karena berbagai kepentingan masyarakat dapat terpenuhi dengan baik dan mengandung nilai-nilai asasi yang tak terbantahkan.

Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan mendefinisikan daerah kepulauan sebagai wilayah yang memiliki karakteristik akuatik teresterial (lautan lebih luas dari daratan) seperti Provinsi Kepulauan Riau 96%, Provinsi Nusa Tenggara Timur 80,8%, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung 79,9%, Provinsi Nusa Tenggara Barat 59,13%, Provinsi Sulawesi Utara 95,8%, dan Provinsi Maluku Utara 69%, dan Provinsi Maluku yang memiliki luas wilayah laut seluas 92,6%. Tim penyusun (2011) sejalan dengan konteks kepulauan tersebut, leatemia mengajukan model pembangunan daerah untuk wilayah teresterial dengan model pembangunan berbasis gugus pulau, karena suatu gugus pulau, termasuk bagian pulau dan perairan diantaranya serta wujud alamiah lainnya memiliki hubungan satu sama lain yang erat, sehingga perlu dikembangkan menjadi satu kesatuan geografis, sosial, budaya, ekonomi, politik dan pertahanan keamanan yang hakiki (Leatemia, 2010)

Hal tersebut dapat dipahami, bahwa secara empiris wilayah berbasis kepulauan memiliki sumber daya maritim yang dapat dikembangkan dengan baik, sehingga dapat membantu daerah untuk mencapai tujuan ekonomi, sosial dan politik, dimana pengembangan dari sektor maritim juga dapat menyumbangkan integritas perekonomian, melalui peningkatan sektor produksi, industri, jasa, dan swasembada di bidang maritime, serta dapat dikembangkan untuk meningkatkan integritas perekonomian baik bersifat lokal, nasional, maupun internasional dengan berpusat pada sektor industri kelautan. Beberapa diantaranya adalah pemanfaatan ruang diatas laut sebagai sarana perhubungan laut (transportasi) berikut wilayah pelabuhan yang menjadi terminal laut. Sementara pemanfaatan ruang bawah laut sebagai sarana eksploitasi dan eksplorasi sumber daya hayati laut yang umumnya tersebar di hampir di semua wilayah kepulauan, baik di perairan laut Kabupaten, perairan laut Provinsi maupun di wilayah perairan Nasional .

Berdasar dari landasan konstitusional pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 terkait pengaturan sumber daya alam laut, maka pengaturan dalam rangka manajemen eksplorasi dan eksploitasi sumber daya laut yang berwawasan lingkungan dapat diatur dengan memperhatikan aspek kemanfaatan, sehingga dengan pengaturan tersebut dapat dihindari eksploitasi berlebihan terhadap sumber daya laut, serta pengaturan tentang segala aktivitas diatas laut, termasuk didalamnya adalah pengelolaan perikanan. Pengaturan berdasarkan pengalaman empirik itu menumbuhkan kearifan ekologi maritim yang menjadi pilar utama kearifan lokal dalam pengaturan manusia dengan lingkungan (Madjid, 2011)

Korelasi yuridis, berkenan dengan permasalahan yang diangkat menunjukkan bahwa kebiasaan masyarakat pesisir di Indonesia terhadap pemanfaatan sumber daya laut, sangatlah berbeda jauh dengan upaya pemerintah sebagai pembuat kebijakan yang mengatur tentang tata cara pengelolaan sumber daya laut di, baik dari aspek batas wilayah laut, pengaturan alat penangkapan, kapal yang digunakan, hingga pada jenis sumber daya laut yang dieksplorasi, sehingga nampak terlihat seakan pengaturan pemerintah terhadap aktivitas kelautan hanya berlaku terhadap kepentingan pemerintah dan kepentingan swasta dalam skala besar, sedangkan kepentingan masyarakat yang didasarkan oleh aturan – aturan lokal, cenderung terabaikan, dimana masyarakat terikat dan tertunduk paksa secara tidak langsung oleh aturan – aturan pemerintah yang bersifat represif, maka dengan kata lain keadaan tersebut memungkinkan terdapatnya dualisme hukum antara hukum yang mengatur secara represif, yang bersumber dari aturan pemerintah dan hukum yang mengatur secara sosiologis berdasarkan konteks kearifan lokal, sehingga jika ditinjau secara objektif menurut pra pengamatan, maka terdapatnya dualisme hukum yang memungkinkan adanya benturan hukum atau bahkan dapat disebut sebagai “asimetris yuridis” yakni ketidakseimbangan hukum terhadap subjek hukum yang mengelola objek yang sama di bidang kelautan

Dengan demikian, secara komparatif dapat dipahami bahwa realitas pengelolaan sumber daya laut jika ditindaklanjuti berdasarkan tatanan hukum baik antar norma maupun antar sistem hukum, maka akan menimbulkan benturan dengan fungsi hukum itu sendiri yang seyogyanya dihadirkan untuk memberikan rasa adil terhadap seluruh subjek hukum. Maka untuk memahami kontekstualisme hukum berdasarkan paradigma kebhinekaan dalam kesatuan system sebagai basis hukum pengaturan pengelolaan sumber daya laut, maka landasan pasal 35A UUDNRI 1945 tentang semboyan *bhineka tunggal ika*, merupakan representatif interpretasi pengakuan negara secara nasional akan adanya ragam perbedaan yang berangkat dari kemajemukan masyarakat, keragaman kultural, keragaman ideologi, keragaman bahasa, serta perbedaan geografis hingga pada keragaman sumber daya alam yang ada di Wilayah Republik Indonesia. Sehingga dengan demikian, politik *bhinneka tunggal ika* dapat dijadikan sebagai acuan dalam mengelola tatanan masyarakat termasuk di dalamnya adalah pemerintahan dan sumber daya alam yang sarat akan keberagaman. Sehingga politik *bhineka tunggal ika*, yang berasal dari Kakawin Sutasoma, dapat memberikan tempat yang pantas pada keberagaman dimaksud dan dapat memberikan peluang dan akses yang sama kepada setiap warga bangsa untuk mengokohkan bangunan politik, memberdayakan seluruh warga bangsa dalam satu kesatuan yang berdasar pada cita - cita dan tujuan yang sama. Olehnya itu, keberadaan tulisan ini, dimaksudkan sebagai bahan Kajian dan Analisis Yuridis mengenai Konsep Desentralisasi Asimetrik Dalam Pengelolaan Sumber Daya Laut di Indonesia

METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengungkap dan menggambarkan dinamika normatif yang dijadikan sebagai dasar hukum pengaturan dan pengelolaan sumber daya laut di wilayah daerah – daerah di Indonesia, berdasarkan pendekatan yuridis normatif dan yuridis sosiologis berdasarkan pengamatan penelitian secara kualitatif. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan menggunakan pendekatan perundang – undangan dan pendekatan konseptual dengan Konsep desentralisasi asimetrik, yang berdasarkan pada sudut pandang keadilan, lingkungan dan norma sebagai pisau analisis terhadap permasalahan pengaturan pengelolaan wilayah laut, dan secara teknis analisis terhadap bahan hukum dilakukan menurut metode interpretasi secara kualitatif deskriptif dan holistik

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Asimetrik Dalam Pengaturan Hukum Sumber Daya Laut

Asimetrik tata ruang wilayah laut

Realitas Indonesia sebagai negara kepulauan, dapat dipahami berdasarkan dasar konstitusi pasal 25A UUD NRI 1945 dan karakteristik geografis Indonesia yang terbentang dari wilayah sabang sampai merauke, dimana secara geografis wilayah Indonesia memiliki 17.508 pulau dengan luas wilayah perairan laut 74,3% laut atau 5,8 juta km² mencakup 0,3% laut teritorial, 2,8 juta km² perairan Nusantara, dan 2,7 juta km² zona ekonomi eksklusif dan 25,7 % daratan dengan panjang garis pantai mencapai 81.000 km. Luas daratan Indonesia mencapai 1,9 juta km² dan luas perairan laut kurang lebih 7,9 juta km² (Mukhtasor 2007) Kenyataan empiris tersebut, menjadi dasar pertimbangan lahirnya Deklarasi Djuanda yang menegaskan prinsip – prinsip Negara kepulauan (*archipelagic state principle*) yang mengandung filosofi kesatuan “Tanah–Air” yang selanjutnya melahirkan KHLI 1982, yang

diratifikasi dalam peraturan nasional melalui UU No. 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan KHLI 1982.

Normatifikasi geopolitik wilayah laut menurut KHLI 1982/UU No. 17 Tahun 1985 diakomodir ke dalam pasal 1 ayat (3) UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia membagi ruang wilayah laut dalam zona – zona sebagai berikut (Churchil, 1999).

- 1) Wilayah Perairan Nasional yang terdiri atas Perairan Pedalaman (*Internal Waters*), Perairan Kepulauan (*Archipelagic Waters*) dan Laut Wilayah (*Territorial Sea*)
- 2) Wilayah Perairan Dibawah Yuridiksi Negara, yang terdiri atas Zona Tambahan (*Contiguous Zone*), Zona Ekonomi Eksklusif (*Exclusive Economic Zone*) dan Landas Kontinen (*Continental Shelf*)
- 3) Wilayah Perairan di luar yuridiksi Negara yang terdiri atas Laut Lepas (*High Seas*) dan Dasar Laut Dalam/kawasan (*Area/Deep Sea Bed*)

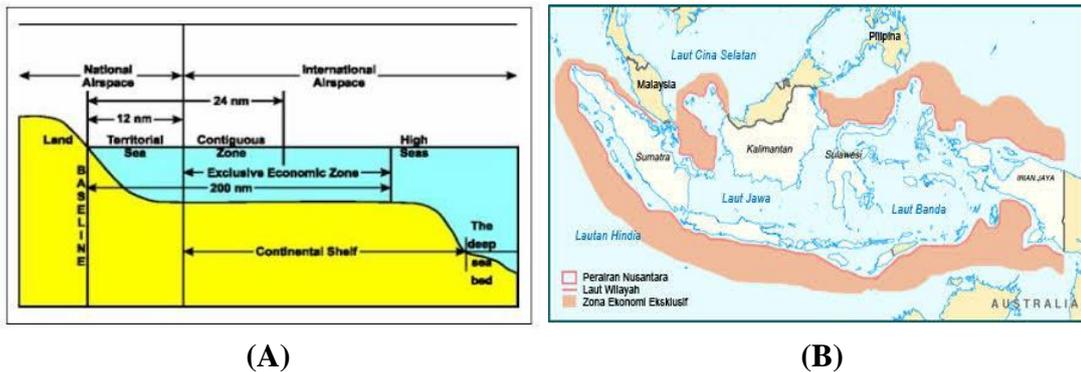
Sebagai tindak lanjut UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, pemerintah melalui Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah menentukan cara penetapan batas maritim di perairan Indonesia menjadi tiga cara yakni :

- 1) Garis Pangkal Normal (*normal baseline*), yaitu garis pangkal yang ditarik sepanjang pantai pada waktu air rendah (*low water line*) yang mengakui bentuk lekuk geografis dari pantai yang bersangkutan
- 2) Garis Pangkal Lurus (*straight baseline*), yaitu garis pangkal yang ditarik dari ujung ke ujung (*point ot point*) pada air rendah (*low water line*) yang menghubungkan titik – titik terluar dari pantai – pantai terluar atau gugusan pulau – pulau terluar di hadapan pantainya.
- 3) Garis Pangkal Lurus Kepulauan (*archipelagic straight baseline*), yaitu garis pangkal yang menghubungkan titik – titik terluar dari pulau – pulau dan kerang – kerang kering terluar kepulauan.

Ketiga cara penetapan batas wilayah yang diatur menurut konvensi hukum laut tersebut di atas, diabsorbsi ke dalam UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, sebagaimana dalam pasal 5 yang menyebutkan bahwa :

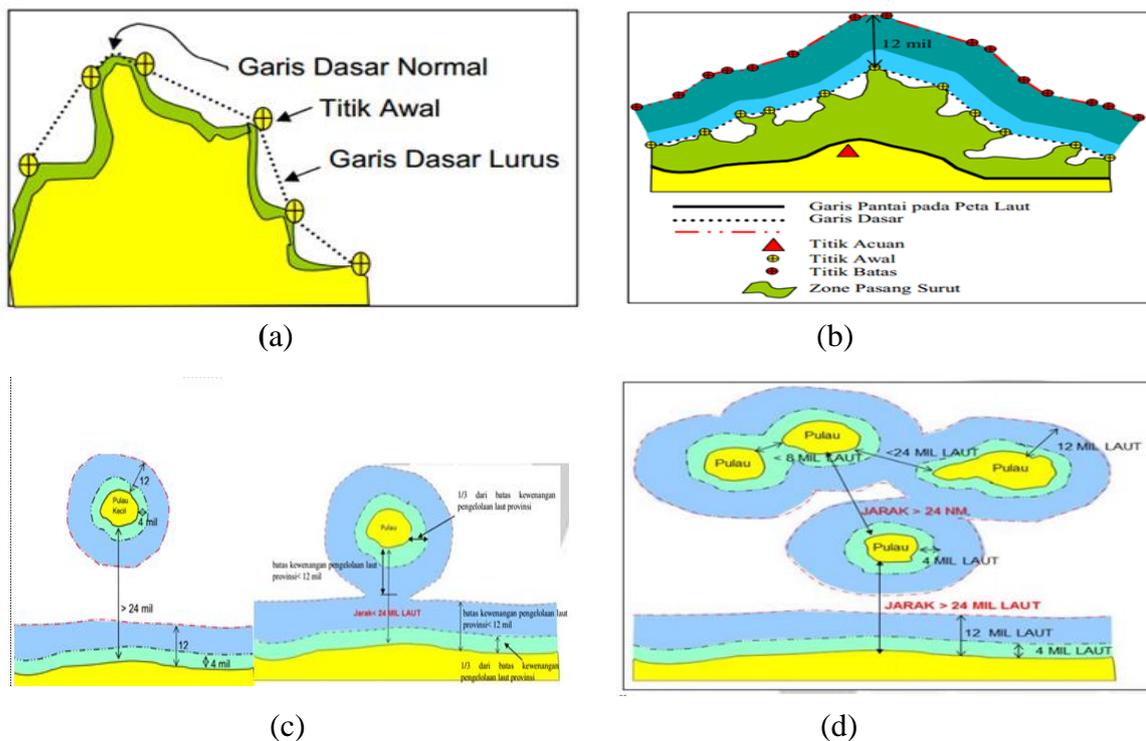
- 1) Garis pangkal kepulauan Indonesia ditarik dengan menggunakan garis pangkal lurus kepulauan.
- 2) Dalam hal garis pangkal lurus kepulauan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dapat digunakan, maka digunakan garis pangkal biasa atau garis pangkal lurus.
- 3) Garis pangkal lurus kepulauan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah garis -garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pada garis air rendah pulau-pulau dan karang-karang kering terluar dari kepulauan Indonesia.
- 4) Garis pangkal biasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah garis air rendah sepanjang pantai.
- 5) Garis pangkal lurus sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pada garis pantai yang menjorok jauh dan menikung ke daratan atau deretan pulau yang terdapat di dekat sepanjang pantai.

Implementasi pasal 5,7 & 47 UU No. Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia mengenai garis pangkal normal (*normal baseline*), garis pangkal lurus (*straight baseline*) dan garis pangkal kepulauan (*archipelagic straight baseline*), yang menggambarkan bentuk wilayah, secara visual dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1 (a) Ilustrasi Pembagian wilayah Perairan (b) Peta Laut Territorial Indonesia dan ZEE

Sebagai Negara kepulauan yang terdiri atas 17.508 pulau dan tersebar di 5,8 juta km² perairan laut, maka pengaturan wilayahnya secara implementatif didasarkan atas Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, peraturan ini dimaksudkan sebagai tindak lanjut dari UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berkenaan dengan penentuan titik – titik batas kewenangan pengelolaan sumber daya di laut untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana salah disebutkan dalam pasal 27 ayat (3) bahwa kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya laut paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Adapun dasar teknis tata cara pengaturan batas wilayah laut untuk daerah – daerah provinsi dan kabupaten kota di dalam wilayah territorial perairan Indonesia berdasarkan Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, dapat divisualisasikan sebagai berikut :

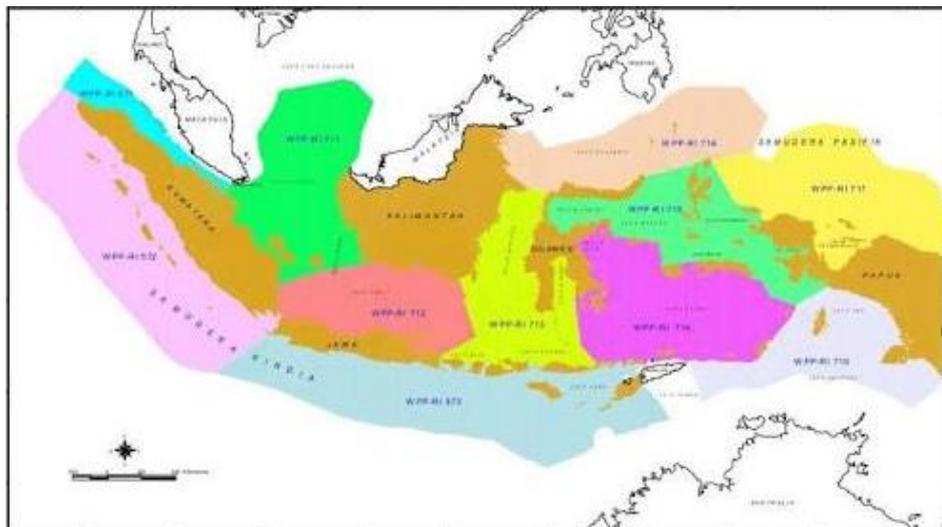


Gambar 2 (a) Ilustrasi penentuan titik dasar; (b) Ilustrasi penentuan jarak kewenangan daerah; (c) Ilustrasi penentuan perairan pulau; (d) Ilustrasi penentuan perairan gugus pulau.

Selain berdasarkan permendagri tersebut di atas, terdapat pula pengaturan kewenangan wilayah laut berdasarkan Permen KKP No. 1 Tahun 2009 tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP), yang terdiri atas:

- a. WPP RI 571 yang terdiri atas Perairan Selat Malaka dan Laut Andaman
- b. WPP RI 572 yang terdiri atas Perairan Samudera Hindia sebelah Barat Sumatera dan Selat Sunda
- c. WPP RI 573 yang terdiri atas Perairan Samudera Hindia sebelah selatan Jawa hingga sebelah Selatan Nusa Tenggara, Laut Sawu dan Laut Timor bagian Barat
- d. WPP RI 711 yang terdiri atas Perairan Selat Karimata, Laut Natuna dan Laut Cina Selatan
- e. WPP RI 712 yang terdiri atas Perairan Laut Jawa
- f. WPP RI 713 yang terdiri atas Perairan Selat Makasar, Teluk Bone, Laut Flores dan Laut Bali
- g. WPP RI 714 yang terdiri atas Perairan Teluk Tolo dan Laut Banda
- h. WPP RI 715 yang terdiri atas Perairan Teluk Tomini, Laut Maluku, Laut Halmahera, Laut Seram dan Teluk Berau
- i. WPP RI 716 yang terdiri atas Laut Sulawesi dan Sebelah Utara Pulau Halmahera
- j. WPP RI 717 yang terdiri atas Perairan Teluk Cendrawasih dan Samudera Pasifik
- k. WPP RI 718 yang terdiri atas Perairan Teluk Aru, Laut Arafura dan Laut Timor bagian Timur

Visualisasi pembagian WPP RI seagaimana dimaksud dalam Permen KKP No. 1 Tahun 2009 dimaksud adalah sebagai berikut :



Gambar 3 Pembagian Daerah WPP RI

Berdasarkan realitas pengaturan batas wilayah laut, maka dapat diinterpretasikan terdapat 4 (empat) jenis pengaturan batas wilayah laut yang berlaku di perairan Indonesia, yakni (i) Pengaturan atas wilayah perairan nasional; (ii) Pengaturan atas wilayah perairan dibawah yuridiksi Negara; (iii) Pengaturan atas wilayah perairan daerah provinsi dan kabupaten kota dan (iv) Pengaturan atas wilayah perairan pengelolaan perikanan

Dengan demikian, Implementasi normatif konteks Negara Kepulauan berdasarkan Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah yang merupakan peraturan pelaksana atas pengaturan wilayah di tingkat daerah, sekaligus merupakan peraturan lanjutan dari UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dan UU No. 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah, harus mengakomodir tata wilayah geospasial daerah menurut karakteristik dan ciri khas daerah masing – masing, sehingga pada daerah – daerah yang berciri *continental* atau *archipelagic continental*, secara normatif, diperlakukan penetapan tata ruang wilayah geospasial menurut prinsip *normal base line*, dan *straight baseline*, sedangkan terhadap wilayah – wilayah berbasis gugus pulau (*archipelagic*), maka penetapan tata ruang wilayah geospasial harus didasarkan pada prinsip *archipelagic straight baseline* yakni garis pangkal yang menghubungkan titik – titik terluar dari pulau – pulau dan kerang – kerang kering terluar kepulauan.

Sebagai contoh, gambaran luas wilayah laut dan darat di wilayah gugus pulau di daerah Maluku, menunjukkan bahwa akumulasi luas wilayah laut di daerah Maluku yang berbentuk gugus pulau adalah 1 : 9, dimana luas wilayah laut adalah 89.20% berbanding dengan luas wilayah darat 10.80%.

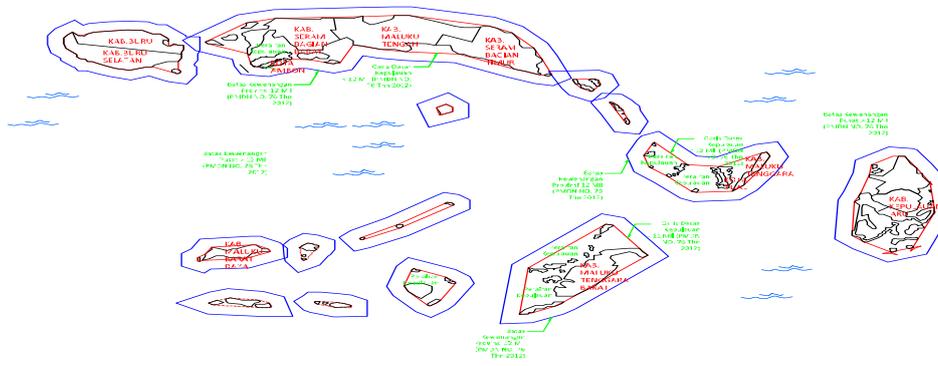


Source : Citra Google Earth

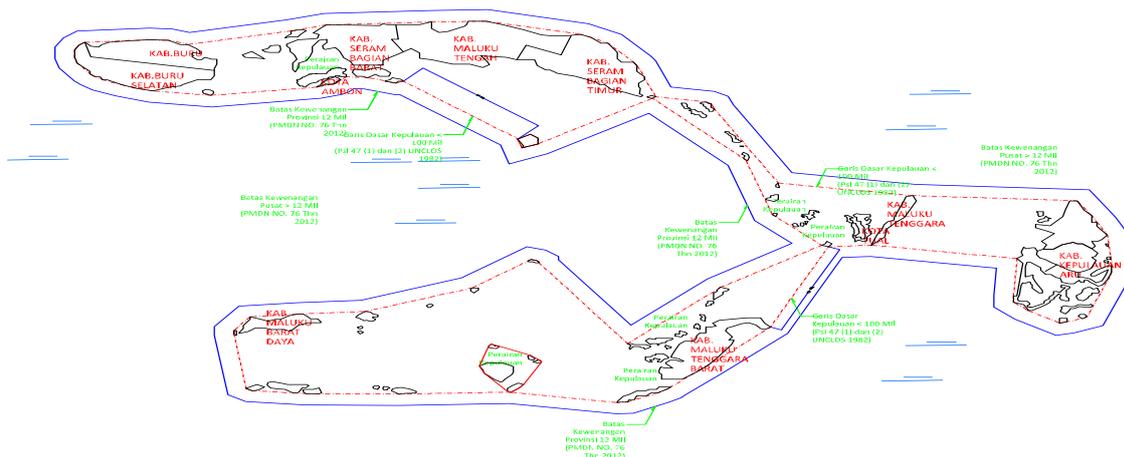
Gambar 4 Wilayah Provinsi Maluku

Analisis normatif menunjukkan bahwa Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, merupakan peraturan turunan dari UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jika dikaji lebih lanjut UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia tidak memberikan penegasan tentang pengaturan perairan wilayah daerah provinsi dan kabupaten kota, undang – undang tentang Perairan Indonesia hanyalah merupakan landasan normatif yang mengatur tentang wilayah perairan Indonesia secara umum yang keberlakuannya berlaku secara nasional. Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, secara hierarki tidak memiliki dasar pijakannya berkenaan dengan penegasan batas daerah, justru sebaliknya, penegasan batas daerah dalam peraturan ini harus didasarkan atas peraturan perundang – undangan yang mengatur tentang pembentukan suatu daerah, sehingga diberlakukan atas daerah tersebut penetapan batas – batas suatu daerah, selain itu jikapun Permendagri No. 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, tetap didasarkan atas peraturan – perundang – undangan tentang pembentukan suatu baik provinsi maupun kabupaten kota, maka kedudukan peraturan menteri ini hanyalah merupakan petunjuk teknis berkenaan dengan tata cara penegasan batas daerah, bukan norma hukum yang berimplikasi pada suatu perbuatan hukum. Sehingga terhadap penetapan suatu garis pangkal tidaklah semestinya berpatokan kepada peraturan menteri, tetapi harus berpatokan pada dasar peraturan perundang – undangan setingkat undang – undang dan kehadiran suatu undang – undang harus didasarkan pada asas daya berlakunya suatu undang – undang

Dengan demikian, memperhatikan karakteristik wilayah Maluku dalam konteks wilayah kepulauan atau wilayah berbasis gugus pulau maka penentuan tata ruang wilayah geospasial yang didasarkan pada prinsip *archipelagic straight baseline* yakni garis pangkal yang menghubungkan titik – titik terluar dari pulau – pulau dan kerang – kerang kering terluar kepulauan, dilaksanakan dengan dua konsep sebagai berikut:



Gambar 5 Asumsi Model Tata Ruang Laut Berbasis Garis Pangkal Provinsi (Berdasarkan Permendagri Nomor 76 Tahun 2012)



Gambar 6 Model Tata Ruang Laut Berbasis Garis Pangkal Provinsi (Berdasarkan Pasal 47 ayat (1) dan (2) UNCLOS 1982)

Asumsi visual penegasan batas wilayah yang didasarkan atas provinsi kepulauan dan atau kabupaten/kota kepulauan seperti di daerah Maluku merupakan pilihan yang bersifat asimetris dalam hal pengasan batas daerah, hal ini mengingat karakteristik daerah yang unik dan berbeda dengan daerah – daerah lainnya, dalam hal ini asimetris tata wilayah laut daerah tersebut memiliki pandangan responsif berdasarkan paradigma sosioempiris masyarakat kepulauan, sehingga Sehingga implikasi penegasan tata ruang wilayah sebagaimana tersebut, memberikan satu kesatuan wilayah geografis, sosiologis, genealogis, ekonomi dan politik yang tidak terpisahkan dalam suatu ruang baik laut, darat maupun udara sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 1 ayat (3) UU No. 6 Tahun 2006 tentang Perairan

Dari kajian geopolitik, dipahami bahwa pendekatan pembangunan di wilayah yang bercirikan kontinental tidak dapat diseragamkan dengan wilayah yang bertipologi gugusan pulau karena karakteristiknya yang berbeda, sehingga strategi pembangunan di wilayah bertipologi kepulauan perlu mengakomodasi kenyataan berkaitan dengan

keanekaragaman wilayah antara lain faktor fisik, sumber daya, sosial, ekonomi, dan politik/pemerintahan, sehingga harus disesuaikan dengan kondisi lingkungan antar kabupaten, kepentingan - kepentingan, dan kebutuhan kebijakan setempat. Beberapa pertimbangan yang diperlukan dalam penyusunan strategi tersebut mencakup beberapa elemen sebagai berikut. *Pertama*, menonjolkan visi jangka panjang pembangunan kelautan di provinsi kepulauan yang tidak bersifat sektoral. *Kedua*, mengembangkan kode etik dan nilai-nilai tanggung jawab dalam pembangunan kelautan (keterpaduan, harmoni) diatas nilai dan etika yang melekat selama ini dalam tiap-tiap lembaga (ego sektoral). *Ketiga*, membangun kapasitas kemampuan teknologi kelautan, ilmu-ilmu dasar kelautan, ilmu sosial kelautan, dan sistem informasi kelautan. *Keempat*, menciptakan suatu kerangka pembangunan kelautan, melalui kerjasama dengan pemerintah pusat dan pihak-pihak terkait lainnya secara berkelanjutan.

Asimetrik kewenangan pemerintahan terhadap wilayah laut

Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah bertujuan memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi pemerintahan nasional, dimana implementasi pelaksana roda pemerintahan di tingkat pusat ke di tingkat daerah secara nasional dilakukan dengan metode pendelegasian wewenang dari tingkat pusat ke tingkat daerah, yang teoritis bersifat *atribustif, delegatif* ataupun *mandat* (Mustamin *et al.*1999). Realisasi konsep pembagian wewenang pemerintahan sebagaimana tersebut dapat ditelusuri pada Bab IV Urusan Pemerintahan, Pasal 9 sampai dengan Pasal pasal 36 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, peraturan tersebut menegaskan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas (i) urusan pemerintahan absolut, (ii) urusan pemerintahan konkuren, dan (iii) urusan pemerintahan umum, dan dalam hal ini urusan pemerintahan absolut adalah urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren dipahami sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Adapun urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan Urusan pemerintahan umum sebagaimana dipahami sebagai urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

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

Berdasarkan atas paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah terhadap kewenangannya di wilayah laut, maka Identifikasi konsep asimetrik menurut dimensi terminologinya harus dipahami sebagai transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah dalam rangka menjaga eksistensi kedaerahan, serta harus dimaknai sebagai suatu bagian dalam pemahaman distribusi administratif penyelenggaraan pemerintahan, bukan tujuan politis dalam skala nasional, tetapi dalam konteks kedaerahan itu sendiri. olehnya itu, desentralisasi kewenangan penyelenggaraan pemerintahan secara asimetrik menjadi solusi atas berbagai persoalan daerah terkhususnya dalam aspek pembangunan ekonomi yang dipandang tidak menguntungkan rakyat daerah berdasarkan penyelenggaraan pemerintahan dengan cara simetrik. Konsep simetrik dalam penyelenggaraan pemerintahan

cenderung melahirkan keseragaman penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan tidak berdasar pada daerah masing – masing, dengan kata lain titik sentral pengaturan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan dilaksanakan secara sentralistik.

Adapun titik sentral penyelenggaraan kewenangan pemerintahan secara desentralisasi asimetrik pada pemerintah daerah secara garis besar dapat dilaksanakan berdasarkan prinsip (i) Pengakuan Ciri Khas Daerah; (ii) Positivisme Pengakuan Daerah; (iii) Model Penyelenggaraan Pemerintahan yang berbasis *bootom – up*; (iv) Rekonstruksi Tata Norma. Realitas dari asumsi asimetrik penyelenggaraan pemerintahan tersebut di atas berdasarkan pengakuan ciri khas kedaerahan yang menjadi pertimbangan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara tidak simetris, dapat ditelusuri pada beberapa wilayah di Indonesia seperti :

- 1) Status Khusus Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, dimana keberadaan Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta memiliki konsep daerah yang berbeda dengan daerah – daerah lainnya, hal ini dapat dimaklumi karena (i) aspek historis perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia yang tidak bisa lepas dari dipilihnya Jakarta sebagai tempat diselenggarakan peristiwa - peristiwa besar; (ii) Konsentrasi pemerintahan kekuasaan yang kemudian menjadikan Jakarta sebagai Ibukota Negara; (iii) Jakarta sebagai Ibukota Negara, harus memiliki standar kota bertaraf internasional, alhasil keistimewaan ini membuat pembangunan di Jakarta begitu intens dengan demikian Gubernur Jakarta dilibatkan dalam rapat kabinet presiden yang menyangkut urusan tata kelola ruang di Ibukota; (iv) Jakarta tidak melakukan pemilihan kepada daerah tingkat kota. Pemilihan walikota di Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dipilih oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat.
- 2) Pemberian Otonomi Khusus (Otsus) Papua

Dasar kebijakan otonomi khusus berangkat dari fakta berbagai bentuk disparitas serta ketimpangan berbagai sektor di Papua. Ketimpangan ini dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan yang rendah, pelayanan publik yang buruk, jaringan infrastruktur yang masih memprihatinkan, hingga persoalan rendahnya kualitas sumberdaya manusia. Serta secara geografis, Papua yang termasuk daerah *fountier* yang didalamnya ada gerakan sparatisme membuat tingkat kerentanan lepas dari Indonesia menjadi tinggi. Berbagai problematika inilah yang menjadi alasan utama pemberian Otonomi Khusus (Otsus) bagi Papua. Sehingga tujuan pemerintahan yang bersifat asimetrik ini memuat tujuan (i) Mengurangi kesenjangan antara provinsi Papua dengan provinsi lain, (ii) Meningkatkan taraf hidup masyarakat di provinsi papua, (iii) Memberikan kesempatan pemerintahan kepada penduduk asli Papua.

- 3) Status Keistimewaan Daerah Jogjakarta

Berkenan dengan Jogjakarta, ada sedikit kemiripan dengan pemberian status istimewa kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Yakni, (i) aspek historislah yang menjadi pertimbangan yang vital bagi pemberian status keistimewaan kepada Jogjakarta, kaerna sebelum kemerdekaan Indonesia, Jogjakarta sudah memiliki kedaulatan penuh sebagai kerajaan yang dipimpin Sri Sultan Hamengkubowono IX dan Sri Paku Alaman XIII; (ii) penetapan Sultan Hamengkubuwono sebagai Gubernur Daerah Istimewa Jogjakarta, serta Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur Daerah Istimewa Jogjakarta, yang dilakukan dengan penetapan secara otomatis, tanpa pemilihan; (ili) dalam hal tata ruang, bahwa pemanfaatan atau penggunaan tanah di Daerah Istmiewa Jogjakarta, harus mendapatkan izin dari pihak Kesultanan dan Kadipaten; (iv) Jogjakarta juga dianggap sebagai poros kebudayaan Indonesia yang dapat menarik pengunjung domestik maupun luar negeri.

- 4) Serambi Nangroe Aceh Darusalam

Secara yuridis perihal keistimewaan Aceh diatur melalui UU No. 8 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal yang medasar dari peraturan ini adalah pemberian kesempatan yang lebih

luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber – sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam dan sumber daya manusia, menumbuhkembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh, memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam memajukan penyelenggaraan pemerintah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat. Selain yang telah disebutkan di atas, sebagai penunjang pelaksanaan otonomi daerah di Aceh dibentuklah Wali Naggroe dan Tuha Nanggroe yang merupakan lembaga adat yang mengiringi kehidupan adat di Aceh.

Keadilan Pengelolaan Sumber Daya Laut Berdasarkan Konsep Desentralisasi Asimetrik

Konsep desentralisasi asimetrik dalam tata pemerintahan merupakan bentuk penyerahan kewenangan kepada suatu pemerintahan daerah dengan bentuk penyelenggaraan kewenangannya yang tidak sama antara satu pemerintahan daerah dengan pemerintahan daerah yang lainnya. Umumnya disebabkan oleh berbagai macam faktor, beberapa diantara adalah faktor historis, faktor politik, faktor sosiologis, faktor, ekonomi dan faktor geografis. Berangkat dari paradigma empiris geografis dan sebaran masyarakat kepulauan yang membentuk suatu kesatuan wilayah, maka realisasi pembangunan yang harus dibentuk dalam konteks keadilan terhadap pengelolaan sumber daya laut adalah keadilan yang didasarkan pada (i) substansi keadilan distributif Aristoteles; (ii) prinsip pembedaan John Rawls; dan (iii) keadilan sosial *pancasila*.

Secara korealistik, Aristoteles berpandangan bahwa dalam keadilan distributif imbalan yang sama rata diberikan atas pencapaian yang sama rata pula. Dalam konteks distributif umumnya berlaku pada distribusi, honor, kekayaan dan barang – barang lain yang sama – sama bisa didapatkan di masyarakat, dan dalam hal ini konsep desentralisasi asimetrik dipandang sejalan dengan prinsip keadilan distributive aristoteles. Dengan kata lain, implementasi keadilan distributif dapat dibenarkan dalam konteks pengaturan wewenang pemerintahan, terkhususnya dalam aspek pengelolaan sumber daya laut, dimana pemerintah pusat memberikan kewenangan pemerintahan kepada daerah berdasarkan kondisi geografis yang bercorak kemaritiman, kondisi potensi kekayaan sumber daya alam yang dimiliki daerah, serta kondisi kemampuan daerah dalam mengelola sumber daya lautnya.

Adapun pada “prinsip pembedaan” John Rawls mengatakan bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung, karena situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang - orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup (Rawls, 1993).

Adapun dalam konteks keadilan berbasis pancasila terhadap pengaturan hukum sumber daya laut, maka secara substansial dapat dimaknai dari aspek filosofis, (*groundslag*) dasar terbentuknya pancasila, yakni secara garis besar bertujuan untuk suatu kesatuan dan persatuan dalam konteks perbedaan tanpa mengunifikasikan perbedaan atau memisahkan ruang perbedaan. Sehingga dasar berpikir “sila ketiga” merupakan fakta keragaman perbedaan yang tidak boleh dilepaspisahkan, tetapi harus disatukan dalam kesatuan system desentralisasi asimetrik yang sejalan dengan *bhineka tunggal ika*, sedangkan dasar berpikir “sila kelima”

menyangkut dengan fakta keragaman karakteristik masyarakat, keragaman geografis, serta keragaman sumber daya alam, sehingga wujud dari pada pengaturan masyarakat dan sumber daya alam harus mengarah pada tercapainya keadilan sosial yang ber-*bhineka tunggal ika*, keadilan sosial dalam konteks sumber daya alam, harus terdistribusi secara merata di wilayah Indonesia menurut kondisi keberagamannya. Dengan kata lain secara yuridis konstitusional pengaturan hukum sumber daya alam harus didasarkan pada fakta geografis, penyelenggaraan didasarkan menurut konsep dan pembangunan politik pusat ke daerah harus mempertimbangkan aspek geopolitik wilayah, dan implementasi secara normatif harus memberikan prioritas ekonomi kontinental bagi daerah – daerah berbasis kontinental, dan memberikan prioritas ekonomi maritim, bagi daerah – daerah berbasis kemaritiman. Realitas ini sejalan dengan paradigma asas keutamaan, sebagaimana disebutkan oleh Ndraha bahwa Asas keutamaan disini diartikan, rakyat didahulukan, yang diperintah diutamakan, dan dalam hal ini wilayah dengan potensi sumber daya laut lebih luas harus didahulukan.

KESIMPULAN

Hasil penelitian yuridis empiris, mengenai Konsep Desentralisasi Asimetrik, terhadap pengelolaan sumber daya laut di Indonesia menunjukkan bahwa :

- 1) *Konsep Desentralisasi Asimetrik* belum sepenuhnya dijadikan sebagai landasan dalam proses pengambilan keputusan, baik pada tataran nasional maupun pada tataran daerah. Akibatnya pengelolaan sumber daya laut hanya didasarkan pada kebijakan umum, sehingga belum dapat memberikan kontribusi yang besar bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, sehingga diperlukannya suatu Peraturan Pemerintah dan/atau Peraturan Presiden untuk menindaklanjuti pengaturan sumber daya laut yang berdasar pada konsep desentralisasi asimetrik.
 - 2) Pengelolaan sumber daya laut berdasarkan desentralisasi asimetrik, dapat memberikan keadilan bagi masyarakat, karena masyarakat dilibatkan baik pada proses perencanaan, pelaksanaan, implementasinya dan evaluasi serta pengawasan, sehingga hak – hak masyarakat dapat dipenuhi baik secara yuridis maupun secara ekonomis
- Sebagai bahan pertimbangan masukan dan saran atas hasil penelitian ini, maka dapat ditawarkan penegasan politis yuridis bahwa :
1. Negara sepatutnya mengimplementasikan desentralisasi asimetrik terhadap tata ruang wilayah laut dan kewenangan pemerintahan melalui penegasan dan pengakuan ciri khas kedaerahan masing – masing daerah di Indonesia, dan mempositivkan pengakuan ciri khas daerah tersebut dalam suatu peraturan perundang – undangan (peraturan presiden/ peraturan pemerintah) berdasarkan kewenangan diskresi, sebagai tindak lanjut dari Pasal 18 UUD NRI 1945
 2. Negara sepatutnya mengimplementasikan Konsep Desentralisasi Asimetrik di seluruh wilayah Indonesia terhadap konteks pengelolaan sumber daya laut di Indonesia, yang dilaksanakan dengan prinsip kebhinekaan dalam satu kesatuan, terkhususnya berkenaan dengan asas keutamaan dan wewenang diskresi, karena wujud pelaksanaan konsep desentralisasi asimetrik dengan asas keutamaan dan wewenang diskresi dianggap sejalan dengan paradigma keadilan distributif Aristoteles, prinsip pembedaan John Rawls dan secara khusus sejalan dengan keadilan Sosial Pancasila

DAFTAR PUSTAKA

Churchill, V. L. 1999. *The Law of the Sea*, Juris Publishing, New York.

- Leatemia J. 2010. *Pengaturan Hukum Terhadap Kewenangan Daerah di Wilayah Laut, Kajian Dari Perspektif Negara Kepulauan Dalam Konvensi Hukum Laut 1982*, Universitas Hasanudin Makassar.
- Muchsan, A.R. 2010. *Nilai-Nilai Pancasila Dalam Perspektif Pembinaan Moral Mahasiswa, dalam Lokakarya Sosialisasi Nilai – Nilai Pancasila di Perguruan Tinggi Kerjasama PSDTS UIN Sunan Kalijaga dengan Ditjen Kesbangpol Kemendagri, Jogjakarta.*
- Mukhtasor. 2011. *Pencemaran Pesisir dan Laut*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Mustamin, H., Matutu, D. G., dkk. 1999. *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Salmon, E., dan Nirahua M. 2013. *Hukum Perizinan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Wilayah Laut Daerah*, Rajawali Press, Jakarta.
- Tjahjono dalam J. Tjiptabudi. 2010. *Hak – Hak Konstitusional Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Wilayah Laut Pesisir*. Jurnal Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Patimura Ambon, Vol. 2. No.1.
- Naskah Akademik Rancangan Undang – Undang Daerah Kepulauan*, Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan Tahun 2011.