

41.448
Am
p ei

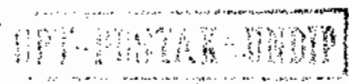
**PENGELOLAAN KAWASAN PESISIR SEHUBUNGAN DENGAN
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999
TENTANG PEMERINTAH DAERAH
Tinjauan Dari Aspek Hukum dan Kelembagaan**

(Artikel Hasil Penelitian)

Oleh :
Adji Samekto,SH.,MHum ;
Joko Priyono,SH.,MHum ;
Nuswantoro,SH

Dibiayai dengan dana Kerjasama UNDIP- McMaster University

**Universitas Diponegoro
Semarang
2000**



**PENGELOLAAN KAWASAN PESISIR SEHUBUNGAN DENGAN BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG TENTANG OTONOMI DAERAH
Tinjauan Dari Aspek Hukum dan Kelembagaan
(Ringkasan Hasil Penelitian)**

Oleh :

FX. Adji Samekto ;Joko Priyono ; Nuswantoro

1. Latar Belakang

Hakekat potensi demokratisasi adalah bagaimana memunculkan kekuatan-kekuatan baru di luar kekuasaan pemerintah pusat secara merata. Pola pembangunan dan birokrasi yang bersifat sentralistik pada kurun waktu yang cukup lama di Indonesia terbukti tidak dapat mencapai pemerataan dan mudah terjadi preferensi-preferensi antara birokrasi pusat dengan daerah-daerah tertentu. Pendekatan sentralistik tidak dapat dipertahankan karena tidak mampu memberikan kesejahteraan rakyat. Hal ini karena pendekatan sentralistik tidak berbasis pada potensi riil yang ada, termasuk potensi yang terkandung pada kawasan pesisir. Oleh karena itu kebijakan yang cocok adalah penyelenggaraan desentralisasi pusat-pusat pengambilan keputusan dalam skala wilayah tertentu dengan cara menerapkan otonomi daerah. Dengan otonomi daerah diharapkan terpacu terciptanya suatu daerah menjadi suatu pusat pertumbuhan baru yang sesuai dengan ciri geografis dan demografis daerah tertentu. Otonomi daerah dengan demikian terutama ditujukan untuk merangsang serta mendorong daerah agar berpikir kreatif dalam mengelola sumber daya yang dimilikinya.

Berkaitan dengan otonomi daerah ini, di Indonesia telah disahkan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah pada tanggal 4 Mei 1999. Menurut Ketentuan Penutupnya pada Pasal 132, pelaksanaan undang-undang ini dilakukan secara efektif selambat-lambatnya dalam waktu 2 tahun sejak ditetapkannya undang-undang ini. Berarti undang-undang ini akan berlaku secara efektif pada tanggal 4 Mei 2001. Sesuai dengan hierarki tata perundang-undangan di Indonesia maka untuk melaksanakan

suatu undang-undang harus disusun peraturan pelaksanaannya (peraturan pemerintah) . Berkaitan dengan ini dan sesuai dengan ketentuan Pasal 132 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka pada tanggal 6 Mei 2000 pemerintah Indonesia telah menetapkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, sebagai pelaksanaan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Di dalam UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah , ada visi baru tentang pembagian daerah. Di dalam Pasal 3 UU ini secara jelas disebutkan bahwa wilayah daerah Propinsi terdiri dari daerah Kabupaten dan daerah Kota yang bersifat otonom, terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut selebar 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Undang-Undang ini juga menentukan bahwa kewenangan daerah Kabupaten dan daerah Kota di wilayah laut adalah sejauh 1/3 (sepertiga) dari batas laut daerah Propinsi. Sampai sekarang memang belum dikeluarkan Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut tentang hal ini.

Dari ketentuan mengenai kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dapat diketahui bahwa kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi (Pasal 10 ayat 3). Akan tetapi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut bukanlah hal yang mudah segera dilaksanakan, karena kewenangan-kewenangan yang dimaksud dalam pasal tersebut masih memerlukan penjelasan-penjelasan lebih lanjut, sebab kewenangan di wilayah laut ini tidak dapat dianggap sebagai sesuatu yang sederhana hanya dengan memandang segi ukuran batas teritorial .

Berdasarkan latar belakang tersebut dilakukan penelitian untuk mengidentifikasi permasalahan (dari tinjauan hukum dan kelembagaan) pengelolaan kawasan pesisir oleh Pemerintah Kabupaten yang selama ini terjadi

serta kendala-kendala yang dapat muncul dalam pengelolaan kawasan tersebut apabila nanti diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Dari identifikasi permasalahan dan kendala tersebut kemudian disusun rekomendasi-rekomendasi awal yang bisa dilakukan untuk mengantisipasi berlakunya Undang-Undang tersebut, berkaitan dengan pengelolaan kawasan pesisir di tingkat Kabupaten, yang merupakan daerah otonom. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, wawancara dengan organ atau pejabat yang terkait tugasnya dengan kawasan pesisir, masyarakat yang berkepentingan dengan pesisir maupun seminar kecil.

Penelitian dilakukan di **tiga Kabupaten di Jawa Tengah** yang dipandang masing-masing memiliki karakteristik yang saling berbeda. *Pertama*, Kabupaten **Cilacap**, yang dipandang di wilayah ini banyak terjadi konflik kepentingan dalam pemanfaatan kawasan pesisir, antara rakyat dengan pengusaha dan pemerintah pusat. Keberadaan pulau Nusakambangan - misalnya- tidak lepas dari kewenangan Pemerintah Pusat. *Kedua*, Kabupaten **Demak**, yang permasalahan pesisirnya tidak sekompleks dengan Kabupaten Cilacap maupun Jepara, namun sebenarnya berpotensi untuk dikembangkan sebagai kawasan yang dapat diandalkan. *Ketiga*, Kabupaten **Jepara**, sebagai kawasan industri meubel dan kawasan pengolahan hasil perikanan, dan sangat potensial untuk dikelola menjadi kawasan industri dan budidaya laut dan jasa perikanan lainnya.

2. Landasan Teori :

a. Pengertian Pesisir

Kawasan pesisir adalah kawasan pertemuan antara daratan dengan lautan. Ke arah darat kawasan 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, kawasan 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 pencemaran¹.

Batasan di atas menunjukkan bahwa garis batas nyata kawasan pesisir tidak ada. Batas kawasan pesisir hanyalah garis khayal yang letaknya ditentukan oleh kondisi dan situasi setempat. Di daerah landai dengan sungai besar, garis batas ini dapat jauh dari garis pantai. Sebaliknya, di tempat yang berpantai curam dan langsung berbatasan dengan laut dalam, kawasan pesisirnya akan sempit. Kawasan pesisir mencakup antara lain estuaria, delta, terumbu karang, hutan payau, hutan rawa dan bukit pasir².

Berkaitan dengan kepentingan pengelolaan dan pengembangan kawasan pesisir / pantai, dapat pula dikemukakan suatu batasan sebagai berikut : Wilayah / kawasan pesisir atau pantai adalah daerah pertemuan antara darat dan laut, dengan batas ke arah darat meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air yang masih mendapat pengaruh sifat-sifat laut seperti angin laut, pasang surut, serta perembesan (intrusi) air laut ; ke arah laut mencakup bagian perairan pantai sampai batas terluar dari paparan benua (*continental shell*) dimana ciri-ciri perairan tersebut masih dipengaruhi oleh proses-proses alamiah yang terjadi di darat seperti : sedimentasi dan aliran air tawar, serta proses-proses yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat maupun di laut (misalnya penggundulan hutan, pencemaran industri/domestik, limbah tambak, penangkapan ikan dan lain-lainnya)³.

Pada dasarnya perairan pantai / pesisir ialah kawasan lahan bersama semua massa air yang berdekatan dengan garis pantai, yang mengandung air laut atau payau dalam kadar garam (salinitas) yang masih dapat diukur. Batas

¹ Lihat, Aca Sugandhy, "Penataan Ruang Kawasan Pesisir yang Berkelanjutan", makalah dalam Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang Daerah yang Berkelanjutan, FH Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.

² loc. cit.

³ Lihat, Lembaga Penelitian Universitas Diponegoro, Laporan Final Penyusunan Rencana Pengelolaan Kawasan Pantai dan Pesisir Kabupaten Demak, Jepara, Kudus dan Pati, Semarang, 2000.

ke arah laut adalah tepi paparan benua atau batas teritorial daerah (12 mil untuk pemerintah Propinsi dan 4 mil untuk pemerintah Kabupaten). Batas ke arah darat lebih rumit dan sulit, terutama untuk estuari dimana massa air laut bertemu dengan massa air tawar.

Setelah batas-batas bagi perairan pantai/pesisir ditetapkan, maka batas bagi daratan pesisir ke arah darat juga harus ditetapkan, sehingga diperoleh suatu kawasan pesisir yang lengkap bagi pengelolaannya secara teknis/fungsional, ekologis dan administratif. Pada umumnya metode untuk penentuan batas ke arah darat dari daratan pesisir, dapat menggunakan pendekatan konfigurasi biofisik yang meliputi aspek biologi, geologi, fisik-kimiawi atau kombinasi.

Menurut kesepakatan internasional yang terakhir, wilayah pesisir didefinisikan sebagai wilayah perairan antara laut dan daratan, ke arah darat mencakup daerah yang masih terkena pengaruh percikan air laut atau pasang surut dan ke arah laut meliputi daerah paparan benua (*continental shelf*). Berdasarkan fakta-fakta batas-batas wilayah pesisir dari berbagai negara dapat disimpulkan bahwa :

- ⇒ batas wilayah pesisir ke arah darat umumnya adalah jarak secara arbitrer dari rata-rata pasang tinggi (*mean high tide*) dan batas ke arah laut umumnya adalah sesuai dengan batas yurisdiksi propinsi ;
- ⇒ untuk kepentingan pengelolaan, batas ke arah darat dari wilayah pesisir dapat ditetapkan sebanyak dua macam yaitu batas untuk wilayah perencanaan (*planning zone*) dan batas untuk wilayah pengaturan (*regulation zone*) ;
- ⇒ batas ke arah darat dari suatu wilayah pesisir dapat berubah, disebabkan oleh erosi atau sedimentasi⁴.

⁴ Lihat, Kasru Suşilo, "Pengembangan Wilayah Di Kawasan Pesisir", makalah dalam *Seminar Nasional Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang Daerah yang Berkelanjutan*, FH Unpad, Bandung, 13 Mei 2000 .

Berdasarkan definisi-definisi tersebut di atas, dapat diartikan bahwa wilayah pesisir merupakan ekosistem yang dinamis dan mempunyai potensi alam yang besar, namun juga merupakan ekosistem yang paling mudah terkena dampak kegiatan manusia. Dalam banyak kasus permasalahan yang menyangkut pemanfaatan ruang pesisir adalah hasil aktivitas manusia. Terjadinya permasalahan yang timbul, terutama kerusakan lingkungan pesisir, merupakan permasalahan yang bersifat eksternalitas, artinya pihak yang menimbulkan kerusakan lingkungan tidak berada di dalam lingkungan masyarakat yang terkena dampak, tetapi berada di luar kelompok masyarakat itu. Secara umum, kawasan pesisir mempunyai 3 (tiga) fungsi sebagai berikut:

- ◆ Zona Pemanfaatan, yaitu sebagai kawasan yang dapat dieksploitasi ;
- ◆ Zona Preservasi, yaitu wilayah yang tidak boleh dimanfaatkan untuk kegiatan apapun, kecuali untuk kegiatan penelitian ;
- ◆ Zona Konservasi, yaitu kawasan yang dipergunakan untuk implementasi konsep pembangunan berkelanjutan, sehingga pemanfaatannya tidak boleh melebihi daya dukung lingkungan, atau kalau ada kerusakan lingkungan harus segera dipulihkan.

b. Urgensi Pengelolaan Kawasan Pesisir

Secara prinsip, tujuan pengelolaan kawasan pesisir adalah untuk mencapai pemanfaatan secara berkelanjutan terhadap jasa-jasa lingkungan yang terdapat pada kawasan pesisir bagi kesejahteraan umat manusia. Untuk itu ada syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pengembangan kawasan pesisir secara terpadu yaitu :

- ⇒ Harus ada komitmen dari para pelaku (pemerintah, masyarakat dan pengusaha) ;
- ⇒ Harus ada konsistensi ;
- ⇒ Pelaku tersebut mempunyai kapabilitas yang tinggi ;
- ⇒ Adanya instansi /Departemen yang bekerja dan tidak overlapping;

⇒ Pengelolaan dilakukan secara berkelanjutan .

Ada 4 (empat) alasan yang melatarbelakangi pentingnya pengelolaan kawasan pesisir secara terpadu :

- **Pertama**, secara empiris terdapat keterkaitan ekologis (hubungan fungsional) di dalam kawasan pesisir maupun antara kawasan pesisir dengan lahan atas dan laut lepas. Dengan demikian perubahan yang terjadi pada suatu ekosistem pesisir cepat atau lambat akan berpengaruh pada ekosistem lainnya. Ekosistem-ekosistem yang ada di dalam sistem wilayah pesisir merupakan satu kesatuan ekologis yang saling terkait satusama lain. Artinya perubahan (kerusakan) yang menimpa suatu ekosistem pesisir (mangrove, misalnya) maka pada gilirannya akan berdampak negatif terhadap ekosistem pesisir lainnya. Permasalahannya adalah bahwa dampak tersebut pada umumnya tidak terjadi secara seketika, tetapi memerlukan waktu. Kenyataan ekologis seperti inilah yang seringkali terabaikan dalam pengelolaan pengembangan pesisir yang terlalu berorientasi pada keuntungan jangka pendek. Wilayah pesisir juga terkait dengan perubahan-perubahan yang terjadi di luar sistem pesisir, baik itu yang terjadi di lahan atas (*upland*) maupun di laut lepas. Contohnya penggundulan hutan di lahan atas akan menyebabkan erosi secara berlebihan, yang akhirnya menimbulkan laju sedimentasi di perairan pesisir secara berlebihan pula dan akhirnya dapat menimbulkan kematian organisme yang peka terhadap sedimentasi.
- **Kedua**, dalam suatu kawasan pesisir biasanya terdapat lebih dari dua macam sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan yang dapat dikembangkan untuk kepentingan pembangunan. Misalnya di kawasan pesisir Kabupaten Jepara dan Cilacap, telah dimanfaatkan untuk kegiatan usaha tambak udang, perikanan tangkap, pelabuhan dan pemukiman. Oleh karena itu konflik pemanfaatan ruang maupun sumberdaya alam akan lebih

sering terjadi di wilayah pesisir daripada di wilayah daratan maupun laut lepas. Jika ditinjau dari persyaratan kualitas lingkungan, kegiatan pembangunan di wilayah pesisir dapat dikelompokkan menjadi dua : (1) kegiatan yang memerlukan kualitas lingkungan yang tinggi dan (2) kegiatan yang kurang atau tidak memerlukan kualitas lingkungan yang tinggi . Contoh dari kelompok pertama adalah pariwisata, perikanan budidaya (tambak dan laut) dan kawasan konservasi (taman nasional, taman wisata laut). Kelompok kegiatan kedua antara lain meliputi pertambangan, industri dan transportasi.

- **Ketiga**, dalam suatu kawasan pesisir pada umumnya terdapat lebih dari satu kelompok masyarakat yang memiliki ketrampilan / keahlian dan pilihan pekerjaan yang berbeda, sebagai petani, nelayan, petani tambak, pendamping pariwisata, kerajinan dan lain-lainnya .
- **Keempat**, isu kepemilikan lahan (*land tenure*) dan alokasi sumberdaya (*resource allocation*) merupakan sumber utama konflik di kawasan pesisir. Lahan, perairan laut dan sumberdaya alam yang terdapat di dalamnya (khususnya sumberdaya perikanan) secara teoretik merupakan common property resources) yang tidak ada hak kepemilikannya. Oleh karena itu pemanfaatan sumberdaya alam pesisir biasanya mengikuti asas akses terbuka (open access). Dengan demikian siapa saja boleh memanfaatkan sumberdaya alam pesisir semaksimal mungkin. Akan tetapi ketika jumlah penduduk sudah semakin banyak, kualitas kehidupan masyarakat tinggi, dan teknologi pemanfaatan sumberdaya pesisir sudah semakin canggih, maka prinsip akses terbuka tentu akan membawa kemusnahan sumberdaya . Hal ini terjadi juga karena pengaruh perdagangan dan secara tidak langsung dominasi kapitalisme yang mempengaruhi sikap dan kehidupan masyarakat dan motivasi memaksimalkan keuntungan tanpa menghiraukan kelestarian sumberdaya dan lingkungan kawasan pesisir.

3 . Hasil Penelitian dan Analisa :

a . Ketidaksiapan Institusional

Berdasarkan hasil penelitian di tiga Kabupaten (Cilacap, Demak dan Jepara) ternyata pada masing-masing Kabupaten itu belum ada perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan pesisir yang terpadu antar instansi-instansi yang terkait . Oleh karena itu pengelolaan kawasan pesisir dijalankan sedemikian saja dengan melibatkan instansi-instansi yang terkait tanpa konsep yang jelas. Hal ini dapat terjadi karena :

- ⇒ terbatasnya biaya untuk melakukan survey sampai tercipta peraturan hukum yang dapat dijadikan landasan pengelolaan pesisir.
- ⇒ kurangnya semangat serta koordinasi antar instansi yang terkait karena tidak ada vested-interest yang mendukung.

Kenyataan tersebut di atas menyiratkan adanya kurang-kesiapan Pemerintah di tiga Kabupaten tersebut untuk mengelola kawasan pesisir secara terpadu dari segi perencanaan dan pengelolaannya. Dikaitkan dengan akan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 , tidak adanya persiapan dan tidak adanya pengembangan institusi ini akan bisa menyulitkan bagi daerah Kabupaten untuk lebih mensejahterakan rakyatnya . Hal ini bisa terjadi karena adanya keterbatasan kemampuan aparatur di tingkat Kabupaten dalam masalah tersebut.

Hal ini merupakan keadaan yang harus segera mendapat perhatian dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, karena kemampuan aparatur merupakan syarat utama dalam pengelolaan otonomi daerah, sebab (menurut Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) selain sebagai pelaksana aparat Pemerintah Daerah (terutama di tingkat Kabupaten), dituntut untuk merumuskan sendiri kebijakan-kebijakan yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan masyarakat di daerahnya.

Berdasarkan hasil penelitian dapat dinyatakan bahwa di dalam pandangan aparat Pemerintah Daerah Kabupaten yang menjadi obyek penelitian, ada asumsi atau pandangan bahwa, dengan adanya status Kabupaten sebagai daerah otonom, maka logika yang terbangun adalah bahwa laut yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten akan terkapling dengan tegas, sebagaimana masyarakat memahami batas daerah di darat. Padahal laut dan kawasan pesisir sebagai sebuah ekosistem, tidak tepat bila pengelolaannya semata-mata menyesuaikan dengan pembagian daerah.

Berangkat dari pemikiran ini maka perlu dibangun formulasi pemikiran bagi pemerintah Daerah Kabupaten terhadap terminologi desentralisasi agar terdapat kesamaan persepsi atas desentralisasi wilayah laut. Menurut Turtiantoro, sementara ini desentralisasi sering dipahami secara absolut bukar, relatif. Pernyataan Turtiantoro ini terbukti ada benarnya, sebab ada beberapa aparat Pemerintah Daerah Kabupaten yang menjadi obyek penelitian yang berpandangan seperti itu.

Menurut Turtiantoro³, pengaturan dan pembagian kewenangan daerah ada yang bersifat rigid (tegas) dan ada yang memang tidak jelas, artinya harus dinegosiasikan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Hal ini termasuk dalam pengertian desentralisasi yang relatif. Dalam hal ini desentralisasi wilayah pesisir dan laut tidak tepat kalau dipahami sebagai desentralisasi absolut karena laut akan terkapling-kapling secara semena-mena. Desentralisasi wilayah pesisir dan laut lebih tepat dilihat sebagai desentralisasi relatif.

Ada beberapa instansi pemerintah yang berkepentingan dengan Kabupaten Cilacap yaitu : Departemen Kehakiman dan HAM, Departemen Perhubungan (Pelabuhan), Departemen Kehutanan dan Perkebunan dan

³ Turtiantoro, " Pola Pengelolaan Laut yang Integratif Oleh Daerah Secara Lintas Daerah", Disampaikan dalam *Seminar Nasional Tentang Model Pengaturan Hukum Pengelolaan Wilayah Laut yang Integratif Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah*,

Departemen Pertanian . Berkaitan dengan keberadaan Pulau Nusakambangan, tidak jelas bagaimana pembagian kewenangan antara Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap dengan Departemen Kehakiman dan HAM di Pulau Nusakambangan, yang jelas Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap sampai saat ini berwenang menarik retribusi galian C dari PT Semen Nusantara yang beroperasi di Pulau Nusakambangan.

Dengan akan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap sangat beralasan untuk (ikut) mengelola Pulau Nusakambangan sebab memang dalam kenyataannya, pengelolaan pulau tersebut sampai sekarang belum maksimal. Luas perkebunan di Pulau Nusakambangan adalah 1.035,24 Ha. Jumlah tanaman karet 674 Ha dan tanaman lain 360,35 Ha. Kondisi tanaman kurang terpelihara dan banyak tanaman sudah tua. Di samping itu di Nusakambangan juga terjadi penambahan penduduk secara ilegal.

Apabila dilihat dari sisi administratif maupun kewilayahan, tidak diragukan bahwa Pulau Nusakambangan merupakan wilayah yang berada dalam kewenangan Pemda Kabupaten Cilacap. Oleh karena itu dengan pertimbangan yang lebih realistis untuk lebih mengoptimalkan kemanfaatan P.Nusakambangan bagi kesejahteraan - dan lebih-lebih diperkuat dengan akan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999-, maka P. Nusakambangan harus dapat dikelola secara bersama antara Departemen Kehakiman dan HAM dengan Pemerintah Daerah Otonomi Kabupaten Cilacap. Dalam hal ini sangat diharapkan Departemen Hukum dan HAM (Dep.Kum.Dang) bekerjasama dengan Pemda Kabupaten Cilacap untuk pengelolaan perkebunan karet lebih lanjut . Juga dalam hal ini Pemda Kab.Cilacap tentu dapat mengelolanya sebagai kawasan wisata untuk meningkatkan PAD nya.

Semarang, 8 Juli 2000.

Akan tetapi yang harus diperhatikan adalah, pemahaman tentang desentralisasi relatif ini bukan samasekali bermaksud untuk mengurangi hak pemerintah Daerah Otonom sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, berkaitan dengan pengelolaan pesisir. Negosiasi dalam rangka penerapan desentralisasi yang bersifat relatif ini juga tidak dimaksud untuk menghalangi atau menghambat rencana-rencana pengelolaan kawasan pesisir di Daerah Otonom. Negosiasi dalam kerangka ini hanya didasarkan pada kenyataan yang tidak terelakkan bahwa keberadaan pesisir juga terkait dengan kepentingan nasional.

b . Konflik Kepentingan

Fenomena yang sama-sama muncul di ketiga daerah penelitian (terutama di Jepara) adalah adanya tanah timbul (laguna), yaitu tanah yang terbentuk karena erosi di daerah *up-land* yang terkumpul di tepi pantai sebagai hasil sedimentasi (endapan) lumpur yang semakin lama membentuk daratan-daratan baru. Berdasarkan hasil penelitian tampak bahwa tanah timbul ini sangat berpotensi menjadi sumber konflik antara masyarakat dengan masyarakat atau antara masyarakat dengan pemerintah.

Bahkan tidak sedikit masyarakat dengan secara sepihak mengkapling-kapling tanah timbul tersebut dengan pemasangan pagar-pegar terbuat dari kayu atau bambu. Lebih parah lagi usaha pengkaplingan dilakukan sekalipun tanah timbul tersebut belum ada. Manakala sudah mengklaim suatu wilayah tertentu (dengan sepihak) maka selalu ada kecenderungan untuk memperluas penguasaan tanah timbul tersebut (sekalipun tanah timbul tersebut belum muncul). Akan tetapi yang unik, ada tanah timbul yang berhasil disertifikasi dan ada pula yang belum, sekalipun tanah yang telah disertifikasi dan yang belum disertifikasi ada dalam satu area yang sama. Sekalipun belum disertifikasi atau status tanah timbul belum jelas, tapi di dalam faktanya, praktek jual-beli tanah timbul sudah banyak terjadi.

Apabila dianalisis lebih lanjut, sebenarnya ada 2 (dua) faktor utama yang mendorong masyarakat menguasai tanah timbul yaitu :

Pertama, adanya persepsi masyarakat bahwa tanah timbul merupakan tanah yang tidak dikuasai siapapun atau setidaknya bahwa tanah timbul adalah milik bersama (milik desa). Apabila tanah timbul dipandang sebagai tanah milik bersama (milik desa) maka masyarakat menyerahkan pengaturannya pada pemangku hak ulayat desa yaitu kepala desa melalui forum rembug desa. Kepala Desa melalui forum rembug desa akan memutuskan : peruntukan, pengelolaan, penguasaan dan kepemilikan tanah timbul. Berdasarkan Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 149/K/Sip/1958 No.248.K/Sip/1958 dan Nomor 301/K/Sip/1958 dapat disimpulkan bahwa keputusan desa tentang Tanah Pekulen (istilah tanah yang dikuasai berdasarkan hak ulayat) tidak dapat ditinjau kembali oleh Pengadilan Negeri.

Akan tetapi apabila mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya, tanah timbul adalah tanah negara secara langsung. Dari perspektif ini maka kesempatan masyarakat untuk mengklaim tanah timbul sebagai miliknya adalah sangat kecil. Sekalipun demikian dengan melihat PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah khususnya pasal 24 ayat (1) dan (2) serta Kepmeneg Agraria No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat dan semangat otonomi daerah maka kesempatan masyarakat untuk memiliki menjadi ada. Justru hal inilah yang harus diwaspadai pada masa kini dimana sedang terjadi krisis moneter serta perilaku masyarakat yang sudah tidak mengindahkan tatanan yang ada.

Kedua, tanah timbul merupakan lahan baru untuk mencari sumber penghidupan. Dengan menguasai tanah timbul, seseorang dapat mengolahnya menjadi tambak, disewakan ataupun dijual kepada orang lain., terutama kepada para investor domestik yang ternyata banyak mempengaruhi Pemerintah Daerah dan penduduk.

Dalam konteks kebijakan dan realitas ekonomi dan politik, implementasi otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh relasi antara penguasa dengan pengusaha, tetapi rakyat juga harus diikuti. Dalam kaitan ini terlihat perlunya upaya-upaya pendampingan kepada rakyat yang bisa dilakukan oleh LSM, agamawan serta pengawasan dari DPRD. Selain itu perlu dilakukan penataan kembali terhadap institusi-institusi HNSI maupun koperasi-koperasi nelayan, yang terlihat perannya kurang memberikan manfaat bagi rakyat pesisir, mengingat posisi institusi-institusi itu yang tidak jelas antara berada pada naungan kekuasaan (negara) atau memang organisasi yang bersifat *bottom-up*.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa, maka disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

- a) Secara umum wilayah pesisir di ketiga Kabupaten yang menjadi obyek penelitian memiliki potensi sumberdaya yang cukup memadai , sehingga mengundang berbagai kegiatan ekonomi yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan pemanfaatan potensi sumber daya tersebut.
- b) Pengelolaan kawasan pesisir di daerah penelitian belum dilaksanakan secara strategis dan terpadu , dan strategi pengembangannya belum memperhatikan implikasi dari akan berlakunya perdagangan bebas. Selama ini masih ada *overlapping* di antara lembaga-lembaga yang terkait dalam pengelolaan kawasan pesisir. *Overlapping* ini disebabkan karena masih adanya egosektoral di beberapa bidang .
- c) Wilayah pesisir di ketiga obyek penelitian merupakan wilayah yang kaya potensi pengembangan (terutama pesisir di Kabupaten Cilacap dan Jepara) tetapi sekaligus merupakan wilayah yang kaya potensi permasalahan, termasuk di dalamnya potensi konflik kepentingan antara pemerintah,

pengusaha dan masyarakat pesisir itu sendiri yang kehidupannya sangat mengandalkan kehidupan laut.

- d) Tercampur-aduknya berbagai ragam kepentingan baik dari rakyat, pengusaha dan penguasa (pemerintah) mendorong permasalahan yang muncul di wilayah pesisir pada ketiga obyek penelitian memiliki kompleksitas yang (relatif) tinggi.

Berdasarkan pada kesimpulan di atas, maka pengelolaan kawasan secara terpadu, terlebih dengan akan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan suatu keharusan. Tujuan pengembangan wilayah pesisir adalah untuk mendapatkan manfaat yang optimal secara berkelanjutan, dengan memanfaatkan sumber daya wilayah pesisir yang tersedia guna peningkatan kesejahteraan hidup masyarakat dengan memperhatikan lingkungan wilayah pesisir.

5. Penutup

Di dalam laporan penelitian ini memang tidak disusun model pengaturan pengelolaan kawasan pesisir sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah karena setelah dilakukan penelitian, disimpulkan bahwa penyusunan model Pengaturan tersebut terlebih dahulu memerlukan pengkajian secara mendalam terhadap semua peraturan perundang-undangan di tingkat pusat maupun di Daerah, baik dalam bentuk Undang-Undang dan Peraturan Pelaksanaannya, Hukum Adat maupun Hukum Internasional berkenaan dengan fungsi ruang pesisir dan laut. Kesemuanya perlu dikaji untuk kemudian ditata dan diatur dalam rangka pembuatan model pengaturan tersebut.

Akan tetapi setelah dilakukan penelitian ternyata sangat sulit menemukan Peraturan-peraturan di tingkat Daerah dan Hukum Adat yang berkaitan dengan

pengelolaan kawasan pesisir (pantai). Permasalahan lebih bertambah lagi ketika diketahui belum ada ketentuan peraturan daerah (Perda) yang mengatur penataan ruang pesisir di obyek-obyek penelitian sebagai bagian penataan ruang kelautan. Membuat model pengaturan hukum penataan ruang kelautan - sebagai upaya penggambaran atau visualisasi idea hukum dengan menggunakan paradigma baru - untuk mengatur penataan ruang kelautan dalam rangka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ternyata bukanlah pekerjaan mudah. Akibatnya upaya menyusun suatu model pengaturan pengelolaan lingkungan kawasan pesisir (pantai) sehubungan dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 mengalami kesulitan.

Sekalipun demikian berdasarkan hasil penelitian, diajukan beberapa acuan pikir yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun model pengaturan pengelolaan lingkungan kawasan pantai (pesisir) sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Acuan pikir ini tersusun sebagai berikut :

Pertama, pengelolaan wilayah pesisir tidak boleh menempatkan masyarakat sebagai obyek program / proyek. Pemberdayaan masyarakat desa pesisir merupakan hal yang sangat penting sebagai bagian dari manajemen pengelolaan kawasan pesisir. Untuk dapat memberdayakan masyarakat desa pesisir ini maka harus diberikan ruang berpartisipasi kepada para pemegang peran yaitu :

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------|
| 1. Pemerintah | : sebagai fasilitator ; |
| 2. Pengusaha | : sebagai pemanfaat ; |
| 3. LSM | : sebagai pendamping |
| 4. Tokoh masyarakat , agamawan | : sebagai tokoh panutan |
| 5. Legislatif dan unsur penegak hukum | : sebagai pengawas ; |
| 6. Akademisi / Pakar | : sebagai pengamat |

Peran-peran tersebut secara integratif harus dapat mengembangkan sistem manajemen pengelolaan wilayah pesisir yang berorientasi pada kejujuran dan tanggungjawab.

Kedua, harus ditingkatkan kemampuan aparatur Pemda Kabupaten Cilacap, Demak dan Jepara. Kemampuan aparatur sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, selain sebagai pelaksana, aparat Pemerintah Daerah otonom dituntut mampu merumuskan sendiri kebijakan yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Karena alasan itulah maka berbagai pendidikan teknis fungsional menjadi penting karena melalui pendidikan, latihan, seminar dan lokakarya dapat ditingkatkan mutu pegawai PemDa guna mengantisipasi berlakunya otonomi daerah.

Ketiga, mengingat otonomi daerah juga bermaksud untuk mengembangkan kemampuan atas dasar kemampuan daerah sendiri maka pertimbangan ekonomi akan memberi warna yang dominan pada visi birokrasi. Oleh karena itu peningkatan kemampuan aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap, Demak dan Jepara ini terutama ditujukan untuk mengantisipasi dan berorientasi ke pasar, untuk mendorong agar daerah Kabupaten Cilacap Demak dan Jepara memiliki daya saing tinggi. Mengingat dalam konteks otonomi daerah dibutuhkan birokrasi pemerintah yang *economy minded* maka birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap, Demak dan Jepara harus mampu menggerakkan potensi ekonomi setempat.

Keempat birokrasi Pemerintah Daerah yang *economy minded* itu diharapkan dapat mendorong upaya-upaya realistik bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten dengan langkah-langkah antara lain:

- (a) mendorong masyarakat untuk meningkatkan kualitas produknya, sehingga harga produksi laut akan lebih baik ;
- (b) memberikan pertolongan dalam hal penguasaan teknologi ;

- (c) membantu masyarakat menyusun program lokal sesuai dengan skala prioritas;
- (d) merubah pendekatan tradisionil pengelolaan wilayah yang didominasi oleh para profesional dari sektor pemerintah dan swasta menuju pendekatan yang mengkombinasikan pengalaman, pengetahuan dan pemahaman masyarakat desa di kawasan pesisir ;
- (e) mengoptimalkan semua media komunikasi yang tersedia di desa secara intensif seperti tokoh kunci, sekolah, kelompok pengajian dan kelompok-kelompok usaha produktif yang ada.
- (f) Merumuskan kriteria keberhasilan program bersama masyarakat binaan.

DAFTAR PUSTAKA

BAPPEDA Jawa Tengah - Lembaga Penelitian UNDIP, Laporan Final Rencana Pengelolaan Kawasan Pantai dan Pesisir Kabupaten Demak, Jepara, Kudus dan Pati, (Laporan Penelitian), 1999.

BAPPEDA Kabupaten Cilacap - Pusat Kajian Pesisir dan Laut Tropis Lemlit UNDIP, Laporan Final Rencana Pengelolaan Terpadu Kawasan Pesisir Kabupaten Cilacap (Laporan Penelitian) 2000.

Dahuri, Rochim, "Pengelolaan Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil" makalah dalam Seminar Nasional Pengembangan Wilayah Pesisir dan Pengelolaan Sumberdaya Alam Di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang Daerah yang Berkelanjutan, UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000.

Manan, Bagir, "Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah", makalah dalam Seminar Nasional Pengembangan Wilayah Pesisir dan Pengelolaan Sumberdaya Alam Di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang Daerah yang Berkelanjutan, UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000.

Santosa, Edi, "Aspek Pemberdayaan Masyarakat Pantai Dalam Konteks Otonomi Wilayah Laut", makalah dalam Seminar Nasional Tentang Model Pengaturan Hukum Pengelolaan Wilayah Laut yang Integratif Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah, FH UNDIP, Semarang, 8 Juli 2000.

Susilo, Kasru, "Pengembangan Wilayah Di Kawasan Pesisir", makalah dalam Seminar Nasional Pengembangan Wilayah Pesisir dan Pengelolaan Sumberdaya Alam Di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang Daerah yang Berkelanjutan, UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000.

Turtiantoro, "Pola Pengelolaan Laut yang Integratif Oleh Daerah Secara Lintas Daerah" makalah dalam Seminar Nasional Tentang Model Pengaturan Hukum Pengelolaan Wilayah Laut yang Integratif Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah, FH-UNDIP, Semarang, 8 Juli 2000.