

WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM LAUT MENURUT UNDANG - UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014. (STUDI DI KABUPATEN SARMI PROVINSI PAPUA)

Brury J. J. Sarimole, MH

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengelolaan sumber daya alam laut menurut Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam perspektif otonomi daerah, lebih khusus bagi daerah-daerah yang memiliki wilayah laut perlu disikapi secara rasional dan objektif. Pendekatan penelitian adalah kualitatif. Pengumpulan data lebih terfokus pada studi pustaka data sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagai kabupaten baru, hasil pemekaran Tahun 2002, Kabupaten Sarmi yang berada di Provinsi Papua sementara masih menitik beratkan pembangunan pada pembenahan infra struktur yang ada di daerah, sehingga pemerintah daerah belum mengakomodir berbagai permasalahan terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam khususnya di wilayah laut.

Penelitian ini menguraikan wewenang pemerintah daerah, khususnya di Kabupaten Sarmi Provinsi Papua sehubungan dengan wewenang pengelolaan, pemanfaatan dan perlindungan wilayah laut dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Kata Kunci : wewenang, pengelolaam, sumber daya alam laut.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Gelombang reformasi telah bergulir menuntut perubahan dalam segala tatanan kehidupan kenegaraan. Berkenaan dengan restrukturisasi ruang publik, suatu kesadaran baru muncul untuk lebih menegakkan kedaulatan rakyat, demokratisasi pemerintahan dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat lokal menjadi wacana publik yang menuntut pengalokasian dan *distribution of power and authority*, serta diskresi dalam menetapkan kebijakan publik dan alokasi sumber pembiayaan secara adil antara pusat dan daerah. Asas penyelenggaraan pemerintahan yang mampu menciptakan demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat adalah asas desentralisasi yang dioperasionalkan dalam kebijakan otonomi daerah.

Aspirasi politik masyarakat tersebut secara implisit telah tertuang didalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 (sebelum amandemen) menyebutkan bahwa : Pembagian daerah atas daerah besar dan kecil,

dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Mengingat potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh Kecamatan Sarmi, baik yang berada di daratan maupun yang berada di pesisir pantai dan laut, maka pada tanggal 11 Desember 2002, pemerintah menetapkan kebijakan baru dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2002, tentang pembentukan 14 kabupaten baru sebagai pemekaran dari 7 kabupaten yang telah ada di Provinsi Papua, termasuk Kecamatan Sarmi menjadi Kabupaten.

Kabupaten Sarmi dengan berbagai sumber daya alam, sangatlah belum tersentuh secara optimal oleh campur tangan pemerintah daerah, guna melihat pengelolannya mulai dari mengatur tatanan masyarakat, sampai kepada pengembangan sumber daya manusia melalui penyiapan teknologi, maupun sosialisasi konservasi alam, padahal kesemuanya ini adalah salah satu system atau mata rantai, guna mengembangkan sumberdaya alam dan sekaligus dapat

meningkatkan pendapatan asli daerah, dan juga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri didalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas tersebut mencakup kewenangan untuk mengatur pemanfaatan kekayaan alam di wilayah Provinsi Papua, untuk kemakmuran rakyat Papua, memberdayakan potensi perekonomian, sosial dan budaya yang dimiliki, termasuk di dalamnya memberikan peranan yang signifikan bagi orang asli Papua melalui wakil-wakilnya untuk terlibat dalam proses perumusan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat di Provinsi Papua.

Kewenangan yang ada pada pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Papua, teristimewa Kabupaten Sarmi adalah adanya kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi kepentingan daerahnya, asalkan tidak mencakup urusan yang telah menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi yang telah diatur dalam suatu produk hukum.

Persoalan yang perlu dikaji adalah, bagaimana kesiapan daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor : 23 Tahun 2014, teristimewa penyiapan tata hukum daerah, baik berupa peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota maupun keputusan kepala daerah yang antara lain memberikan legitimasi hukum kepada perangkat pemerintahan di daerah untuk melaksanakan sistem pemerintahan dan pembangunan guna kesejahteraan rakyat.

Kebijakan mengenai penetapan Sarmi sebagai kabupaten baru dipandang sebagai salah satu bentuk aktualisasi dari adanya perubahan paradigma tersebut. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa berbagai kebijakan yang diimplementasikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Sarmi, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan dan rasa keadilan bagi masyarakat, sehingga kondisi ini mengakibatkan kekecewaan yang bermuara

pada melemahnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, Kabupaten Sarmi mempunyai andil di dalam pengelolaan sumber daya alam, terutama dalam melihat prospek sumber daya alam yang begitu banyak, sehingga berbagai kebijakan yang dibuat bermuara pada mensinergikan semua pihak termasuk masyarakat sekaligus dapat meningkatkan pendapatan asli daerah yang kesemuanya akan berdampak kepada peningkatan pembangunan daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang permasalahan di atas, maka Permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana implementasi wewenang dari pemerintah Kabupaten Sarmi dalam pengelolaan sumber daya alam.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah mengkaji dan menganalisis implementasi wewenang dari pemerintah Kabupaten Sarmi dalam pengelolaan sumber daya alam

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritik penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum secara khusus, terutama hukum sebagai instrumen kebijakan (*policy*) dalam memberdayakan berbagai potensi dan kearifan masyarakat lokal dengan kemampuan wilayah yang dimilikinya dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Secara praktis, penelitian ini memberikan masukan kepada pihak-pihak yang berwenang tentang pengembangan sumber daya alam, sehingga input ini dapat menjadi wacana bagi pemerintah daerah Kabupaten Sarmi Propinsi Papua dalam menetapkan kebijakan-kebijakan yang sifatnya konstruktif.

I. Tinjauan Pustaka

A. Hakekat Otonomi Daerah

Sebagai konsekuensi logis dari komitmen para founding fathers yang memilih sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka melahirkan pemerintah daerah. Ini berarti Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi didalam penyelenggaraan pemerintahan

daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Otonomi daerah tidak lepas dari kajian tentang konsep dan teori desentralisasi. Ini disebabkan karena kedua unsur tersebut saling berhubungan dan saling menentukan serta bergantung antara satu dengan yang lain. Desentralisasi yang melandasi suatu daerah dapat dikatakan otonom, otonomi daerah tidak akan ada, jika tidak ada desentralisasi. Sebaliknya desentralisasi tanpa otonomi daerah akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Tanpa desentralisasi, daerah tidak akan memiliki otonomi. Otonomi daerah tidak akan pernah ada dalam konteks organisasi negara, bila teori desentralisasi tidak dijadikan dasar pijakan.

Bratakusumah dan Solihin, 2001 : 1). mengisyaratkan pemerintah daerah diberi hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri (*local self government*), hak dan kewenangan ini dikenal dengan istilah otonomi daerah, sedangkan wilayah pemerintahan yang memiliki hak dan kewenangan tersebut dikenal dengan sebutan daerah otonom.

Menurut Rasyid (2000 : 78), mengemukakan pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga.

Menurut Fernandes, (Salam 2007 : 89) mendefinisikan otonomi daerah sebagai pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah, memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk

meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Berdasarkan makna otonomi daerah sebagaimana dipaparkan di atas, maka substansi dari otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, adalah kewenangan daerah yang merupakan hasil penyerahan dan atau pengalihan dari pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri yang didasarkan pada aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Rondinelli merumuskan, desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat (Nurcholis. 2005 : 9). Rondinelli menjelaskan lebih lanjut bahwa desentralisasi mencakup dekonstrasi, devolusi, pelimpahan pada lembaga semi otonom (*delegasi*), dan pelimpahan fungsi pemerintahan tertentu pada lembaga non pemerintah (*privatisasi*), untuk lebih jelasnya Rondinelli, menguraikan :

1. Dekonsentrasi adalah penyerahan beban kerja dari kementerian pusat kepada pejabat-pejabatnya yang berada di wilayah. Penyerahan ini tidak diikuti oleh kewenangan membuat keputusan dan diskresi untuk melaksanakannya.
2. Devolusi yaitu pelepasan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat untuk membuat satuan pemerintah baru yang tidak dikontrol secara langsung. Tujuan devolusi adalah untuk memperkuat satuan pemerintahan dibawah pemerintah pusat dengan cara mendelegasikan fungsi dan kewenangan.
3. Pelimpahan wewenang pada lembaga semi otonom (*delegasi*), yaitu penyerahan kewenangan yang luas pada suatu organisasi yang secara teknis dan administratif mampu menanganinya, baik dalam merencanakan maupun melaksanakan.
4. Penyerahan fungsi pemerintah pusat kepada lembaga non pemerintah (*privatisasi*), yaitu suatu tindakan

pemberian wewenang dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta dan swadaya masyarakat atau dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta.

Berdasarkan pada konsep di atas, maka disadari bahwa desentralisasi tidak mengharuskan semua kekuasaan pusat didelegasikan kepada daerah, khususnya untuk kewenangan-kewenangan yang bersifat strategis, disamping itu pemerintah pusat juga memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan tegas terhadap unit-unit pemerintahan lokal yang tidak menunjukkan kinerja yang baik.

Rasyid (1996 : 10) mengemukakan, pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Penerapan otonomi daerah dalam prakteknya menimbulkan implikasi yang luas. Hal mana tercermin dari berbagai diktum baru dalam proses penyelenggaraan roda pemerintahan di daerah. Dalam pemikiran tradisional, kepemilikan terhadap ketiga hal di atas bersifat kolektif dan berlaku secara ke dalam maupun keluar. Berlaku ke dalam, artinya hak itu hanya dinikmati oleh warga persekutuan hukumnya, dan warga diluar hukum adat dapat mengambil manfaat dari padanya dengan kewajiban membayar ganti kerugian terhadap kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sebagai aspek yang berlaku keluar. (Soepomo, 1976).

Jika diletakan dalam konteks kebijakan pembangunan daerah, ditegaskan oleh Josef Riwu Kaho (1982) bahwa :desentralisasi memiliki banyak kelebihan, salah satunya disebutkan, dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat”.

Kebijakan desentralisasi harus selalu disatukan dengan tujuan untuk melakukan demokratisasi pemerintah, memperkuat integrasi nasional, pemberdayaan masyarakat di daerah, penghargaan

terhadap kemajemukan, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

B. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang

Berdasarkan atas hukum yang modern dalam suatu Negara yang, pilar utamanya adalah asas legalitas (*legalities beginselen* atau *wetmatgheid van bestuur*), sehingga wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Ridwan (2006:100), mengatakan bahwa setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi dari asas legalitas adalah wewenang. Dengan demikian secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Indroharto (Ridwan, 2006 ; 91) mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara :

1. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, dinegara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan ditingkat daerah adalah DPRD dan pemda yang melahirkan Peraturan Daerah.
2. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha Negara tertentu.

Ranggawidjaya (1998 : 36 - 37), mengemukakan bahwa kewenangan dibidang perundang-undangan dapat diperoleh melalui atribusi delegasi atau sub delegasi. Atribusi kekuasaan (*attributie van wetgevendemacht*) adalah pemberian kewenangan kepada badan atau

lembaga atau pejabat (*ambt*) Negara tertentu, baik oleh pembuat undang-undang dasar maupun pembentuk undang-undang. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang tersebut. Dengan pemberian wewenang tersebut, maka melahirkan suatu wewenang serta tanggung jawab yang mandiri.

C. Wewenang Pengelolaan Sumber Daya Alam Laut oleh Daerah

Istilah wewenang atau kewenangan dalam bahasa Inggris adalah Authority, yang mempunyai pengertian adalah *legal power, a right to command or to act, the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). (Henry Campbell Black, 1990 : 133).

Berdasarkan ketentuan yang terdapat didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 11 ayat (3), tentang kewenangan yang diberikan kepada daerah dalam mengelola sumber daya alam diwilayah laut tersebut diatas, maka tersirat dengan jelas bahwa :

1. Kewenangan pengelolaan laut bagi daerah-daerah otonom yang mempunyai wilayah laut.
2. Cara pengukuran wilayah laut mulai dari arah pantai kearah laut lepas dan atau kearah perairan kepulauan atau provinsi dan sepertiga dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.
3. Apabila wilayah laut antara dua provinsi kurang dari dua belas (12) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya diwilayah laut, dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar dua provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.
4. Selain diberikan akses tanpa batas, nelayan tradisional juga tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak

5. Ikut serta didalam pemeliharaan keamanan dan pertahanan kedaulatan negara.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, konsep desentralisasi bukan sebagai penyerahan kedaulatan, melainkan hanya sebatas hak dan kewajiban didalam pengelolaan dan pemanfaatan potensi yang ada di daerah.

II. Metode Penelitian

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Yang dimaksud dengan penelitian hukum normatif adalah mengadakan studi dan kajian terhadap hukum positif maupun asas-asas hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah penelitian tentang konsep-konsep dan asas-asas hukum, misalnya terkait dengan konsep kewenangan, kadaluarsa, kepailitan, kekuasaan dan sebagainya. (Marzuki, 2005 :73)

Berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka pendekatan yang tepat untuk digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Dengan pendekatan konseptual maka akan dikaji pandangan pakar hukum tentang wewenang pengelolaan sumberdaya alam.

Selain kedua pendekatan tersebut, maka akan dilakukan pengamatan langsung lapangan untuk mengadakan pendekatan guna mengetahui secara langsung atau berinteraksi dengan berbagai pihak terutama pemerintah daerah Kabupaten Sarmi.

B. Langkah-Langkah Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan prosedur sebagai berikut, langkah Awal yang dilakukan adalah menghimpun bahan-bahan hukum baik primer maupun sekunder yang berkaitan dengan judul/topik dan substansi penelitian. Bahan hukum diperoleh dengan mengadakan penelusuran atau studi bahan-bahan pustaka di perpustakaan, sehingga lembaga pemerintahan maupun swasta, internet, seminar, lokakarya dan sebagainya. Setelah semua bahan-bahan hukum tersebut dihimpun, di edit, dipelajari, kemudian diambil inti sarinya, berupa pandangan, konsep, teori dan ketentuan-

ketentuan yang terkait dengan substansi permasalahan.

C. Analisis Data

Berdasarkan hasil-hasil penelitian tersebut, maka bahan-bahan disusun dan dianalisis menurut konsep-konsep dan teori-teori yang relevan, untuk mencari hubungan antara satu dengan yang lainnya, dengan menggunakan penalaran deduktif dan induktif, sehingga dapat menghasilkan proposisi dan konsep baru, berupa definisi, deskripsi maupun klasifikasi hasil penelitian. Melalui langkah-langkah tersebut diharapkan akan ditemukan jawaban secara ilmiah atas permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini.

III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Pengelolaan Sumber Daya Kelautan

Perumusan kebijakan dan peleksanaannya serta pemilihan dan pemilihan prioritas yang tajam dan terpercaya merupakan sarana untuk mengejewantahkan apa yang tercantum dalam perencanaan program pembangunan. Keberhasilan pelaksanaannya harus didukung oleh masyarakat, karena dukungan masyarakat, terutama masyarakat lokal dapat dilakukan dengan berperan aktif dalam proses perencanaan, dalam pelaksanaan langkah-langkah pengawasan.

Jika dikaji secara cermat, permasalahan yang timbul akibat arah dan kebijakan perencanaan, pemanfaatan, pengelolaan dan perlindungan wilayah laut serta berbagai sumber daya alam yang terkandung didalamnya, selama ini lebih banyak berorientasi pada kewenangan yang bersifat sentralistik dari Pemerintah Pusat di Jakarta, tanpa memperhatikan kepentingan daerah. Hal ini tampak dalam berbagai kebijakan melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang memberikan legitimasi penuh kepada Pemerintah Pusat dalam perencanaan, pengelolaan, pemanfaatan dan perlindungan sumber daya laut, tanpa memperdulikan kepentingan daerah-daerah otonom, walaupun makna dan hakekat otonomi daerah itu sendiri adalah dalam rangka mendorong inisiatif, partisipasi dan daya saing yang bermuara pada kemandirian daerah.

Permasalahan yang timbul diatas, menunjukkan bahwa dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. secara yuridis formal telah diberikan kewenangan kepada daerah-daerah otonom yang mempunyai wilayah laut untuk dikelola, yakni

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut yang diberikan.
2. Pengeturan kepentingan administratif.
3. Pengaturan tata ruang.
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah, dan
5. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan Negara.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas, kewenangan yang diberikan pemerintah Provinsi Papua untuk mengelola wilayah laut sejauh 12 (dua belas) mil dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan Provinsi atau sejauh 4 (empat) mil menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diukur dari garis pantai kearah laut lepas dan atau kearah perairan kepulauan. Dengan demikian tersirat dengan jelas bahwa pemberian wewenang pengelolaan dan pemanfaatan atas wilayah laut dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom, yang meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi pengelolaan kekayaan laut, pengaturan kepentingan administrasi, pengaturan tata ruang, penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah, ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara. Selanjutnya didalam penjabaran Pasal 18 ayat (7) dari undang-undang tersebut dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota.

Berdasarkan rumusan di atas, maka pihak pemerintah daerah baik itu pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota dalam merumuskan peraturan-peraturan daerah adalah sangat penting memperhatikan

sekaligus memasukkan prinsip-prinsip hukum masyarakat adat kedalam peraturan daerah agar dapat memberdayakan hukum masyarakat adat. Upaya ini tidak semata-mata dilakukan dari segi akademis saja, melainkan pemuka masyarakat adat perlu di revitalisasi dan refungsionalisasi untuk menyampaikan prinsip-prinsip yang mengandung nilai-nilai, yang didalamnya terdapat harapan, kepercayaan, sikap dan pendapat dari masyarakat adat.

Peran pemerintah hanya merumuskan kebijakan dalam mengoptimalkan pengelolaan sumber daya alam guna meningkatkan pendapatan baik untuk negara maupun bagi provinsi dan kabupaten/kota, melalui mekanisme pajak, retribusi, dan bagi hasil yang jelas dan adil, serta perlindungan dari bencana ekologis, selanjutnya dalam pola pemanfaatan sumberdaya alam agar dapat memberikan akses kepada masyarakat lokal, dan bukan terpusat pada beberapa kelompok masyarakat dan golongan tertentu, supaya masyarakat adat dapat berperan aktif untuk mengelola sumberdaya alam secara berkelanjutan.

B. Implementasi kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Laut

Berdasarkan perspektif hubungan struktural kelembagaan pemerintahan, implikasi politik dari kewenangan urusan pemerintahan adalah adanya divergensi atau pembagian urusan, yang kemudian urusan yang dibagi ini, menjadi kewenangan dari setiap struktur pemerintahan. Filosofi yang mendasari diperlukan adanya pembagian atau pemancaran urusan pemerintahan adalah karena Negara Indonesia adalah negara kesatuan, oleh karena itu diperlukan desentralisasi dengan pembentukan daerah otonom dan pembagian urusan. Disamping itu dengan pembagian kerja antar berbagai susunan pemerintahan dapat menciptakan sinergi antar lembaga, efisiensi dan efektifitas pelayanan serta partisipasi masyarakat, sehingga ketentraman, ketertiban dan kesejahteraan dapat tercapai.

Eksistensi pemerintahan daerah sebagai bagian dari pemerintahan nasional, dalam konteks kesejahteraan masyarakat adalah sangat penting, sebagaimana

termaktub dalam Pasal 18 (a) Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan makna bahwa pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota, berkewajiban dan mempunyai kewenangan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban serta kesejahteraan masyarakat, dalam kerangkaini ketiga struktur pemerintahan tersebut wajib bersinergi untuk mencapai efektifitas dan efisiensi tujuan pemerintahan.

Keberadaan pemerintah daerah adalah sangat penting, antara lain (Kaloh, 2007 : 169) :

1. Untuk melindungi dan menyejahterakan masyarakat.
2. Agen demokratisasi dan memberikan pendidikan politik.
3. Mendekatkan pelayanan masyarakat dan meningkatkan efisiensi serta efektifitas pelayanan masyarakat.
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat.
5. Memberdayakan potensi dan keanekaragaman daerah.
6. Misi utama pemerintahan daerah adalah menyediakan pelayanan dasar (*basic services*) dan mengembangkan sektor unggulan (*care competences*) dengan cara-cara demokratis.
7. *Outputs and product* pemerintah daerah adalah :
 - a. *Public goods*, yaitu barang-barang kebutuhan masyarakat, seperti jalan, pasar, sekolah, rumah sakit, jembatan dan sebagainya.
 - b. *Public regulations*, yaitu pengaturan-pengaturan berkaitan dengan masyarakat, seperti KTP, KK, IMB, Akte Kelahiran dan sebagainya.

Urgensi pemerintah daerah tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah harus mempunyai kewenangan-kewenangan yang memungkinkan mereka dapat menghasilkan *public goods* dan *public regulations* yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalannya bagaimana menata fungsi pengaturan dan pelayanan tersebut secara rasional atas dasar aspirasi masyarakat yang

berkembang di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hal-hal yang menjadi urusan pemerintah daerah dilakukan secara formil dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, yang kemudian dirinci dengan tegas ke dalam berbagai perangkat peraturan undang-undang. Dengan demikian dapat dilihat bahwa suatu urusan yang merupakan urusan rumah tangga pemerintah daerah, karena oleh pusat telah dilakukan penyerahan dengan kewenangan undang-undang. Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa kewenangan yang besar berada di *central government*. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah lebih banyak menggantungkan otonominya pada *political will* pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan local government melalui pemberian wewenang yang lebih besar.

Persoalannya, bagaimana kewenangan yang di implementasikan ke daerah sebagai perwujudan penyelenggaraan otonomi daerah dapat mengoptimalkan pendayagunaan potensi sumberdaya alam di daerah guna meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya di Kabupaten Sarmi.

Berdasarkan apa yang diuraikan diatas, maka tujuan dari peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Sedangkan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Bertolak dari arti dan makna asas desentralisasi, maka penyelenggaraan

otonomi lebih dikonsentrasikan pada kekuasaan pemerintahan yang memberikan kekuasaan kepada pemerintah setempat. Dengan kata lain, desentralisasi mencakup pula delegasi kekuasaan atau fungsi kepada jenjang-jenjang yang lebih rendah dalam suatu hirarkhis teritorial.

Bertolak dari apa yang ditegaskan diatas, jelaslah bahwa kewenangan pemerintah provinsi sebagian diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi eksistensi daerahnya, asalkan tidak mencakup urusan yang telah menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi yang telah diatur dalam suatu produk hukum tertentu. Persoalan dari kenyataan-kenyataan saat ini, memperlihatkan bahwa laut dan pesisir makin menjadi rusak dan keberlanjutan daya dukung sumberdaya alam, khususnya di wilayah pesisir, bagi kehidupan manusia menjadi semakin menipis.

Berdasarkan hasil analisis menunjukkan bahwa kondisi yang terjadi di Kabupaten Sarmi selama ini, didasarkan atas timbulnya ketimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagai akibat dari lemahnya pengawasan bagi pelaksanaan roda pemerintahan, putusnya hubungan koordinasi secara timbal balik antara pusat-pusat pemerintahan di daerah pada setiap tingkatan dengan pemerintahan dibawahnya, terhambatnya saluran demokrasi sebagai sarana untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dibutuhkan berbagai perangkat tata hukum daerah yang berfungsi mengarahkan pemerintah daerah menyelenggarakan fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan pada masyarakat. Dalam pada itu, adalah beralasan bahwa baik pihak eksekutif daerah maupun DPRD mempunyai hak untuk menyusun berbagai kebijaksanaan daerah sesuai potensi yang dimilikinya dengan memperhatikan kemampuan daerah.

Kebupaten Sarmi membutuhkan sentuhan berbagai pihak yang mampu memberikaan dukungan, di samping dukungan aparat pemerintah kabupaten

yang bersih dan profesional di bidang masing-masing untuk mengelola administrasi pemerintahan dan menata pembangunan, serta mampu melayani masyarakat. Demikian juga peran aktif pihak legislatif yang diharapkan mampu memberikan dukungan penuh bagi terselenggaranya pemerintahan di Kabupaten Sarmi. Sehingga hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif daerah sebagai unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, akan menjadi basis kearah terciptanya sistem *checks and balances* sebagai prasyarat kearah perwujudan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih demokratis.

Kebutuhan menganalisis program kerja dan rencana kegiatan yang diajukan eksekutif dengan kualitas persoalan teknisnya menyebabkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memerlukan tenaga tandingan yang profesional untuk mengimbangi sisi keahlian eksekutif. Ini sangat beralasan, karena menurut Undang-Undang Nomor : 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah jo Peraturan Pemerintah Nomor : 6 Tahun 2012 Tentang Desa, tampak ada berbagai masalah yang mesti diatur dalam pelaksanaan otonomi daerah. Demikian juga dengan berbagai kewenangan yang diberikan kepada kabupaten/kota yang mengelola sumberdaya alam baik darat maupun laut.

Sebagai kabupaten baru, tidak dapat disangkal bahwa implementasi otonomi daerah akan banyak sekali diwarnai dengan proses tawar menawar dan koalisi antara elite lokal dan aktor-aktor tertentu dalam masyarakat. Dari sisi hukum, keadaan ini tidak dapat dibiarkan, apalagi bersifat anomis. Di sinilah hukum ditantang untuk berperan sebagai mekanisme pengintegrasian yang dapat mengakomodasikan pelbagai dimensi kepentingan nasional dan daerah.

Sebagai paradigma baru dalam kehidupan politik pemerintahan daerah di Indonesia, apalagi sebagai kabupaten yang baru dimekarkan, sangat dibutuhkan studi kelayakan dan kemampuan daerah dalam penyelenggaraan otonomi, disertai dukungan sumberdaya manusia dan

sumberdaya alam yang memadai, serta penyiapan tata hukum daerah yang mengakomodir kepentingan masyarakat Kabupaten Sarmi dalam pengelolaan sumber daya alam atau dalam mengembangkan pembangunan di Kabupaten Sarmi.

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan-pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis dapat menarik beberapa kesimpulan, sebagai berikut :

1. Secara substansi pengaturan wewenang daerah dalam pengelolaan sumber daya alam laut di provinsi atau kabupaten/kota didasarkan atas Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juncto Pasal 7 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Khusus bagi Provinsi Papua kewenangan daerah sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Pasal 4 ayat (1). Namun dalam pelaksanaannya, pemerintah Kabupaten Sarmi belum melaksanakan apa yang seharusnya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, saat ini pemerintah daerah Kabupaten Sarmi masih menitik beratkan pembangunan pada pembenahan infra struktur yang ada di daerah.
2. Dalam hubungan struktural kelembagaan pemerintahan, implikasi politik dari kewenangan urusan pemerintahan adalah adanya pembagian urusan, yang kemudian dibagi menjadi kewenangan dari setiap struktur pemerintahan, namun dalam pelaksanaannya, pengelolaan sumber daya alam khususnya di laut di Kabupaten Sarmi, belum dapat dimaksimalkan, ini dikarenakan belum adanya produk hukum tentang eksploitasi dan eksplorasi pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan di atas, maka saran-saran dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Pemerintah daerah Kabupaten Sarmi harus melakukan studi kelayakan teristimewa kemampuan daerah dalam

sumber daya alam dan menyiapkan sumber daya manusia untuk merancang, menyusun dan menetapkan tata hukum daerah yang akan berfungsi untuk mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan pada masyarakat.

2. Pemerintah Daerah Kabupaten Sarmi harus membuat Perda tentang eksplorasi dan eksploitasi pemanfaatan sumber daya alam laut, agar dapat membantu PAD Kabupaten Sarmi.

Daftar Pustaka

- Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah, kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indoneis, Ciawi – Bogor
- Bratakusumah, D. S. dan D. Solihin, 2001, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Brouwer J. G dan Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative law*, Ars Acqui Libri, Nijmegen.
- Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, west Publising.
- Kaloh J, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Untuk Menjawab Kebutuhan Lokal*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Maksum, Sumitro, 2000, *Prospek Pertumbuhan Otonomi Daerah*, Jurnal Otonomi Daerah Vol/I Nomor : 3, Mei 2000.
- Marzuki P. M. 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.
- Nurcholis Hanif, 2005, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Ranggawidjaja H. R, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Jakarta.
- Ridwan .H R, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Riwu Kaho, Josef, 1982, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Di Indonesia*, Bina Akasara, Jakarta.
- Salam. D.S, 2007, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, Dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta.
- Soepomo, *Bab-Bab Hukum Adat*, 1976, Pustaka Indonesia, Jakarta.
- Sumaryadi I.Nyoman, 2005, *Efektifitas Implemenrasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Utama Citra, Depok.
- Tatiek Sri Djatmiati, 2004, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.
- Ter Haar,2001, *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat*,Pradnya Paramita, Jakarta.
- Zakaria R. Yando, 2004, *Merebut Negara, Beberapa Catatan Reflektif Tentang Upaya Pengakuan, Pengembalian Dan Pemulihan Otonomi Desa*, Laper Pustaka Utama, Kerjasama Dengan Karsa, Yokyakarta.