

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan pembaharuan dari undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikarenakan beberapa hal yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan pada saat ini. Beberapa perubahan dalam hal penentuan batas wilayah pengelolaan laut daerah yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dari undang-undang sebelumnya yaitu mengenai penentuan garis pantai, batas wilayah bagi hasil kabupaten/kota, serta kewenangan setiap daerah baik provinsi maupun kabupaten atau kota.¹

Munculnya Undang-Undang Republik Indonesia No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, serta peran masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya alam termasuk sektor kelautan dan perikanan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.² Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bagaimana ketentuan dalam menetapkan batas wilayah laut suatu daerah serta ketentuan penetapan garis pantai yang digunakan untuk penarikan garis batas wilayah laut. Pada undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak dijelaskan secara spesifik mengenai penentuan garis pantai yang digunakan untuk penarikan batas pengelolaan wilayah laut daerah. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, garis pantai yang digunakan adalah garis pantai dari pasang tertinggi air laut yaitu *high water level*.

Dalam ketentuan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di

¹ Khomsin, Rainhard S. Simatupang, *Penentuan Batas Pengelolaan Wilayah Laut Daerah Antara Provinsi Jawa Timur Dan Provinsi Bali Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014*, Geoid Vol. 12 No. 1 Agustus 2016 (83-88).

² Lihat Pada Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

laut yang ada di wilayahnya. (2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi b. pengaturan administratif c. Pengaturan tata ruang d. Ikut serta dalam memelihara keamanan di laut dan e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara. (3) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. (4) Apabila wilayah laut antar dua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah provinsi tersebut. (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.³ Sistem otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sudah sesuai dengan pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 dengan pemberian wewenang penuh kepala daerah-daerah otonom maka kemajuan di setiap daerah akan tercapai tanpa ada intervensi dari pemerintah pusat dengan pertimbangan keuangan yang diatur oleh pemerintahan pusat secara proporsional.⁴

Laut adalah ruang perairan di muka bumi yang menghubungkan daratan dengan daratan dan bentuk-bentuk alamiah lainnya, yang merupakan kesatuan geografis dan ekologis beserta segenap unsur terkait, dan yang batas dan sistemnya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan hukum internasional. Kelautan adalah hal yang berhubungan dengan Laut dan/atau kegiatan di wilayah Laut yang meliputi dasar Laut dan tanah di bawahnya, kolom air dan permukaan Laut, termasuk wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.⁵

Dari sini Sebagian besar kewenangan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah di daerah yang membawa dampak atau konsekuensi logis beralihnya pula money and material yang harus berpindah menjadi kewenangan bagi setiap pemerintah di daerah, sehingga untuk mengimbangnya sangat diperlukan mekanisme *chek and balance* oleh suatu lembaga pengawasan di daerah yang bertugas mengawal pelaksanaan kewenangan itu agar sampai dengan cepat dan tepat pada sasaran sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan itu sendiri. Terkait dengan pelaksanaan otonomi

³ Lihat Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Da Desentralisasi*, Bandung : Pustaka Setia, hlm.12

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan, Pasal 1 & 2.

daerah Dirjen Otonomi Daerah S. Situmorang menyatakan bahwa tujuan otonomi daerah adalah untuk menciptakan kesejahteraan. Tujuan lainnya adalah mendukung proses demokrasi tingkat lokal. Pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal untuk mendukung demokratisasi menuju masyarakat madani (*civil society*). Untuk itu, keberadaan lembaga pengawasan khususnya lembaga pengawasan fungsional internal di daerah merupakan salah satu bentuk implementasi adanya kebijakan otonomi daerah sebagaimana diperintahkan oleh Undang-Undang.⁶

Sama halnya yang disampaikan oleh salah seorang anggota DPR kepulauan Aru bahwa sampai saat ini belum ada peraturan daerah yang secara Spesifik mengatur tentang peraturan batas laut kepulauan Aru yang dalam hal ini berada pada tangan pemerintah hingga potensi utama yang adalah laut, juga di atur oleh pemerintah pusat dan provinsi. Langkah-langkah potensi, ikan yang di peroleh cuman di konsumsi dan tidak dengan penghasilan lain seperti memperjual belikan di sebabkan dengan minimnya pendapatan yang di peroleh.⁷

Di Maluku, Kabupaten Kepulauan Aru tentu memiliki beberapa keunggulan tersendiri dengan daerah lain di Provinsi Maluku. Selain karena sumber daya alam akan tetapi juga banyak investasi perusahaan asing yang telah lama membentuk pola perekonomian di Kepulauan Aru. Di Benjina, Fatujuring dan wilayah lainnya telah lama perusahaan-perusahaan asing seperti Jepang dan beberapa negara telah melakukan eksplorasi terhadap kekayaan laut di Kabupaten Kepulauan Aru. Hal ini tentu telah menempatkan beberapa posisi strategi sebagai wilayah perbatasan yang banyak menimbulkan permasalahan mendasar seperti *illegal fishing*, *illegal logging*, dan kejahatan lainnya di wilayah perbatasan. Hal ini juga menjadi penting dalam menjadikan wilayah Indonesia khususnya di Kepulauan Aru menjadi bagian dari proyek pemerintah dalam pengelolaan wilayah perbatasan. Peremberdayaan masyarakat di Kepulauan Aru dengan berbagai program pemerintah, pelayanan publik, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur lainnya yang menyentuh kehidupan masyarakat di Kepulauan Aru, tentu merupakan program kongkrit pemerintah dalam pengelolaan wilayah perbatasan yang lebih efektif dan efisien.⁸

⁶ Bambang Purwadi Nugroho, Implementasi Pengawasan Fungsional Di Pemerjntah Kabupaten Ban'tul Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, *Thesis* Universitas Islam Indonesia, 2011

⁷ Wawancara dengan DPRD kepulauan Aru, Husin Tuburfon, pada tanggal 28 januari 2022, Pukul 09.38 WIT.

⁸ Mezak Wakim, Kepulauan Aru Dan Integrasi Kebangsaan Dalam Perspektif Sejarah Dan Budaya, *Kapata Arkeologi* Volume 10 Nomor 1, Juli 2014: 23-32

Pentingnya mengidentifikasi kejahatan lintas negara ini selain dikarenakan semakin maraknya kasus *illegal fishing* yang terjadi di Indonesia dan melibatkan aspek hukum dari negara lain sehingga memerlukan penegakan hukum yang tepat. Hal tersebut dikarenakan dalam penegakan tersebut diperlukan kualifikasi jenis kejahatan yang sesuai agar tidak terjadi kesalahan dalam penempatan jenis kejahatan tersebut, dimana jika terjadi kesalahan maka akan berdampak pada kekeliruan dalam penempatan asas-asas hukum itu sendiri sebagai cita-cita menciptakan suatu keadilan. Jika terjadinya kesalahan dalam kualifikasi kejahatan maka penegakan hukum tersebut akan menyimpang dari tujuannya. Sebagaimana diketahui bahwa tujuan penegakan hukum formil merupakan tercapainya kedamaian dalam masyarakat. Selain itu, jika terjadinya kesalahan dalam penempatan hukum tersebut maka pihak pelaku kejahatan juga akan mendapat keuntungan. Jika pelaku kejahatan tersebut dapat bebas dari penegakan hukum dikarenakan kesalahan kualifikasi kejahatan maka pelaku tersebut tidak dapat dituntut kembali, hal ini berdasarkan pada asas yang berlaku dalam hukum pidana yakni *asas ne bis in idem*. Asas ini menyatakan bahwa seseorang tidak dapat dituntut kembali atas suatu perbuatan yang dilakukannya dan telah diputus oleh hakim. Sehingga kejahatan tersebut akan semakin berkembang baik dalam lingkup kejahatan transnasional maupun kejahatan internasional, maka diperlukan suatu identifikasi yang membedakan dua jenis kejahatan tersebut berdasarkan ruang lingkungannya. Pentingnya penempatan asas-asas dalam hukum kejahatan transnasional karena dapat dijadikan alat analisis dalam rangka pencegahan dan pemberantasan kejahatan transnasional yang terjadi di Indonesia. Dengan demikian, maka diharapkan agar pemerintah Indonesia dapat terus berupaya menjalin kerjasama antar negara sebagai bentuk upaya pencegahan *illegal fishing* karena bagaimanapun Indonesia adalah negara kepulauan yang memiliki kekayaan ikan maka akan disayangkan apabila kekayaan itu justru dinikmati oleh pihak lain bukan dari warga Indonesia sendiri.⁹

Di kawasan Asia-Australia Tenggara, Laut Arafura adalah salah satu pusat yang tersisa dari keanekaragaman hayati laut tropis, termasuk sumber daya perikanan. Arafura diketahui memiliki kelimpahan tinggi sumber daya perikanan serta kaya akan keanekaragaman hayati laut. Namun, daerah ini memiliki informasi yang relatif kurang dan data yang tersedia. Dengan demikian, produksi tahunan dari perikanan di wilayah Laut Arafura sangat sulit untuk diperkirakan, mengingat kesenjangan yang ada

⁹ Desia rakhma banjarani, *Illegal Fishing dalam Kajian Hukum Nasional dan Hukum Internasional: Kaitannya dengan Kejahatan Transnasional*, *Jurnal Kertha Patrika*, Vol. 42, No. 2 Agustus 2020, h. 150-162.

dalam pengumpulan data dan analisis, dan *illegal*, tidak diatur, dan tidak dilaporkan tinggi (IUU) memancing di daerah ini. Ancaman lain tetap ada, seperti potensi peningkatan kejadian ancaman alam terkait dengan perubahan iklim serta berkembang pesat populasi pantai, meningkatkan urbanizations, tingkat kemiskinan yang tinggi dan kesempatan ekonomi yang terbatas yang dapat meningkatkan tekanan eksploitasi sumber daya alam, degradasi habitat pesisir, polusi laut membentuk baik darat dan laut berbasis sumber, dan *spesies invasif* air.

Sehubungan dengan meningkatnya kegiatan *IUU-Fishing* yang terjadi di Laut Arafura, maka rencana program pembangunan perikanan dan kelautan Provinsi Papua ke depan khususnya dalam bidang pengawasan penangkapan ikan di Laut Arafura perlu lebih ditingkatkan dengan mengadakan kapal pengawas perikanan agar kegiatan pengawasan tetap berjalan secara rutin dan adanya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dapat diminimalisir. Pelaksanaan pengawasan untuk perairan yang lebih jauh selama ini tidak dapat dilakukan sendiri oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Papua karena belum memiliki kapal pengawas perikanan. Fasilitas pengawasan yang selama ini dimiliki berupa *speedboat* mempunyai kemampuan yang terbatas untuk melakukan pengawasan pada daerah-daerah pesisir. Kegiatan pengawasan dengan menggunakan kapal-kapal pengawas selama ini menggunakan kapal pengawas yang dimiliki Departemen Kelautan dan Perikanan, kapal patroli TNI AL dan kapal patroli milik Satuan Polisi Perairan Papua. Berdasarkan kondisi ini, maka pengadaan kapal pengawas perikanan tentunya merupakan salah satu program yang perlu ada pada rencana program pembangunan perikanan pada Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Papua. Sumberdaya manusia khususnya nakhoda dan anak buah kapal pengawas juga harus dipersiapkan. Hal ini perlu dipersiapkan untuk kegiatan operasional kapal pengawas bila kapal pengawas telah ada. Tenaga nakhoda dan anak buah kapal dapat juga dari tenaga pengawas yang ada bila jumlahnya memungkinkan.¹⁰

Sejalan dengan yang di sampaikan oleh wakil ketua DPR kepulauan Aru sebagaimana yang kita ketahui bersama dengan menerapkan sistem desentralisasi yang mengakibatkan Pemerintah Daerah memiliki hak, wewenang & kewajiban untuk mengatur dan mengurus

¹⁰ Maimuna Renhoran, Strategi Penanganan Illegal, Unreported And Unregulated (IUU) Fishing Di Laut Arafura, Tesis Universitas Indonesia, 2012.

sendiri urusan pemerintah demi kepentingan masyarakat atau otonomi daerah. sistem hubungan pusat dan daerah ini awal mulanya di atur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah. telah membatasi dan mengurangi kewenangan pengelolaan laut dengan berkurangnya wilayah laut yang dulunya jarak 0-4 mil kini dikelola oleh pemerintah propinsi. sebagaimana kewenangan itu lewat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang kelautan. dimana pemerintah daerah mempunyai kewenangan sebatas Ekonomi pesisir.

Ketentuan ini lebih di jelaskan secara lengkap dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional (sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumberdaya manusia) yang tersedia di wilayah daerah dan lautnya tersebut serta bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungannya. Di samping itu kewenangan daerah di wilayah laut akan meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut; pengaturan kepentingan administratif; pengaturan tata ruang; penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah; dan bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara. Dalam hal ini daerah kabupaten dan kota juga diberikan wewenang di wilayah laut, sejauh sepertiga dari batas laut propinsi. Mengingat tingginya nilai suatu wilayah bagi suatu pemerintah daerah (propinsi, kabupaten, maupun kota) tersebut, maka nilai tata batas wilayahpun menjadi sangat penting dan krusial, tidak hanya bagi daerah yang bersangkutan tapi juga bagi daerah-daerah yang berbatasan. Oleh sebab itu penetapan dan penegasan batas daerahpun menjadi suatu aktivitas yang penting dan bernilai strategis. Pekerjaan penetapan dan penegasan batas daerah di darat dan di laut secara prinsipil tidak terlalu jauh berbeda. Perbedaannya lebih disebabkan oleh perbedaan karakteristik lingkungan daratan dan lautan yang menuntut strategi dan mekanisme penetapan dan penegasan batas yang sesuai. Tujuan penetapan dan penegasan batas dalam konsep otonomi daerah adalah untuk mengetahui sejauh mana batas spasial suatu status hukum, mulai dari kepemilikan, hak guna, batas peruntukan dalam tata ruang, tanggung jawab pemerintahan, perpajakan, hingga untuk menentukan luas area guna menghitung potensi sumber daya, kepadatan penduduk hingga dana perimbangan daerah.

Harapannya dengan adanya otonomi percepatan pembangunan dapat terlaksana, masyarakat lebih memiliki akses untuk berpartisipasi, dan kesejahteraan masyarakat kelak

dapat terwujud. Intinya pemerintah daerah dapat berperan secara optimal dengan penuh kreativitas untuk menciptakan iklim yang kondusif, agar berbagai elemen masyarakat dapat memberikan sumbangsuhnya dalam membangun daerahnya sendiri. Untuk itu pemberdayaan masyarakat merupakan suatu keharusan. Pemberlakuan otonomi daerah membawa konsekuensi yang mewajibkan pemerintah daerah menggali dan mengembangkan berbagai potensi yang dimilikinya. Hal ini penting agar kontinuitas pembangunan tetap terjaga. Namun kondisi objektif menunjukkan bahwa masyarakat (nelayan) di kepulauan aru termarginalisasi oleh kapal asing. Tak hanya sampai disitu bahkan masyarakat hampir tidak mendapatkan hasil tangkapan dengan hadirnya kapal dengan ukuran 30 GT. Kondisi tersebut mengakibatkan resistensi masyarakat nelayan terhadap kapal asing dan juga pemerintah daerah.

Sudah saatnya pula kebijakan pemerintah memperhatikan hak-hak tradisional masyarakat lokal yang berada di di suatu kawasan yang hendak di dimanfaatkan, misalnya taman laut, pariwisata. Hal ini perlu agar kehidupan masyarakat dari tahun ke tahun tidak semakin merosot, sebagaimana yang terjadi selama ini. Kemudian dalam rangka otonomi daerah, pemerintah daerah mengkaji ulang berbagai kebijakan yang dirasa tidak berpihak kepada masyarakat.

Dinamika penerapan otonomi daerah dalam hal ulayat batas laut di kabupaten kota kepulauan Aru saat ini benar-benar jauh dari yang di harapkan sesuai dengan harapan perundang-undangan. Hadirnya otonomi daerah tentang batas laut yang di tentukan mulai dari 0-12 mil adalah bentuk dari pada keresahan dalam warga masyarakat dan hingga saat ini pemerintah daerah hanya sebatas melakukan kordinasi tidak lebih, disebabkan wewenang penuh tentang batas laut otonomi daerah berada pada tangan pemerintah pusat dan provinsi, sehingga ada perasaan bahwa hak istimewa daerah otonom sepenuhnya memang bukan ditangan pemerintah daerah melainkan berada pada pemerintah pusat dan Provinsi. Inilah menjadi kelemahan dari pemerintah daerah dalam hal penanganan kapal asing yang melakukan penangkapan ikan dan juga hasil laut lainnya di daerah kabupaten.

Konsep pemilikan atas darat dan laut di Maluku tercermin dalam wilayah petuanan. Petuanan darat dalam kenyataannya di usahakan oleh perorangan yang menjadi anggota suatu marga yang mendiami suatu desa. Karena desa-desa di Maluku pada umumnya berada di wilayah pesisir dan pantai, maka desa juga memiliki wilayah laut yang menjadi bagian dari ulayat yang merupakan perluasan wilayah desa dipantai dan laut. Oleh sebab itu desa selain memiliki petuanan darat, adapula wilayah laut (hak ulayat laut). Pada

dasarnya orang asing tidak dibolehkan mengeksploitasi sumber daya laut tanpa izin kepala persekutuan dan juga kepala daerah setempat sebagai pemilik hak ulayat tersebut, aturan ini di kepulauan Aru semakin longgar yakni warga di luar dapat mengeksploitasi sumber daya asal teknologi yang digunakan tidak melebihi teknologi yang digunakan anggota persekutuan pemilik hak ulayat. Sumber daya laut yang boleh dieksploitasi hanyalah ikan, sedangkan teripang, rumput laut, terumbu karang tidak boleh diusik, kecuali ada perjanjian.¹¹

Tak hanya itu Masyarakat nelayan mempunyai karakteristik amat tergantung pada kondisi lingkungan atau rentan pada kerusakan khususnya pencemaran atau degradasi kualitas lingkungan, kehidupan masyarakat nelayan sangat tergantung pada musim, ketergantungan terhadap musim ini akan sangat besar dirasakan oleh nelayan-nelayan kecil. Selain itu persoalan lain dari kelompok masyarakat nelayan adalah ketergantungan terhadap pasar, hal ini disebabkan komoditas yang dihasilkan harus segera dijual untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari atau membusuk sebelum laku dijual karena berpengaruh terhadap harga.¹²

Salah satu indikator keberhasilan sebuah strategi dalam bersaing dengan kapal dari luar Maluku adalah pencapaian tujuan yang telah direncanakan, sejauh ini strategi yang telah dilakukan oleh Pemerintah dalam memberdayakan para nelayan miskin sudah baik, akan tetapi lemahnya wewenang kita tentang batas laut, hal lain tentang peningkatan terus menerus berkembang. Tetapi pihak pemerintah harus lebih menekankan lagi dalam memilih strategi yang akan digunakan untuk memberdayakan para pekerja laut, karna banyak didapati bahwa nelayan tersebut tidak mendapatkan hasil tangkapan juga hasil yang lebih untuk kelangsungan kehidupan. Kemudian penunjang lainnya yakni alat tangkap. Alat tangkap disini yakni peralatan yang digunakan pekerja laut dan pemancing untuk mendapatkan ikan dan hewan laut lainnya, alat tangkap ini juga dikategorikan dalam beberapa jenis yaitu, kait, benang pancing, pemberat, batang pancing, roda pancing, umpan, indikator gigitan, tombak, jaring ikan, jebakan ikan. Pemberian alat tangkap dan boat sangat membantu para nelayan dalam mencari ikan, karena alat pancing sendiri merupakan hal pokok yang utama yang dibutuhkan para nelayan setelah boat. Alat tangkap

¹¹ Roberth Kurniawan & Ruslak Hammar, Hak Ulayat Laut Dalam Perspektif Otonomi Daerah Di Kepulauan Kei Dan Papua, *Jurnal Mimbar Hukum* Volume 21, Nomor 2, Juni 2009, Hal 203 – 408

¹² Santi Rahma Dewi, Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Di Era New Realiti Melalui Model Pembiayaan Inklusif: Prespektif Al Mudharobah, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, ISSN: 2477-6157; E-ISSN 2579-6534.

juga sangat diperlukan untuk meningkatkan keuntungan para nelayan, dan alat tangkap yang dimiliki nelayan lokal masih terbilang sangat sederhana hingga jika kapal asing (dari Jawa dan sebagainya) masuk dengan melakukan tangkapan menggunakan alat tangkap yang modern membuat nelayan lokal kehilangan pencaharian mereka.¹³

Pemerintah dalam pelaksanaannya belum sampai kepada penyelesaian persoalan yang terjadi dalam hal pengadaan alat tangkap yang modern agar nelayan lokal mampu bersaing dengan nelayan dari luar maluku (Jawa dan sebagainya) inilah satu dari sekian faktor terkendalanya dalam persaingan antar nelayan lokal dengan nelayan asing.

Hasi laut yang potensial yang merupakan andalan masyarakat desa pantai adalah, ikan, udang, teripang, dan mutiara, yang cara pengambilan dan atau penangkapannya (sesuai ukuran yang dibolehkan) dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Hal ini dimaksudkan agar hasil laut tersebut tidak punah, atau dengan kata lain tetap lestari. Perilaku warga persekutuan masyarakat ini merupakan pengajawantahan dari kearifan dan kebijakan lingkungan dari masyarakat adat, yang seharusnya dibina dan diberdayakan. Eksistensi Hak Ulayat Laut yang bermakna seperangkat hak dan kewajiban timbal balik yang muncul dalam hubungannya dengan kepemilikan wilayah laut, dimana beberapa orang atau kelompok sosial memanfaatkan wilayah laut, mengatur tingkat eksploitasi termasuk melindungi dari eksploitasi yang berlebihan.

Persoalan yang sering menjadi fokus perhatian pada studi pemerintahan daerah adalah otonomi serta pelaksanaan desentralisasi baik antar hubungannya dengan pemerintah pusat hingga ke daerah. Susunan tata negara yang merakyat tentu butuh perpisahan kekuasaan pemerintahan pada dibagian tertinggi sendiri serta juga memerlukan pembelahan yuridiksi pusat juga daerah. Asas demokrasi serta desentralisasi ketenagaan pemerintahan juga berlawanan pada asas yang hendak mempersatukan semuanya yang ada pada pemerintahan pusat. Sebagai suatu negara kesatuan, indonesia menjalankan sistem otonomi daerah dengan beberapa pertimbangan yakni persiapan ke arah federasi indonesia yang belum memungkinkan untuk mewujudkan negara federasi, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar

¹³ Ayu Mentari Suryadi, Strategi Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Dalam Peningkatan Kesejahteraan Nelayan, *Jurnal Ilmu Administrasi Bisnis*, Vol. 2 No. 2 (2019).

prakarsa dari dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu.¹⁴

Seperti di ucapkan Yamiin memberikan simpulan tentang otonomi daerah serta desentralisasi adalah sebagian daripada negara yang juga memeluk paham demokrasi. Dari sebelum adanya kemerdekaan indonesia, hatta pernah menyebutkan hal yang serupa bahwa pada dasar kedaulatan rakyat, rakyat mempunyai hak dalam membuat keputusan dan penentuan kehidupan mereka dan tidak bergantung pada penguasa negeri, tetapi juga pada semua tempat perkotaan,desa,serta daerah dengan situasi yang serupa, sehingga setiap golongan masyarakat mendapat otonomi untuk merancang juga menjalankan peraturannya sendiri dan juga menjalankan peraturan yang dibentuk oleh dewan tertinggi. Kondisi demikian sangatlah penting sebab kebutuhan-kebutuhan dalam suatu wilayah tidak semuanya sama, tetapi ada juga yang berbeda.¹⁵

Jadi otonomi semestinya merupakan corong sistem pemerintahan yang merakyat. karena tuntutan negara demokrasi ini di inginkan adanya tata kelola pemerintahan yang mempunyai hak otonomi. Adanya kepemerintahan daerah yang demikiian menyempurnakan suatu khas negara yang menerapkan sistem kerakyatan. Tocqueville menegaskan bahwa negara merdeka dengan tidak membangun semangat konfigurasi pemerintahan tingkat daerah sama halnya dengan tidak memiliki motivasi dan semangat berdaulatan dalam kehidupan rakyat. Dengan alasan tidak adanya *privilese*.

Terdapat dua faktor dalam kebijakan untuk mendirikan pemerintahan pada jenjang tingkat daerah. Yang pertama yakni dengan membentuk kekuasaan supaya rakyat mengambil putusan sendiri untuk kepentingan yang dikembalikan kepada mereka. Kedua warga mendapatkan kesempatan oleh setiap kelompok yang memiliki permintaan yang semuanya tidak sama agar supaya membuat aturan serta prosedur sendiri. Ada tiga faktor yang memperlihatkan kaitan erat antara desentralisasi dengan demokrasi, yakni : untuk mewujudkan prinsip kebebasan,untuk menumbuhkan kebiasaan rakyat memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang bersangkutan langsung dengan mereka. Memberi kesempatan bagi masyarakat untuk memutuskan sendiri kepentingan-kepentingannya merupakan hal yang sangat esensial di dalam suatu masyarakat yang demokratis, untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan yang berbeda. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 (Pasal 1 huruf e)

¹⁴ Ibid. hlm. 24

¹⁵ Mohammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka*,(Jakarta : Bulan Bintang,1976), hlm. 103

menyebutkan bahwa Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi itu lebih kita kenal dengan kebebasan dalam hal mampu menghidupi diri sendiri, dengan tidak mengacuhkan posisi pemerintahan daerah menjadi petugas pemerintah pusat supaya melaksanakan hal-hal yang di berikan padanya. Sehingga upaya dalam membuat kesetaraan harus kita lihat pada konteks keterkaitan kekuasaan baik pusat dan daerah. Kesimpulannya daerah di pandang pada dua aspek yakni sebagai pemilik batang tubuh daerah untuk melakukan pekerjaan otonomisasi pula menjadi rekan pemerintah pusat dalam hal penyelengaran persoalan pusat pada daerah setempat.

Analisis mengenai hubungan antara Demokrasi, Desentralisasi dan negara hukum di atas, memberikan gambaran mengenai *gezagsverhouding* atau hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tetapi konteks yang terlihat dalam hal ini adalah pembagian kekuasaan wilayah laut pada kepulauan Aru. Indonesia terbagi menjadi kedaerahan dan juga Provinsi serta kabupaten juga perkotaan. Yang semuanya memiliki pemerintahan daerah, yang juga sudah teratur dalam Undang-Undang. Pemda melaksanakan otonomisasi sebesar-besarnya, terkecuali urusan pemerintahan yang dalam Undang-Undang di atur sebagai urusan pemerintahan.¹⁶ Pemda mempunyai kekuasaan penuh untuk memutuskan peraturan daerah juga aturan lain yang dalam hal untuk pelaksanaan otonomi serta tugas lainnya.¹⁷ Sebagaimana pada polemik yang terjadi pada kepulauan Aru bahwa dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dijelaskan bagaimana ketentuan dalam menetapkan batas wilayah laut suatu daerah serta ketentuan penetapan garis pantai yang digunakan untuk penarikan garis batas wilayah laut. Pada undang-undang ini dalam Pasal 27 ayat (3) di tetapkan bahwa batas pengelolaan wilayah laut antar daerah provinsi adalah paling jauh 12 mil laut yang di ukur dari garis pantai ke arah laut. Sedangkan sisanya dari batas laut menjadi batas milik negara. Kewenangan pemerintah pusat atas wilayah laut atau bidang kelautan ini justru dapat dijumpai dalam peraturan pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom yang umurnya empat tahun lebih tua dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Yang dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2)

¹⁶ Utang Rosidin, Op.cit. hlm 72

¹⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Grafindo Persada.2005), hlm,322

kewenangan pemerintah pusat atas bidang kelautan. Yang bunyi poinnya adalah penetapan kebijakan dan pengaturan eksplorasi, konservasi, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam perairan diwilayah laut diluar perairan 12 (dua belas) mil, termasuk perairan nusantara dan dasar lautnya serta zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen.¹⁸

Sesuai dengan Peraturan Bupati Kepulauan Aru Nomor 52 Tahun 2017 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Inspektorat Kabupaten Kepulauan Aru Pasal 2 ayat (1), Inspektorat mempunyai tugas memimpin, merencanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengoordinasikan kegiatan Inspektorat dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi wewenang Daerah di bidang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sehingga kewenangan dan hak pemerintah daerah dalam hal ini adalah segala bentuk aktivitas kedaerahan di bawah tangan pemerintah yang dipantau serta dibuat langsung oleh pemerintah yang dikenal dengan otonomisasi daerah. Kewenangan kabupaten kepulauan Aru mencakup kewenangan, tugas dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus bidang pemerintahan yang diserahkan sejalan kepada kabupaten induk sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan juga otonomi daerah tentang batas laut.

Dalam kunjungan komisi IV DPR RI menemukan bahwa adanya kecemburuan dari nelayan tradisional di kepulauan Aru terhadap nelayan-nelayan kapal besar yang hampir keseluruhan merupakan kapal yang berasal dari pulau jawa. Yang pada saat melakukan kunjungan pada pelabuhan perikanan belakang wamar, kab.kepulauan Aru, Maluku tenggara. Jika dilihat ini merupakan suatu fenomena menarik dimana setelah pemerintah mengusir kapal-kapal nelayan asing yang masuk ke indonesia, khususnya dikepulauan Aru ini, maka masuk kapal-kapal nelayan indonesia eks (bekas pengguna) centrang dari pulau jawa. Sehingga ikan yang menjadi sumber daya hewani bisa seutuhnya dinikmati oleh nelayan kita sendiri, sayangnya masuknya nelayan eks centrang dari pulau jawa yang notabene memiliki fasilitas dan kapal yang lebih besar. Sehingga jika dari hasil tinjauan tersebut maka perlu adanya pengaturan tentang jalur penangkapan ikan, agar supaya kedua bela pihak yang sama-sama merupakan nelayan dalam negeri dapat melaut secara berdampingan.

Hal yang sama disampaikan oleh Kepala Badan Riset dan SDM kementerian kelautan dan perikanan (KKP) mengatakan bahwa masuknya nelayan eks centrang dari pulau jawa ke kepulauan Aru ini sejalan dengan tujuan pemerintah membawa (KKP) membawa

¹⁸ Wayan Parthiana, *Hukum Laut Internasional Dan Hukum Laut Indonesia*, Bandung : Yrama Widya,2014. hlm 348.

nelayan-nelayan eks centrang untuk melaut di kepulauan ini yang gemuk akan jumlah ikannya. Juga ditegaskan bahwa telah ada ketentuan yang mengatur tentang alur penangkapan ikan bagi kapal-kapal nelayan baik nelayan tradisional dengan kapasitas 10 GT (groston), diatas 10 GT, hingga 30 GT. Kapal-kapal ini masuk ke kepulauan Aru sejak pertengahan 2017. Sebenarnya semua nelayan harus mendapatkan perhatian yang sama. Sementara itu nelayan tersebut memiliki fasilitas yang berbeda seperti kapal dengan kemampuan 30 GT dan di bawah 30 GT, sebenarnya sudah ada aturan yang mengatur tentang alur penangkapan ikan, dimana kapal dengan 30 GT baru bisa menangkap ikan, dan pula di batas mana kapal 10 Gt bisa menangkap ikan. Masyarakat nelayan merupakan sebutan yang diberikan kepada kelompok masyarakat yang bermukim diwilayah pesisir dengan aktivitas mengesplotasi, mengelola, dan memanfaatkan sumberdaya pesisir dan perairan yang bersifat milik semua orang sebagai poros tumpu kehidupan sangat ditentungan oleh musim, rentan terhadap degradasi ekosistem, dan gejolak sosial ekonomi.

Ini merupakan keresahan bagi setiap tokoh-tokoh nelayan yang berada di kepulauan Aru dengan adanya Batasan laut baik dari tingkat daerah dan Provinsi. Berangkat dari keresahan diatas berimbas pada pendapatan Nelayan Lokal yang mana pendapatannya yang berkurang dengan hambatan masuknya kapal-kapal asing yang demikian memperpanjang keresahan masyarakat kepulauan Aru terkhusus pelaku nelayan. Sementara di kepulauan Aru mata pencaharian masyarakat lokal adalah dengan kesehariannya adalah melaut. tetapi dengan adanya batasan tersebut membuat warga setempat sebagian menjadi berkurang untuk pemasukan pendapatan bahkan ada yang tidak mendapatkan hasil pencarian dikarenakan batas nelayan mereka yang terbatas. Sehingga dari permasalahan diatas membuat saya merasa perlu untuk mengkaji serta melakukan penelitian yang berjudul **“Implementasi Otonomi Daerah Tentang Batas Laut Dihubungkan Dengan Pasal 27 UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Studi Kasus Kep. Aru Maluku)”**.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan permasalahan tersebut membuat penulis membagi perumusan masalah sebagai fokus yang akan penulis lakukan penelitian sebagai karya ilmiah dalam bentuk tesis. Adapun rumusan masalah pada fokus penelitian ini adalah:

1. Apa Kendala Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kepulauan Aru?

2. Bagaimana upaya yang Dilakukan Oleh Pemerintah daerah Untuk Mengatasi Kendala-Kendala Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kepulauan Aru ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian disini dirumuskan sebagai bentuk capaian yang ingin dituju dalam penelitian serta menjadi alur langkah penelitian ini agar tidak keluar dari sistem yang sudah diatur demi mencapai tujuan dari penelitian ini.¹⁹ Dengan tujuan penulisan dalam karya tulis ilmiah ini yakni:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Apakah sudah sesuai dengan solusi dari pemerintah daerah terkait pelaksanaan otonomisasi daerah di Kepulauan Aru.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Bagaimana penanganan pemerintah daerah terhadap kendala-kendala yang dihadapi oleh masyarakat tentang pelaksanaan otonomi daerah di kepulauan Aru.

D. Manfaat Penelitian

1. Aspek Keilmuan (Teoritis)

Dari hasil penelitian ini semoga dapat memberikan sumbangan keilmuan dibidang hukum pemerintah daerah khususnya otonomi daerah tentang batas laut. Juga pengetahuan pada perkembangan serta pengembangan Ilmu Hukum. Serta menjadi kontribusi bagi akademisi yang akan datang.

2. Aspek Praktis

Memberikan masukan kepada pemerintah daerah Kepulauan Aru tentang pelaksanaan Otonomi Daerah tentang batas laut yang sesuai dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah No 23 tahun 2014 serta sebagai kontribusi dalam rangka memperkaya khazanah pengetahuan dan keilmuan dalam bidang tinjauan hukum.

¹⁹ Haris Herdiansyah, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Jakarta Selatan: Salemba Humanika, 2010), hlm. 89.

E. Kerangka Pemikiran

1. Teori Negara Kesejahteraan

Konsep negara kesejahteraan mulai berkembang seiring berkembangnya filsafat yang bertitik tolak pada pemikiran spekulatif karena munculnya praktik kenegaraan dalam pengalaman berbagai bangsa di dunia. Bahkan ketika pada abad ke-19 muncul sebuah pandangan tentang pembatasan fungsi negara yang harus dilakukan secara minimal, hal tersebut harus dilakukan tidak lain karena agar menjaga rakyat dari kesewenangan raja sehingga muncul sebuah istilah *the least government is the best government*²⁰ Konsep negara kesejahteraan dapat diartikan sebagai suatu sistem di mana pemerintah memberikan pelayanan kepada warga nya pelayanan tersebut dapat berupa pelayanan sosial, secara cuma-cuma.²¹ Berdasarkan hal di atas terdapat tiga konsep pemahaman negara kesejahteraan berdasarkan pendapat para tokoh diantaranya adalah sebagai berikut:²²

1. Ramesh Mishra, Lawrence M. Friedman dan M. Boekman mendefinisikan *welfare state* merupakan sebuah bentuk tanggungjawab serta kewajiban yang diemban oleh negara meliputi pemenuhan pelayanan sosial, kebutuhan dasar hidup serta intervensi ekonomi pasar.
2. Menurut Ross Cranston *welfare state* lebih kepada menitik beratkan tanggung jawab Negara pada pemenuhan *basic need* serta pelayanan dalam bidang sosial.
3. Wilhelm Aubert berpendapat bahwa *welfare state* hanya sebagai kewajiban negara dalam pemenuhan hak warganya terkait *basic need*. Kewajiban negara itu akan muncul jika warga negara melakukan tuntutan kepada negara

Negara kesejahteraan merupakan model ideal dalam pembentukan negara yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan warganya melalui peran yang penting serta memberikan pelayanan sosial secara menyeluruh kepada warganya. Konsep negara kesejahteraan ini memiliki tujuan yang sangat mulia yakni mengurangi penderitaan warga masyarakat dalam benetuk kemiskinan, kesehatan, ketenagakerjaan dan

²⁰Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar ilmu Politik* (JAKARTA: Gramedia Pustaka, 2001), 59.

²¹Djauhari, "Kajian Welfare State Dalam Perspektif Barat dan Islam," *Jurnal Hukum XVI*, Nomor 1 (2016): 29.

²²Djauhari, 31.

sebagainya. Sehingga kebijakan publik yang dikeluarkan oleh negara yang bersifat pelayanan, perlindungan dan pencegahan terjadinya masalah-masalah sosial.²³

Pokok negara kesejahteraan yaitu terjaminnya kesejahteraan rakyat oleh negara. Menurut Jurgen Habermas, negara modern memiliki kewajibannya untuk memberikan jaminan kesejahteraan bagi rakyatnya. Jaminan kesejahteraan diwujudkan dalam perlindungan atas *risiko pengangguran, kecelakaan, kesia-siaan, usia tua, dan kematian pencari nafkah harus ditanggung sebagian besar melalui ketentuan kesejahteraan negara.*²⁴ Beberapa hal penting tentang peran negara kesejahteraan diantaranya yaitu:

1. Kesejahteraan masyarakat tidak hanya bersumber dari negara. Sumber kesejahteraan negara dapat berasal dari gaji atau pemasukan di mana warga negara melakukan aktivitas kerja, kemudian berasal dari tabungan atau penyesialan uang hasil kerja, selain itu, juga dapat berasal dari donasi warga yang memiliki tingkat ekonomi lebih mampu dan yang terakhir yakni melalui negara dengan pemberian uang oleh negara.
2. Cara penyampaian (*model of delivery*) sumber daya kesejahteraan yang beragam. Penyampaian kesejahteraan tersebut diantaranya dapat dilakukan dengan memberikan pelayanan secara gratis seperti layanan sosial secara cuma-cuma. Menurut Esping Anderson, prinsip utama dalam negara kesejahteraan terdiri atas empat hal yaitu:

1. Pengakuan hak sosial terhadap warga negara (*social citizenship*).
2. Menyeluruhnya demokrasi (*full democracy*).
3. Hak untuk mendapatkan pendidikan.
4. Relasi sistem sosial ekonomi berbasis industri modern.

Dengan demikian pada hakikatnya negara kesejahteraan dapat diwujudkan untuk agar terjadinya rasa aman, ketenteraman dan kesejahteraan, sehingga jauh dari kesengsaraan. Alasan tersebut merupakan tujuan manusia agar mengupayakan beragam cara untuk mencapai kesejahteraan. Sehingga jika dalam konstitusi menjamin kesejahteraan warganya, maka negara harus mewujudkan kewajiban tersebut.

²³V. Hadiyono, "Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya," *Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan* 1, Nomor 1 (2020): 27.

²⁴Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State Sociological Introduction* (California: Stanford University, 1992), 92.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut negara hukum yang mengadopsi *welfare state* hal tersebut secara implisit dapat kita temukan dalam penjelasan umum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, di mana negara memiliki andil serta tanggung jawab yang cukup besar dalam memajukan kesejahteraan warganya serta mewujudkan keadilan sosial. Negara kesejahteraan yang dianut Indonesia adalah negara kesejahteraan partisipatif (*participatory welfare state*), yang menekankan negara harus turut serta ambil bagian dalam penanganan penyelenggaraan sosial (*social security*) meskipun dalam menjalankannya tetap membutuhkan partisipasi masyarakat untuk membantu.

2. Teori Pemerintah Daerah

Konsep pemerintahan Daerah diangkat dari gejala sosial yang menggambarkan adanya hubungan antara pihak yang mengendalikan dengan pihak yang dikendalikan menurut Taliziduhu Ndraha dalam Kybernology disebut hubungan antara pihak yang memerintah dengan pihak yang diperintah.

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan pekerjaan.' Akan tetapi, asal kata pemerintahan sebenarnya berasal dari bahasa Inggris, yaitu government yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Selain itu, ada juga yang berpendapat bahwa government tidak selalu memiliki makna pemerintahan.

pemerintah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Dalam ketentuan ini pemerintahan sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan, yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh, yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan

yang menyangkut isi substansi dan tata cara penyelenggaraannya (otonomi). Kedua, otonomi tidak penuh, yaitu daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya.

dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok berikut.

1. Pemerintahan dalam arti sempit, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
2. Pemerintahan dalam arti agak luas, yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom.
3. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara pada bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan sebagainya.

Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah daerah, yang memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah otonom. Otonomi Daerah memang dapat membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur diri sendiri. Kewenangan ini menjadi sebuah impian karena sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau sebagai pelaku pinggiran. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah sangat baik, yaitu untuk memberdayakan daerah, termasuk masyarakatnya, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Menurut Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa: pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Daerah Otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu dan memiliki hak, wewenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya otonomi daerah, maka setiap daerah akan diberi kebebasan dalam menyusun program dan mengajukannya kepada pemerintahan pusat. Hal ini sangat

akan berdampak positif dan bisa memajukan daerah tersebut apabila setiap orang atau badan yang menyusun memiliki kemampuan yang baik dalam merencanakan suatu program serta memiliki analisis mengenai hal-hal apa saja yang akan terjadi dikemudian hari.

Program legislasi daerah (prolegda) merupakan alat untuk menetapkan kebijakan dan program mengenai rencana dan pembentukan kebijakan di daerah. Kebijakan ini dibuat oleh DPRD dengan persetujuan kepala daerah yang disusun secara sistematis, terpadu dan terintegritas sesuai dengan kebutuhan daerah dan masyarakat tersebut. Dalam hal pembuatan kebijakan ini, DPRD akan merencanakan, kebijakan mana yang dirasa harus terlebih dahulu dibuat karena kebutuhan di daerah dirasa cukup mendesak. Kebijakan ini dibuat dengan memperhatikan manfaat yang akan dirasakan oleh masyarakat luas di daerah. Pembuatan kebijakan ini dibuat dengan melalui tahapan-tahapan tertentu, mulai dari tahap perencanaan, yakni draft yang akan dibuat kebijakan, kebijakan ini bisa berupa aturan baru, atau peraturan kepala daerah yang akan disahkan menjadi peraturan daerah. Dalam tahapan perencanaan ini DPRD naskah yang akan dibuat menjadi kebijakan daerah harus berpedoman pada UUD 1945 pasal 18 ayat 6 yang menyatakan bahwa: “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Dengan adanya ketentuan tersebut maka pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam membuat kebijakan demi untuk kepentingan masyarakat (*self regulating power*), walaupun begitu, dalam penyusunan kebijakan daerah ini harus selaras dengan falsafah negara Republik Indonesia dan peraturan lain, dan kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan materi rancangan yang akan dibuat kebijakan di daerah, dan dalam hal pembuatan kebijakan ini harus demi kepentingan umum tanpa ada salah satu pihak yang dirugikan.

Di dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2011, menyebutkan: “(1) Adanya penambahan pengaturan yang lebih jelas mengenai penyusunan Prolegda sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 35 yaitu harus mendasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; serta aspirasi masyarakat daerah, (2) Adanya penjelasan yang lebih rinci dalam pentahapan penyusunan Prolegda, (3) Adanya kejelasan pihak yang

mengoordinir penyusunan Prolegda, dalam hal ini adalah Badan Legislasi Daerah (Balegda) sebagai pihak yang mengoordinir penyusunan Prolegda antara DPRD dan pemerintah daerah, (4) Adanya pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah”.²⁵

3. Teori Kebijakan

Kebijakan pemerintah atau kebijakan publik merupakan hasil interaksi intensif antara para aktor pembuat kebijakan berdasarkan pada fenomena yang harus dicarikan solusinya. Menurut pendapat subarsono kebijakan publik dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kota/Kabupaten, dan Keputusan Walikota/Bupati.²⁶ Selain itu partisipasi masyarakat diikuti sertakan agar dapat menghasilkan keputusan yang terbaik.

Pengertian tersebut diperkuat oleh Thomas R. Dye dalam Dunn memiliki 3 elemen dalam pembentukannya yaitu kebijakan publik (*public policy*), pelaku kebijakan (*policy stakeholders*), dan lingkungan kebijakan (*policy environment*). Ketiga elemen ini saling memiliki andil, dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, pelaku kebijakan dapat mempunyai andil dalam kebijakan, namun mereka juga dapat pula dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri.

Pengambilan keputusan untuk sebuah kebijakan tidak semata hanya melihat pada ketiga elemen itu saja. Namun juga dipengaruhi terhadap tahap pembuatan kebijakan. Menurut Dunn tahap pembuatan kebijakan terbagi menjadi 5 tahap yaitu : Penyusunan Agenda, Formulasi Kebijakan, Adopsi/Legitimasi Kebijakan, Implementasi Kebijakan, Penilaian/Evaluasi Kebijakan.

Sedangkan Subarsono menulis dalam bukunya bahwa menurut Thomas Dye definisi kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan swasta; kebijakan publik itu menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas

²⁵ Haryanti, *Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah*, universitas pamulang, 2019.

²⁶ Nugrohu, Riant D, *Kebijakan Publik Evaluasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta, Elex Media Komputindo, 2003.

publik. Sebagai suatu keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak dan demi kepentingan rakyat.

Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak.

Untuk dapat lebih mengenal pengertian kebijakan publik ini, menurut Suharto yang mengutip dari Young & Quinn terdapat beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik yaitu:

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politik dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik dibuat oleh sebuah instansi pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian Normatif Empiris yakni penelitian hukum yang membahas tentang proses pembuatan untuk memberlakukan ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang dll) secara nyata pada peristiwa hukum tertentu yang terjadi. Sehingga berdasarkan hasil yang peneliti dapatkan ada beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini, diantaranya :

1. Journal Of Applied Geospatial Information Vol 3 No 2 Juli 2019 Dengan Judul The evolution of goespatial aspects in the law on the establishment of new regions (autonomy) pre and post broad yang ditulis oleh Farauki Dinda Rassarandi. Pada fokus penelitian tersebut ialah pemekaran atau pembentukan daerah baru dalam hal ini provinsi kabupaten kota yang merupakan konsekuensi logis dari desentralisasi politik yang saat ini sedang dijalankan di indonesia. Sehingga negara kesatuan yang dengan sistem desentralisasi adalah negara kesatuan yang dalam bentuk daerah atau atau juga sering kita kenal dengan otonomi secara meluas. Perataan pemerintah daerah yang memberikan diskresi kepada daerah, atau pemberian kewenangan yang lebih meluas dalam menjalankan sistem pemerintahannya sesuai dengan kebutuhan lokal serta kearifan daerah.
2. Jurnal Sosioteknologi Vol 18 No 2 Agustus 2019 yang mengangkat judul Determination Of Sea Boundaries From The Perspective Region Of The Republic Of Indonesia ditulis oleh Eka Djunarsdja yang mana lebih kepada batas laut yang didasarkan pada ordonansi 1939, dimana laut teritorial indonesia yang terbentang ke arah laut sampai dengan 3 mil laut dari garis pasang surut setiap pulau. Yang setelah kemerdekaan muncul konsep dimana perairan antar pulau harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari daratan, yang dikenal dengan konsep wawasan nusantara. Dalam penulisan ini juga mengkaji sejauh mana hubungan antara penetapan batasan laut negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan United Nations Convention On The Law Of The Sea (UNCLOS) tahun 1982 dengan batas laut wilayah yang mengacu pada undang-undang tentang pemerintah daerah.
3. jurnal of geodesy and geomatics vol 10 no 1 tahun 2014 alternatif peta batas laut daerah berdasarkan peraturan menteri dalam negeri nomor 76 tahun 2012 (studi kasus sengketa pulau galang perbatasan antara kota surabaya dan kabupaten gresik) yang dalam

penulisannya. pembuatan konstruksi batas secara manual dengan prinsip 3 points, yakni tiga jarak yang sama dengan satu titik tengah, untuk pemilihan basepoint dilakukan secara subjektif dengan criteria kedua titik saling terlihat dan pembuatan lingkaran 3 point yang tidak banyak memotong garis pantai. Penggunaan peta dasar yang sistemnya berbeda-beda oleh setiap daerah akan sangat memungkinkan timbulnya konflik batas antara daerah-daerah yang berbatasan. Dalam hal ini harus ada standarisasi secara nasional untuk datum geodetik, elipsoid referensi, sistem proyeksi serta skala bagi peta. Dari keseluruhan alternatif penarikan garis batas maka akan merubah juga batas pengelolaan laut daerah secara keseluruhan khususnya antara daerah Kota Surabaya dan Kabupaten Gresik, karena pada prinsipnya keberadaan Pulau Galang ini berpengaruh pada batas laut di kedua daerah tersebut.

