

**ANALISIS HUKUM TENTANG KEWENANGAN
PEMERINTAH KOTA DALAM MENGELOLA
WILAYAH PANTAI MANADO¹
Oleh : Reivo Chrestotes Lang²**

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana prinsip-prinsip hukum kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan wilayah pantai dan laut serta bagaimana batasan kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kota dalam pengelolaan wilayah pantai dan laut Kota Manado. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, maka dapat disimpulkan: 1. Sejak pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18 pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola sumber daya di wilayah laut sejauh 12 mil untuk provinsi dan 4 mil untuk kabupaten/kota, Pasal ini memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah Kota Manado untuk melakukan pengaturan dan pengelolaan di sektor kelautan, tapi hal ini juga tidak lepas dari perhatian pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan, dan juga Pemerintah Pusat berwenang mengambil tindakan administratif terhadap Daerah Otonom dalam hal terjadi kelalaian dan/atau pelanggaran atas penegakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. 2. Kewenangan Pemerintah Pusat, Kewenangan Pemerintah Provinsi, dan Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan Sumber daya Laut sangatlah besar. Kata kunci: Pemerintah kota, mengelolala, wilayah pantai.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah telah diberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai

dengan asas desentralisasi. Salah satu kewenangan wajib penyelenggaraan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah yaitu kewenangan dibidang urusan lingkungan hidup Pasal 14 Point (n) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kewenangan di bidang lingkungan hidup diberikan kepada daerah sesuai dengan pemberlakuan otonomi daerah sebagai implikasi dari desentralisasi.³ Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota semakin memperinci kewenangan daerah dibidang lingkungan dalam bentuk urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah.⁴

Pada awalnya wilayah Negara hanya berdimensi daratan, karena kebutuhan untuk memenuhi kelangsungan hidup Negara sudah dapat dipenuhi dengan kekayaan alam daratan, namun dengan kemajuan yang pesat dibidang teknologi, terutama teknologi di bidang kelautan, serta meningkatnya kebutuhan Negara, Negara mulai berorientasi ke laut, fungsi laut tidak hanya sebagai sarana komunikasi yang menghubungkan suatu Negara dengan Negara lain, tetapi juga sumber kehidupan.⁵ Pengelolaan sumber daya wilayah pantai yang mengelola adalah semua orang dengan objek segala sesuatu yang ada di wilayah pesisir pantai. Contoh pengelolaan wilayah pesisir pantai adalah pengelolaan perikanan, pengelolaan hutan pantai, pendidikan dan kesehatan. Yang paling utama dari konsep pengelolaan wilayah pesisir pantai

³ Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 14 tentang Kewenangan yang didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah yang merupakan kewenangan wajib khusus untuk lingkungan hidup telah diatur dalam point (n) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah membagi urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah. Urusan wajib berupa urusan yang menjadi kewenangan daerah sedangkan urusan pilihan disesuaikan dengan cirri khas daerah.

⁵ Moh. Burhan Tsani, 1990, *Hukum dan Hubungan Internasional*, liberty, Yogyakarta.

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. Ronald J. Mawuntu, SH, MH; Dr. Jemmy Sondakh, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi Manado.

adalah fokus pada karakteristik wilayah dari pesisir itu sendiri, dimana inti dari konsep pengelolaan wilayah pesisir pantai adalah kombinasi dari pembangunan adaptif, terintegrasi, lingkungan, ekonomi dan sistem sosial. Pengelolaan terpadu Wilayah pantai dan Pulau-Pulau Kecil adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian Sumber Daya Pesisir pantai dan Pulau-Pulau Kecil antar sektor, antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Undang-Undang No.27 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilaksanakan dengan tujuan untuk melindungi, mengkonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan; menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong peran masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, keberkelanjutan, meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya Masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

A. Perumusan Masalah

1. Bagaimana prinsip-prinsip hukum kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan wilayah pantai dan laut.
2. Bagaimana batasan kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kota dalam pengelolaan wilayah pantai dan laut Kota Manado.

B. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini ialah penelitian yuridis normatif berdasarkan konstruksi judul yang diangkat, maka bentuk penelitian adalah berangkat dari suatu premis normatif. Analisis atas penelitian ini dikembangkan dalam kerangka acuan yang berbasis pada norma-

norma hukum yang telah ada kemudian ditelaah dengan menggunakan beberapa dimensi pendekatan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Desentralisasi Kewenangan Sumber Daya Alam

Konsep otonomi daerah yang terdapat dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) sebetulnya bukan desentralisasi secara total. Dua konsep lain yang juga dilaksanakan bersamaan dengan desentralisasi tersebut yakni dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 angka 7). Sedangkan dekonsentrasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (pasal 1 angka 8). Adapun tugas pembantuan didefinisikan sebagai penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa dari pemerintah Provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau Desa serta dari kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (pasal 1 angka 9). Daerah otonom menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah sudah berbeda dengan yang dimaksudkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang hanya menyebut kabupaten. Oleh Undang-Undang Pemerintah Daerah, daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada bagian lain dikatakan bahwa pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dengan begitu desentralisasi tidak hanya

berada dalam ruang lingkup kabupaten/kota tetapi juga provinsi.⁶

Soal pembagian kewenangan pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pemda mengatur bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi:

- Politik luar negeri,
- Pertahanan,
- Keamanan,
- Yustisi,
- Moneter dan fiskal nasional,
- Agama.

Secara implisit, Undang-Undang ini menyerahkan kewenangan urusan Sumber Daya Alam (SDA) kepada daerah sebagaimana dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 17 yang mengatur hubungan pemanfaatan SDA antara pusat-daerah. Bahkan dalam hal pengelolaan laut, pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah (pemda) secara utuh. Tetapi relasi pusat-daerah tersebut disertai dengan catatan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Undang-Undang ini juga mengatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

Pembagian urusan pemerintahan harus memperhatikan keserasian hubungan antara susunan pemerintahan. Terminologi "keserasian" dalam konteks ini tidak begitu jelas, seperti apa dan bagaimana. Jika diinterpretasikan secara administratif maka otonomi seluas-luasnya tetap dalam kerangka kewenangan administrasi pusat-daerah, provinsi-kabupaten, dan kabupaten-desa.

Dengan melihat bingkai pembagian penyelenggaraan pemerintahan seperti itu Undang-Undang ini potensial mengembalikan bandul kewenangan sumber daya alam ke pusat (resentralisasi). Pengaturan sumber daya alam, yang berkaitan dengan daerah lain dijabarkan dengan mengatakan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah meliputi:

- Pelaksanaan pemanfaatan Sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
- Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
- Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan Sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Selain dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengaturan desentralisasi juga terdapat dalam sejumlah Undang-Undang yang mengatur mengenai pengelolaan sumber daya alam maupun pada sejumlah kebijakan. Instrumen kebijakan seringkali dipakai untuk mendesentralisasikan pemberian izin seperti ijin peruntukan sumber daya alam, maupun kewenangan mengurus dan mengatur pengelolaan sumberdaya alam.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Mengatur dan Mengurus Pengelolaan Sumber Daya Alam

Sejak berlakunya Otonomi Daerah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 hingga direvisi menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan direvisi lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ada beberapa undang-undang yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya alam yang tampil dengan semangat otonomi daerah. Beberapa diantaranya adalah Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Sumber daya Air, Undang-Undang Perkebunan, dan Undang-Undang Perikanan. Pada keempat Undang-Undang ini ada perbedaan yang cukup mendasar mengenai kewenangan daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam. Secara umum, ada dua jenis kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah, yakni:

⁶<http://echtheid-irsan.blogspot.com/2014/11/desentralisasi-kewenangan-pengaturan.html>

- Kewenangan teknis pengelolaan sumber daya alam. Kewenangan ini erat kaitannya dengan kebijakan berupa ijin untuk penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusaha sumber daya alam di daerah dan kemudian; dan
- Kewenangan mengatur dan mengurus sumber daya alam yang merupakan satu kesatuan yang utuh baik pengelolaan yang meliputi perencanaan, pemanfaatan/pengelolaan, pemulihannya (konservasi), maupun kelembagaan, administrasi dan penegakan hukum.

Dalam Undang-Undang sumber daya air dua jenis kewenangan ini dinyatakan secara detail (pasal 16 sampai 18). Undang-Undang sumber daya air memberikan kewenangan dan tanggung jawab daerah atas pengelolaan sumber daya air yakni:

- Menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air,
- Menetapkan pola pengelolaan sumber daya air,
- Menetapkan rencana pengelolaan sumber daya air,
- Menetapkan dan mengelola kawasan lindung sumber air,
- Melaksanakan pengelolaan sumber daya air,
- Mengatur, menetapkan dan memberi izin penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusaha air,
- Membentuk dewan sumber daya air,
- Memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air, dan
- Menjaga efektivitas, efisiensi, kualitas, dan ketertiban pelaksanaan pengelolaan sumber daya air pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.

Dengan cara seperti itu, Undang-Undang Sumber Daya Air secara lengkap menguraikan tentang kewenangan baik yang sifatnya substantive maupun teknis. Kewenangan teknis terutama menyangkut pengaturan, penetapan, pemberian izin, penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pengusaha air serta pembentukan dewan sumberdaya air sedangkan kewenangan substantif adalah delapan kewenangan lainnya yang secara singkat dapat dikatakan sebagai kewenangan otonomi pengelolaan sumber daya air (SDA).

Berbeda dengan Undang-Undang Sumber daya Air, Undang-Undang Kehutanan menyerahkan pengaturan soal penyerahan kewenangan kepada daerah kepada Peraturan Pemerintah (pasal 66). Adalah Peraturan Pemerintah No 32 Tahun 2002 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan yang mengatur lebih jauh dan detail soal penyerahan kewenangan tersebut. Oleh Peraturan Pemerintah ini, desentralisasi tersebut berlaku pada kewenangan dalam bentuk perijinan untuk usaha pemanfaatan kawasan (pasal 37), pemungutan hasil hutan kayu dan atau bukan kayu (pasal 38), dan usaha pemanfaatan jasa lingkungan (pasal 39). Ketiga izin di atas bisa diberikan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota. Sekalipun begitu, daerah tidak mempunyai kewenangan mengurus dan mengatur hutan secara otonom. Dengan demikian, kewenangan daerah hanya merupakan kewenangan perijinan.

Dalam bidang pertanahan, salah satu kebijakan desentralisasi bisa ditemukan pada Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Keppres ini mengatakan bahwa sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota (pasal 2 ayat 1). Kewenangan dimaksud meliputi:

- Pemberian ijin lokasi;
- Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
- Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
- Pemberian ijin membuka tanah;
- Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Dari kewenangan-kewenangan yang didesentralisasikan ini beberapa diantaranya adalah kewenangan yang sifatnya teknis dan operasional yang mengatur soal ijin dan kebijakan-kebijakan administratif pertanahan.

Tetapi di samping kewenangan administratif langkah maju dalam Keppres ini adalah kewenangan yang sifatnya mengatur dan mengurus yakni perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota dan kewenangan landreform yang menyangkut redistribusi tanah, pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong serta penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi tidak menyebut tentang desentralisasi pengelolaan Minyak dan Gas Bumi ke daerah. Undang-Undang ini hanya mengatakan bahwa Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan Kegiatan Usaha Hulu wajib membayar penerimaan negara yang berupa pajak dan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang terdiri dari pajak-pajak; bea masuk, dan pungutan lain atas impor dan cukai; pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam hal ini daerah hanya mempunyai kewenangan untuk menarik retribusi dari pengelolaan Minyak dan Gas yang ada di wilayahnya.

Pengelolaan minyak dan gas bumi secara keseluruhan belum didesentralisasikan. Salah satu alasan karena kedua sumber daya tersebut masih dikontrol ketat dalam kewenangan BUMN Pertamina yang memiliki pengaturan otonom, terlepas dari daerah. Selain hutan, air dan tanah, pengaturan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui, yang secara eksplisit mengatur soal penyerahan kewenangan ke daerah adalah Panas Bumi. Pengaturan mengenai Panas Bumi ditemukan pada Undang-Undang No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa Kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan Panas Bumi meliputi:

- Pembuatan peraturan perundang-undangan di daerah di bidang pertambangan Panas Bumi di kabupaten/kota;
- Pembinaan dan pengawasan pertambangan Panas Bumi di kabupaten/kota;
- Pemberian izin dan pengawasan pertambangan Panas Bumi di kabupaten/kota;
- Pengelolaan informasi geologi dan potensi Panas Bumi di kabupaten/kota;

- Inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya dan cadangan Panas Bumi di kabupaten/kota;
- Pemberdayaan masyarakat di dalam ataupun di sekitar Wilayah Kerja di kabupaten/kota.

Dalam ketentuan ini secara eksplisit ditegaskan bahwa daerah mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan pengelolaan panas bumi sendiri. Perkembangan ini merupakan langkah maju karena dalam beberapa Undang-Undang lainnya kewenangan membuat aturan sendiri tidak disebutkan secara eksplisit. Dalam Undang-Undang Perkebunan, desentralisasi juga diatur dalam beberapa hal, diantaranya menyangkut perencanaan perkebunan. Perencanaan perkebunan terdiri dari perencanaan nasional, provinsi, kabupaten/kota. Perencanaan perkebunan tersebut dilakukan oleh pemerintah, provinsi, kabupaten/kota dengan memperhatikan kepentingan masyarakat. Agak menarik, ketika Undang-Undang ini mengedepankan kepentingan masyarakat dan bukan struktur administrasi pemerintahan sebagai dasar perencanaan. Sehingga, perkebunan dapat diharapkan mewakili kepentingan masyarakat daerah ketimbang mengabdikan kepada kewenangan pusat. Tetapi segera terlihat bahwa kebutuhan masyarakat kemudian dibatasi oleh beberapa patokan semisal kepentingan pasar.

Undang-Undang Perikanan baru yang merevisi Undang-Undang No. 9 Tahun 1985, juga mengatur soal desentralisasi tetapi dengan sangat terbatas dan lagipula bertentangan dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menyebutkan bahwa penyerahan sebagian urusan perikanan maupun penarikan kembali kepada pemerintah daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (pasal 65 ayat 1). Selanjutnya dikatakan kemungkinan pemberian urusan tugas pembantuan di bidang perikanan kepada daerah. Tentu saja norma semacam itu bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara tegas mengatakan bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut (pasal 18). Pembagian kewenangan

pengelolaan laut juga diatur sangat jelas. Kewenangan daerah meliputi:

- Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- Pengaturan administratif;
- 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.

Dengan demikian dalam desentralisasi pengelolaan sumber daya alam ada berbagai bentuk dan jenis desentralisasi yang telah dijabarkan. Masing-masing sumber daya alam diatur tersendiri dan berdiri sendiri yang sekaligus menentukan jenis desentralisasi dan sejauh mana desentralisasi dalam UU PEMDA itu direalisasikan. Pengaturan yang sendiri-sendiri itulah yang seringkali membedakan ukuran desentralisasi antara satu sektor dengan sektor lainnya. Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 18 ayat (1) Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di wilayah laut, dalam Pasal 18 artinya daerah melalui pemerintah daerah diberikan hak mengelola sumber daya alam untuk kepentingan dan kesejahteraan daerah, hal ini juga berkaitan dengan azas desentralisasi yang menghendaki adanya pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah yang bersangkutan, untuk secara bertingkat dengan alat perlengkapan sendiri mengurus kepentingan rumah tangga sendiri atas inisiatif dan beban biaya sendiri sejauh tidak menyimpang dari kebijaksanaan pemerintah pusat.

Dalam hal kekuasaan Negara itu dibagi-bagikan, maka menurut Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busro terdapat dua macam pembagian yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Pembagian secara horizontal didasarkan ada sifat tugas yang berbeda jenisnya sehingga menimbulkan lembaga-lembaga Negara. Pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan garis

pusat antara pusat kekuasaan dan cabang-cabangnya menurut dua bentuk yaitu pertama pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari pusat kekuasaan yang berada pada cabang-cabangnya untuk menyelenggarakan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pusat kekuasaan. Dan yang kedua pelimpahan sebagian kekuasaan orang-orang dari cabang-cabangnya untuk menyelenggarakan urusan cabang berdasarkan inisiatif sendiri dengan berpedoman pada kebijaksanaan pusat kekuasaan.⁷ Dengan demikian dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal adanya empat azas penyelenggaraan yaitu: desentralisasi, dekonsentrasi, pembantuan, dan sentralisasi.⁸

Azas desentralisasi ini menghendaki adanya pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah yang bersangkutan. Untuk secara bertingkat dengan alat perlengkapan sendiri mengurus kepentingan rumah tangga sendiri atas inisiatif dan beban biaya sendiri sejauh tidak menyimpang dari kebijaksanaan pemerintah pusat. Mengingat banyaknya segi kehidupan manusia yang tersebar di seluruh wilayah Negara menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan menurut garis kebijaksanaan dari pusat tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Maka untuk menyesuaikan dengan keadaan daerah yang berbeda-beda itu maka pemerintah pusat dalam beberapa hal tertentu melimpahkan kekuasaannya kepada daerah masing-masing untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Asas desentralisasi memiliki keuntungan seperti beberapa pemusatan dan penumpukan kekuasaan dapat dihindari, selain itu desentralisasi merupakan perwujudan demokrasi karena mengikutsertakan rakyat dalam pemerintahan. Desentralisasi juga dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan karena hal-hal yang lebih penting diurus oleh pemerintah daerah diserahkan pengurusannya kepada pemerintah setempat. Sedangkan hal-hal yang dianggap perlu diurus dan lebih tepat diurus oleh pemerintah pusat, tetap di tangan

⁷ Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busro, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

⁸ Morrisson, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia. Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.

pemerintah pusat. Selain itu, dengan desentralisasi maka kekhususan suatu daerah, contohnya aspek-aspek susunan penduduk, kebudayaan, dan latar belakang sejarah dan lain-lain, akan lebih diperhitungkan dan diperhatikan penguasa setempat.⁹

Penerapan asas desentralisasi ini menghasilkan daerah otonom dan bentuk pemerintah daerah otonom. Perkataan otonomi berasal dari kata *auto* (sendiri) dan *nomos* (pemerintahan) sehingga otonomi adalah *self governing* yakni pemerintah sendiri dalam arti menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri, Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan: "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat". Ketentuan ini menunjukkan sistem pemerintahan Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga menyebutkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengartikan otonomi daerah sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan).

Sedangkan daerah otonom menurut UU PEMDA didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan

mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Bandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mendefinisikan daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia).

Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 tersebutkan mengisyaratkan adanya pembagian wewenang yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait dengan penerapan dengan asas desentralisasi. Dengan demikian persoalan desentralisasi adalah mengukur sampai seberapa jauh hak mengatur atau mengurus rumah tangga atau apa sajakah yang termasuk rumah tangga daerah itu. Dalam hukum tata Negara terdapat tiga ajaran yang menentukan pembagian wewenang dalam hal penyelenggaraan pemerintah daerah, ajaran ini menentukan isi urusan rumah tangga pemerintah daerah yang berkenaan dengan tatanan mengenai cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ketiga ajaran itu menurut Mohamad Kusnardi adalah sebagai berikut:

1. Ajaran rumah tangga formil;
2. Ajaran rumah tangga material;
3. Ajaran rumah tangga rill.

Ajaran rumah tangga formil adalah untuk menentukan hal-hal apa saja yang menjadi urusan pemerintah daerah maka harus terdapat pegangan yang tegas kepada ketentuan-ketentuan yang bersifat formil yang akan mengartikan bahwa suatu hal itu menjadi urusan rumah tangga pemerintah pusat dan hal yang lain menjadi urusan rumah tangga daerah. Hal-hal yang menjadi urusan pemerintah daerah ini harus dilakukan secara formil dengan peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah itu diperinci dengan tegas dalam peraturan

⁹Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busro, *Op. Cit.* hal. 79.

undang-undang. Dengan demikian orang dapat melihat, suatu urusan itu merupakan urusan rumah tangga pemerintah daerah karena oleh pusat telah dilakukan penyerahan dengan undang-undang.

Ajaran rumah tangga material: menurut ajaran ini, untuk mengetahui hal apakah yang termasuk urusan rumah tangga daerah atau pusat maka orang harus melihat kepada materi yang akan diurus itu. Dengan melihat kepada materinya maka orang sudah dapat membedakan suatu urusan itu menjadi wewenang pemerintah daerah atau pemerintah pusat. Jadi inti pokok ajaran rumah tangga materil adalah dengan melihat pada macamnya urusan itu dan melihat siapa yang lebih mampu menangani urusan itu, dengan demikian dalam ajaran ini, kewenangan daerah tidak ditetapkan secara pasti. Kepada daerah otonom diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dipandanginya sebagai suatu urusan rumah tangga daerah, sepanjang urusan tersebut tidak secara tegas ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat atau daerah otonom lain. Ajaran ini dapat dipertahankan sepanjang sifat pemerintah daerah masih sederhana, namun dalam pemerintahan yang sudah maju dan kompleks maka sukar orang untuk melihat urusan mana yang sebaiknya diselenggarakan oleh pusat dan daerah. Dengan ukuran yang cenderung subyektif maka orang akan mengalami kesulitan karena pelaksanaannya bisa menimbulkan perselisihan satu sama lain.

Ajaran rumah tangga rill yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan yang nyata yaitu bahwa suatu urusan tertentu karena suatu keadaan berdasarkan pada pertimbangan untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, maka urusan sebelumnya yang merupakan urusan daerah namun karena urusan itu menurut keadaan sekarang menjadi bersifat nasional maka perlu dilakukan oleh pemerintah pusat. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan bisa dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pemerintah pusat akan menjadi berkurang. Tentu saja segala penambahan dan pengurangan suatu

wewenang itu harus diatur oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.¹⁰ Menurut Profesor Boedisoesetyo (1984:165), dalam rumah tangga materil, tidak perlu ada peraturan yang menentukan suatu urusan boleh diurus oleh daerah. Lihat saja dari sifat urusan itu maka kita bisa menentukan urusan kemasyarakatan yang menjadi tanggungdaerah. Sedangkan pada rumah tangga formil, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu, pemerintah pusat menyerahkan secara resmi beberapa urusan untuk diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Jadi formil ditetapkan oleh pusat sebagai rumah tangga daerah, dengan demikian dinamakan ajaran rumah tangga formil.¹¹

PENUTUP

Kesimpulan

Sejak pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18 pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola sumber daya di wilayah laut sejauh 12 mil untuk provinsi dan 4 mil untuk kabupaten/kota, Pasal ini memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah daerah Kota Manado untuk melakukan pengaturan dan pengelolaan di sektor kelautan, tapi hal ini juga tidak lepas dari perhatian pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan, dan juga Pemerintah Pusat berwenang mengambil tindakan administratif terhadap Daerah Otonom dalam hal terjadi kelalaian dan/atau pelanggaran atas penegakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan Pemerintah Pusat, Kewenangan Pemerintah Provinsi, dan Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan Sumber daya Laut sangatlah besar sehingga perlu adanya pembatasan yang jelas dalam pengelolaan tersebut. Yang perlu dicermati adalah kewenangan Pemerintah Daerah yang sangat besar di wilayah Kota Manado sehingga perlu adanya bentuk pengawasan yang baik yang dilakukan oleh

¹⁰ Muhhamad Kusnardi, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

¹¹ Boedisoesetyo, *Hukum Tata Negara*, (dalam Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busro), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984

Pemerintah Pusat sehingga jangan sampai terjadi berbagai kebijakan yang merusak wilayah laut yang terjadi di setiap kabupaten atau kota yang ada di Indonesia. Pemerintah Pusat harus aktif dalam melakukan pengawasan sehingga pembangunan yang berwawasan lingkungan dapat dijalankan dengan baik oleh Pemerintah Indonesia baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Muhammad Kusnardi, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Boedisoesetyo, *Hukum Tata Negara*, (dalam Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busro), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984

Daftar Pustaka

Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah khususnya Pasal 14 tentang Kewenangan yang didesentralisasikan kepada Pemerintah Daerah yang merupakan kewenangan wajib khusus untuk lingkungan hidup telah diatur dalam point (n) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah membagi urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah. Urusan wajib berupa urusan yang menjadi kewenangan daerah sedangkan urusan pilihan disesuaikan dengan ciri khas daerah.

Moh. Burhan Tsani, 1990, *Hukum dan Hubungan Internasional*, liberty, Yogyakarta.

Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Prenada Media Grup, Jakarta 2009, hal. 141.

Husein, 2004. *Otonomi Daerah Dalam Prospek Investasi*. Gramedia. Jakarta.

Husein. *Op.Cit.* hal. 35.

Suherman, M. 2001. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Badui Balai Pustaka, Jakarta.

<http://echtheid-irsan.blogspot.com/2014/11/desentralisasi-kewenangan-pengaturan.html>

Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busro, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

Morrisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia. Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.

Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busro, *Op. Cit.* hal. 79.