

Volume 15, Nomor 1 : Mei 2015

*P*erspektif **HUKUM**

Fakultas Hukum
Universitas Hang Tuah Surabaya
2015

Amin Bendar

Ilegal Fishing sebagai Ancaman Kedaulatan Bangsa.....1-26

Muhammad Ilham Arisaputra

Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di Indonesia ..27-44

Ahmad Novam Hajaruman

Penegakan Hukum terhadap Pesawat Militer Asing yang Diterbangkan dari Kapal Induk saat Melintas Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)45-67

Muhammad Sjaiful

Karakteristik Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perjanjian Berbasis Syariah.....68-84

Sylviana Ayu Retno Ambarsari

Tinjauan Yuridis Perjanjian Asuransi Laut bagi Penumpang Kapal

Laut.....85-100

King Faisal Sulaiman

Politik Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012101-110

Chomariyah

Pengelolaan Keuangan di Desa Pesisir Berdasarkan Asas Partisipasi dalam Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai Upaya Akuntabilitas Publik di Kabupaten Gresik111-128

Illegal Fishing sebagai Ancaman Kedaulatan Bangsa

Amin Bendar

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku Utara (UMMU) Ternate

Abstract: *Indonesia is the largest archipelagic state in the world where the sea area is larger than the mainland. The sea that seems to float island also contains marine wealth at its cranny like fish and other biota. A weak supervision toward the sea of Indonesia effects illegal fishing massively done by foriegn fishery corporations from neighbouring states, so that the illegal fishing makes budget state loss 300 trillion each year. More shockingly, the caught fish are brought to their country and then are exported to Indonesia at the cheap price, so threatens the price determaind by local fishermen. An effort to stop the illegal fishing in Indonesia is that the government explicitly utilizes Act Number 45 Year 2009 about Fishery, Minister Regulation Number 2 Year 2015 about Tiger Trawl Usages, and other Acts, Government Regulation, and President Decision. Otherwise, based on the 1945 Constitution of Republic of Indonesia, the 1975 Djuanda's Declaration, UNCLOS III Year 1982 about archipelagic concept of Indonesia, and Exclusively Economic Zone, the Government legally punishes actors of the illegal fishing by burning and sinking their ships to assert sovereignty of Indonesia. The Government's legal action doesn't break the law, because it is in accordance with the national and international law.*

Keywords: *illegal fishing, threat, sovereignty*

Abstrak: Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang luas wilayah lautnya lebih besar dibandingkan dengan daratan. Laut yang sepertinya mengapungkan pulau-pulau itu, di celah-celahnya menyimpan kekayaan laut berupa ikan dan biota lainnya cukup banyak. Kurangnya pengawasan mengakibatkan banyak terjadi *illegal fishing* secara besar-besaran oleh korporasi perikanan asing dari negara tetangga yang mengakibatkan kerugian negara 300 trilyun per-tahun. Lebih mengagetkan lagi ketika hasil tangkapan *illegal fishing* di bawa pulang ke negara asalnya kemudian mengekspor kembali ke Indonesia dengan harga murah, sehingga mengancam harga ikan nelayan-nelayan lokal. Upaya menutup pintu bagi *illegal fishing* di Indonesia, pemerintah dengan tegas menggunakan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, Permen Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penggunaan Pukat Harimau, dan sebanyak lagi Undang-Undang lainnya, peraturan pemerintah, serta keputusan presiden. Selain dari itu berkaitan dengan kedaulatan bangsa di dasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Deklarasi Djuanda 1957, UNCLOS III tahun 1982 tentang konsep kepulauan Indonesia, serta Zona Ekonomi Eksklusif untuk menindak tegas secara hukum terhadap para *illegal fishing* dengan cara membakar dan menenggelamkan kapalnya. Tindakan pemerintah itu tidak melanggar hukum, karena sudah sesuai dengan hukum nasional dan hukum internasional.

Kata kunci: *illegal fishing, ancaman, kedaulatan.*

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terbentang di antara samudera Pasifik dan Hindia, serta diapit benua Australia dan benua Asia. Negara yang berada di bawah garis khatulistiwa yang lautnya berarus panas ini mendapat pancaran sinar matahari selama ± 11 jam sehingga menumbuhkan hayati laut berupa ikan dan fauna lainnya yang beraneka ragam cukup banyak.

Nusantara atau Indonesia yang disebut sebagai negara kepulauan di atas dikategorikan sebagai negara kepulauan terbesar di dunia yang secara geografis terletak di sekitar khatulistiwa di antara $95^{\circ}45'$ dan $141^{\circ}01'$ Bujur Timur dan dari $06^{\circ}08'$ Lintang Utara sampai $11^{\circ}05'$ Lintang Selatan. Secara spasial, wilayah teritorial Indonesia membentang dari Barat ke Timur sepanjang 5.110 km dan dari utara ke selatan sejauh 1.888 km.¹

Sebagai negara yang mempunyai wilayah laut yang terbesar dibandingkan dengan daratan ini, data Organisasi Pangan Dunia (FAO) menempatkan Indonesia di urutan ketiga penghasil ikan setelah Cina dan India,² juga memiliki relief (topografi) dasar laut yang terunik di dunia. Selain itu semua tipe topografi dasar laut terdapat juga disini, seperti paparan (*shelf*) yang dangkal, depresi yang dalam dengan berbagai bentuk (basin, palung), berbagai bentuk elevasi berupa punggung (*rise*, *ridge*), gunung bawah laut (*sea mount*), terumbu karang dan sebagainya. Namun kadang-kadang, topografi yang menagjubkan ini kurang memberikan kesan yang berarti bagi

banyak orang, karena wujudnya tidak terlihat langsung dengan nyata.³

Relief (topografi) dasar laut yang terunik itulah menghasilkan keragaman hayati laut dan kaya akan plankton, sehingga dapat menghidupkan ikan dan hayati laut lainnya. Salah satu diantaranya adalah ikan tuna dan tongkol/cakalang yang persebarannya merata di laut Indonesia karena lautnya terang dengan cahaya matahari, arusnya panas sehingga hidup dengan baik ikan-ikan kecil, udang, cumi, kepiting dan lainnya yang menjadi makanannya.

Kekayaan laut berupa ikan dan biota lainnya di laut Indonesia persebarannya mulai dari titik pantai sampai laut lepas, dan ini tersebar merata di seluruh laut Indonesia mulai Sabang Sumatera (Barat) sampai mereuke Papua (Timur). Kekayaan laut yang melimpah ini, sejak awal kemerdekaan sampai saat ini belum dikekola secara optimal. Pengelolaan yang tidak profesional ini mengakibatkan masyarakat-masyarakat pesisir yang seharusnya sejahtera dengan sumber daya laut, tetapi hingga kini masih tetap terlilit dengan kemiskinan yang mengerikan.

Tanggung jawab negara terhadap pengelolaan di sektor perikanan laut (ikan dan fauna laut lainnya), sepertinya tidak serius, atau dengan kata lain di nomor dua-kal bila dibandingkan dengan sektor minyak dan gas bumi (Migas) yang berada di lepas pantai. Kurang perhatian terhadap sektor perikanan ini menurut penulis, karena (1) bahwa sektor bisnis ini dipandang lambat dan kecil hasilnya terhadap pemasukan negara, (2) banyak petugas pemerintah di sektor ini tidak

¹ A. Soegiarto, and N.V.C. Polunin, 1982, *Marine Eco-systems of Indonesia: a Basic for Conservation* Bogor: IUCN/WWF Indonesia Program, hal. 15.

² GATRA, 27 Nopember- 3 Desember 2014, hal. 22.

³ A. Nontji, 1987, *Laut Nusantara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Djambatan, hal. 25.

jujur dalam hal manajemen, baik administrasi maupun pelaksanaan di lapangan. Pendapat ini cukup beralasan dengan melihat program dan bantuan negara terhadap masyarakat nelayan yang hidup di pesisir, baik pemerintah maupun pemerintah daerah, yaitu hanya berupa dana yang sangat terbatas, pendampingan ahli yang kurang, dan sarana prasana yang terbatas (alat tangkap masih tradisional dan perahu tradisional). Hal ini bila dibandingkan dengan beberapa negara tetangga seperti Filipina, Myanmar, Thailand, Malaysia, Korea Selatan, Vietnam, Taiwan dan Hongkong, Indonesia masih tertinggal jauh.

Tidak dapat dipungkiri bahwa negeri ini lautnya kaya dengan ikan yang variatif jenisnya. Dalam perkuliahan *teleconference* antara University Carolina Utara yang kerjasama dengan Perikanan Indonesia, KLH dan Lingkungan UGM tahun 2003 yang fokus kajian pada perikanan dan laut Indonesia yang penulis saat itu sebagai salah satu peserta. Prof. Jems mengatakan bahwa laut Indonesia itu kaya akan ikan dan fauna lainnya tetapi pemerintah tidak serius mengurusnya. Jems mengatakan bahwa habitat ikan Tuna dan Tongkol/Cakalang tersebar di laut Indonesia sangat besar dan mengiurkan untuk membangun usaha perikanan. Persebaran ikan itu masuk ke Indonesia melalui jalur Cina selatan masuk wilayah arus panas Indonesia dan terpecah menjadi dua jalur besar yaitu jalur laut selatan pula Jawa dan pinggiran lautan bibir pasifik Pulau Morotai menuju perairan Bacan Timur dan Pulau Obi Maluku Utara tepatnya di Kabupaten Halmahera Selatan, serta laut Arufura. Kata Jems, koloni ikan Tuna dan Tongkol/Cakalang itu ketika sampai di timur laut Bacan Timur (depan Panam-

boang-Prapakanda) berputar seperti mengeringkan lautan, tetapi lemahnya nelayan tangkap di tempat itu, karena menggunakan alat tangkap yang sangat tradisional.

Pernyataan Jems bahwa penggunaan alat penangkapan ikan Tuna dan Tongkol/Cakalang yang digunakan masyarakat nelayan pesisir Maluku Utara sangat tradisional itu sangatlah benar. Ketika penulis mengamati di lapangan, terhadap (1) masyarakat nelayan di Dufa-Dufa Kota Ternate Utara, (2) masyarakat nelayan Tomolou Tidore, (3) masyarakat nelayan Kayoa, (4) masyarakat nelayan Bacan dan Obi, dan masyarakat nelayan Morotai, dapat ditemukan bahwa alat tangkap yang digunakan para nelayan tersebut adalah alat pancing tradisional, dengan menggunakan perahu kantinting bermuatan 50 Kg dan paling besar 2 sampai dengan 3 ton, itupun jumlahnya sangat minim.

Ketidakseriusan pemerintah dalam mengelola kekayaan sumber daya laut berupa ikan itu mengakibatkan terjadinya *illegal fishing* secara besar-besaran yang dilakukan para nelayan dari negara tetangga, dengan menggunakan alat tangkap modern berupa pukat harimau dan lainnya serta ditunjang fasilitas penyimpanan ikan modern yang mampu bertahan di lautan selama berbulan-bulan.

Keberanian para pelaku *illegal fishing* menerobos perbatasan dan masuk perairan laut Indonesia menurut penulis berdasarkan pernyataan Prof. Jems di atas karena mereka memahami benar jalur masuk dan persebarannya ikan Tuna, dan Tongkol/Cakalang, serta persebarannya udang, kerapu, kakap dan kepiting. Persebaran ikan tuna, tongkol/cakalang, kerapu, dan kakap pasti di daerah persebarannya udang, kepiting dan cumi

karena itulah makanannya. Dengan mengetahui tempat persebaran yang pasti itu, maka para pelaku *illegal fishing* nekat melakukan perbuatan penjarahan itu, karena dengan perhitungan untung rugi, artinya bila sampai ditangkap pengawas perikanan berarti ia akan mengalami kerugian, namun kerugian itu besarnya tidak seberapa. Tetapi bila berhasil maka keuntungannya berlipat ganda. Analisis ini didasarkan pada pernyataan Adiyaksa Dault (mantan Menpora) bahwa harga tuna per ekor di pasar internasional seharga Rp 1 milyar sampai dengan Rp 5 milyar.⁴

Dasar Yuridis Kedaulatan Bangsa

Sebagai negara kepulauan yang berada tepat di jalur penghubung antara negara-negara belahan bumi selatan, utara, timur dan barat memiliki kekawatiran akan adanya gangguan terhadap kedaulatannya. Untuk mengantisipasinya, maka diatur batas wilayahnya melalui hukum, baik dengan hukum nasional maupun hukum internasional.

Perangkat hukum yang mengatur tapal batas Indonesia dengan negara-negara lain sampai saat ini belum memadai. Meskipun kita sudah mempunyai banyak MoU, namun masih banyak juga titik-titik perbatasan yang menjadi persengketaan dengan negara lain karena belum tuntas dirundingkan atau karena perubahan geopolitik atau perubahan regional. Masalah perbatasan ini sangat penting bagi Indonesia sebagai negara kepulauan dan mata jalan lintas antar negara. Selain itu masih ada lebih dari 11.000 pulau di perbatasan yang ada

dalam kedaulatan Indonesia sampai sekarang belum mempunyai nama.⁵

Sebagai antisipasi terjadinya sengketa perbatasan antara Indonesia dan negara-negara tetangga maka dikeluarkanlah peraturan perUndang-Undangan yang memiliki kaitan dengan batas wilayah kedaulatan Indonesia, yaitu: ⁶

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1971 tentang Perjanjian Antara Republik Indonesia dan Malaysia tentang Penetapan Garis Batas Luas Wilayah Kedua Negara di Selat Malaka.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinental Indonesia.
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1973 tentang Perjanjian Antara Indonesia dan Australia mengenai Garis-garis Batas Tertentu Antara Indonesia dan Papua Nugini.
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1973 tentang Perjanjian Antara Republik Indonesia dan Republik Singapura Mengenai Batas Laut Wilayah Kedua Negara di Selat Singapura.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.
6. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea*.
7. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan.
8. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.
9. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

⁵ Mahfud MD, 2010, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Cetakan Kedua, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 224-225.

⁶ *Ibid*, 225-227.

⁴ *Posko Maluku*, Ternate tanggal, 11 Juni 2013.

10. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2001 tentang Pertahanan.
11. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
12. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 revisi Nomor 32 Tahun 2004 revisi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
13. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal Asing dalam Melaksanakan Lintas Damai Melalui Perairan Indonesia.
14. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan.
15. Kepres Nomor 89 Tahun 1969 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Malaysia tentang Penetapan Garis-garis Landas Kontinen Antara Kedua Negara.
16. Kepres Nomor 42 Tahun 1971 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan *Commonwealth* Australia tentang Penetapan Batas-batas Dasar Laut Tertentu.
17. Kepres Nomor 20 Tahun 1972 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia, Pemerintah Malaysia dan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Penetapan Suatu Baris Batas Landas Kontinen di Bagian Utara Selat Malaka dan Laut Andaman.
18. Kepres Nomor 66 Tahun 1971 tentang Persetujuan Bersama Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah *Commonwealth* Australia tentang Penetapan Garis Batas Dasar Laut di Daerah Laut Timur dan Laut Arafura.
19. Kepres Nomor 51 Tahun 1974 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik India tentang Penetapan Batas Landas Kontinen Antara Kedua Negara.
20. Kepres Nomor 1 Tahun 1977 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik India tentang Garis Batas Landas Kontinen Tahun 1974 Antara Kedua Negara di Laut Andaman dan Samudera Hindia.
21. Kepres Nomor 24 Tahun 1978 tentang Persetujuan Bersama Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik, dan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Penetapan Titik Pertemuan Tiga Garis Batas dan Penetapan Garis Batas Ketiga Negara di Laut Andaman.
22. Kepres Nomor 18 Tahun 1982 tentang Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Papua Nugini tentang Batas-batas Maritim Antara RI dan Papua Nugini dan Kerjasama tentang Masalah-masalah yang Bersangkutan Sebagai Hasil Perundingan Antara Delegasi Pemerintah Republik Indonesia dan Delegasi Pemerintah Papua Nugini.

Akar sejarah laut Indonesia adalah bahwa pada tahun 1957, laut menjadi penyekat antar wilayah Indonesia, belum menjadi perekat yang menyatukan. Karena Indonesia harus tunduk pada hukum laut buatan Belanda, *Territoriale Zee en Maritime Kringen Oerordinantie* 1939, yang mengatur bahwa laut batas teritorial adalah 3 mil lepas pantai. Selepas 3 mil

adalah laut bebas. Karena Indonesia adalah negara kepulauan, akibatnya terbentuk laut bebas di antara pulau-pulau yang ada di Indonesia. Laut bebas itu bisa dengan mudah dilewati siapa saja, termasuk kapal-kapal perang Belanda yang saat itu masih menguasai Papua (Irian Barat). Aturan ini dianggap mengancam keutuhan wilayah Republik Indonesia, meresahkan pemimpin bangsa saat itu.⁷

Hukum laut peninggalan Belanda itu akhirnya tamat riwayatnya ketika PM Djuanda mengumumkan Deklarasi Djuanda di depan sidang Parlemen 13 Desember 1957. Poin penting deklarasi itu adalah: pertama, laut teritorial Indonesia dihitung 12 mil dari titik terluar Indonesia; kedua, perairan antar pulau adalah wilayah teritorial Indonesia yang tidak boleh dimasuki secara sembarangan. Lewat deklarasi ini, luas wilayah laut Indonesia menjadi 3000.000 km persegi. Padahal, pada saat proklamasi kemerdekaan, luas laut Indonesia hanya 100.000 km persegi.⁸

Dalam perkembangannya, deklarasi ini juga memunculkan konsep negara kepulauan yang diusulkan oleh pakar hukum laut Mochtar Kusumatmadja pada pertemuan *United Nations Conference on The Law of Sea* (UNCLOS) I di Jenewa tahun 1958. Sebuah konsep yang asing kala itu yaitu konsep negara kepulauan yang diajukan Indonesia tidak langsung diterima. Butuh waktu 25 tahun perjuangan diplomasi untuk menggolkan konsep negara kepulauan. Pengakuan baru diterima pada pertemuan UNCLOS III di Montego Bay, Jamaika, tahun 1982. Selain mengakui

konsep kepulauan Indonesia, juga mengakui eksistensi Zona Ekonomi Eksklusif, yang membentang 200 mil dari garis pantai terluar dan garis batas landas kontinen. Dengan pengakuan itu, wilayah laut Indonesia kini bertambah menjadi 5.800.000 km² atau 58 kali lipat lebih luas dari saat Indonesia merdeka.⁹ Selain mengakui konsep kepulauan Indonesia, juga mengakui eksistensi zona ekonomi eksklusif, yang membentang 200 mil dari garis pantai terluar dan garis batas landas kontinen.¹⁰

Deklarasi Djuanda sangat penting bagi Indonesia karena mendeklarasikan Wawasa Nusantara untuk menyatukan wilayah Indonesia. Deklarasi Djuanda tersebut menekankan bahwa bangsa Indonesia yang hidup dalam negara kesatuan Indonesia berada dalam suatu kesatuan kewilayahan yang berbentuk kepulauan (Nusantara) yang merupakan satu kesatuan dari seluruh wilayah darat, laut antara darat, termasuk dasar laut dan tanah di bawahnya, udara di atasnya dan seluruh kekayaannya merupakan suatu kesatuan kewilayahan yang harus dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UNDANG-UNDANGD 1945.¹¹

Dasar pertimbangan pemerintah Indonesia mengeluarkan Deklarasi Djuanda adalah:

1. Bahwa bentuk geografis Republik Indonesia sebagai suatu negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau mempunyai sifat dan corak

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ni'matul Huda, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, hal. 252-253.

⁷ GATRA, 20-26 November 2014, hal. 184.

⁸ *Ibid.*

tersendiri yang memerlukan peraturan tersendiri.

2. Bahwa bagi kesatuan wilayah (teritorial) negara Republik Indonesia semua kepulauan itu serta laut yang terletak diantaranya harus dianggap sebagai suatu kesatuan yang bulat.
3. Bahwa penetapan batas-batas laut teritorial yang diwarisi pemerintah kolonial sebagaimana dimaksud dalam *Territoriale Zee en Maritime Kringen Oerdinantie* 1939 Pasal 1 ayat (1) bahwa lebar 3 mil diukur dari garis pasang surut di pantai setiap pulau, tidak sesuai lagi dengan kepentingan keselamatan dan keamanan negara Republik Indonesia.
4. Bahwa setiap negara yang berdaulat berhak dan berkewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan yang dipandang perlu untuk melindungi keutuhan dan keselamatan negara.¹²

Zona-zona laut Indonesia yang berpotensi untuk dikelola, dapat diklasifikasi dalam tiga jenis laut, yaitu:

1. Wilayah laut yang berada di dalam kedaulatan Indonesia, yaitu perairan pedalaman yang, perairan kepulauan, dan laut teritorial/laut wilayah yang lebarnya 12 mil dari garis pangkal.
2. Laut yang merupakan kewenangan Indonesia, yaitu suatu wilayah laut dimana Indonesia hanya mempunyai hak-hak berdaulat atas kekayaan alamnya dan kewenangan-kewenangan untuk mengatur hal-hal tertentu. Jenis laut ini adalah zona tambahan (*contiguous zone*) yaitu wilayah laut yang terletak 12 mil di luar laut

wilayah atau 24 mil dari garis pangkal di sekeliling negara Indonesia dan ZEE Indonesia yang luasnya 200 mil laut dari garis pangkal.

3. Laut yang merupakan kepentingan Indonesia, artinya Indonesia mempunyai keterkaitan dengan wilayah laut tersebut meskipun Indonesia tidak mempunyai kedaulatan atau hak-hak berdaulat atas wilayah laut tersebut.¹³

Berkaitan dengan laut, hukum nasional dan internasional jelas memberikan kewenangan terhadap Indonesia tidak terbatas hanya pada pengelolaan hayati laut (ikan) secara bebas baik dalam wilayah hukumnya dan di luar ZEE Indonesia seperti Samudera Pasifik dan Samudera Hindia, tetapi juga pengawasan terhadap *illegal fishing*, khususnya kapal asing dan pengaturan zona-zona laut Indonesia.

United Nations Convention on The Law of The Sea (UNCLOS) atau Konvensi Hukum Laut 1982 telah mengakui status Indonesia sebagai negara Nusantara/kepulauan sehingga memberikan dasar hukum Internasional yang kuat sebagai upaya menteritorialkan kesatuan dan persatuan. Ketegasan dalam UNCLOS bahwa negara berkewajiban melindungi dan melestarikan lingkungan laut¹⁴. Di samping itu negara juga mempunyai hak berdaulat untuk mengeksploitasi kekayaan alamnya sesuai dengan kebijaksanaan lingkungannya, serta sesuai de-

¹² Chandra Motik Yusuf (Editor), 2010, *75 Tahun Prof. Dr. Hasjim Djalal, MA., Negara Kepulauan Menuju Negara Maritim*, Jakarta: Lembaga Laut Indonesia Kerjasama dengan IND HILL.CO., hal. 7-8.

¹³ Koesrianti, *Penindakan Illegal Fishing dan Perjanjian Bilateral Bidang Perikanan Dengan Negara Tetangga*, Jurnal Mimbar Hukum UGM, Vol. 20, No. 2 Tahun 2008.

¹⁴ Article 192 menyatakan bahwa: *States have the obligation to protect and preserve the marine environment.*

ngan kewajibannya untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut.¹⁵

Untuk mengimplementasi Deklarasi Djuanda tahun 1957 dan UNCLOS tahun 1982 dalam hal pemberdayaan sumber daya laut, maka pemerintah dan bangsa Indonesia telah membuat suatu kebijakan yang strategis dan antisipatif, yaitu dengan menjadikan mantra laut sebagai sektor tersendiri dalam GBHN 1993, yang sebelumnya merupakan bagian dari berbagai sektor pembangunan. Arti strategis dan antisipatif ini disebabkan empat alasan pokok yaitu:

1. Bahwa fakta fisik Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 17.508 pulau dengan garis pantai sepanjang 81.000 km dan luas laut sekitar 3,1 juta km² (0,3 juta km² perairan teritorial; dan 2,8 juta km² perairan Nusantara) atau 62% dari luas teritorialnya. Berdasarkan UNCLOS tahun 1982, Indonesia diberi hak berdaulat (sovereign right) memanfaatkan ZEE seluas 2,7 juta km² yang menyangkut eksplorasi, eksploitasi dan pengelolaan sumber daya hayati dan non hayati, penelitian dan yurisdiksi mendirikan instalasi dan pulau buatan. Batas trluar dari ZEE ini adalah 200 mil dari garis pangkal pada surut rendah (*low water line*). Wilayah pesisir dan lautan Indonesia terkenal dengan kekayaan dan keanekaragaman sumber daya alamnya, baik sumber daya yang dapat pulih (seperti perikanan, hutan mangrove dan terumbu karang) maupun sumber daya alam yang tidak

terbarukan. Indonesia dikenal sebagai negara dengan kekayaan keanekaragaman hayati (*biodiversity*) laut terbesar di dunia, karena memiliki ekosistem pesisir seperti hutan mangrove dan terumbu karang (*coral reefs*), padang lamun (*sea grass beds*), yang sangat luas dan beragam. Selain itu wilayah pesisir dan laut Indonesia juga memiliki sumber daya alam yang tak terbarukan terutama terdapat di Kawasan Timur Indonesia (KTI).

2. Dengan semakin meningkatnya kegiatan pembangunan dan jumlah penduduk (diperkirakan mencapai 225 juta jiwa tahun 2010) serta semakin menipisnya sumber daya alam di daratan, maka sumber daya kelautan akan menjadi tumpuan harapan bagi kesinambungan pembangunan ekonomi nasional di masa datang.
3. Pergeseran konsentrasi kegiatan ekonomi global dari poros Eropa-Atlantik menjadi poros Asia-Pasifik yang diikuti dengan perdagangan bebas dunia (salah satu kesepakatan APEC tahun 1994) pada tahun 2020, sudah barang tentu akan menjadikan kekayaan sumber daya kelautan Indonesia, khususnya di KTI, sebagai aset nasional dengan keunggulan komparatif yang harus dimanfaatkan secara optimal.
4. Dalam menuju era industrialisasi, wilayah pesisir dan lautan termasuk prioritas utama untuk pusat pengembangan kegiatan industri, pariwisata, agribisnis, agroindustri, pemukiman dan transportasi dan pelabuhan. Kondisi yang demikian menyebabkan banyak kota-kota yang terletak di wilayah pesisir terus dikembangkan

¹⁵ Article 193 menyatakan bahwa: *States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment.*

dalam menyambut tata ekonomi baru dan kemajuan industrialisasi. Tidak mengherankan 65% penduduk Indonesia bermukim di sekitar wilayah pesisir.

5. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999), maka daerah provinsi dengan otonomi terbatas serta bersifat lintas kabupaten, dan daerah kabupaten dengan otonomi penuh mempunyai peluang besar untuk memanfaatkan, mengelola dan melindungi wilayah pesisir dan laut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam batas kewenangan daerah di wilayah laut provinsi 12 mil laut diukur dari garis pantai, dan kewenangan daerah kabupaten sejauh sepertiga dari kewenangan daerah provinsi.¹⁶

Berdasarkan ketetapan Deklarasi Djuanda yang kemudian dikuatkan *United Nations Convention on The Law of The Sea* (UNCLOS) tahun 1957 maka Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4/PRP/1960. Atas dasar Undang-Undang tersebut maka batas-batas terluar perairan Indonesia telah diumumkan dan dibawa ke PBB.

Dalam rangka menegakkan kedaulatan dan yurisdiksi nasional untuk pen-dayagunaan dan pemanfaatan fungsi wilayah laut nasional maka ditetapkan kebijakan pada GBHN Repelita VI sebagai berikut:¹⁷

1. Menerapkan Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa 1982

(*United Nations Convention on The Law of The Sea* or UNCLOS 1982) melalui penetapan batas wilayah perairan Indonesia dan ZEE serta melanjutkan upaya penetapan batas wilayah perairan Indonesia untuk diserahkan hasilnya kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), sesuai dengan konvensi hukum laut PBB;

2. Merumuskan dan menetapkan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) untuk kepentingan pelayaran internasional sebagai bagian yang tak terpisahkan dari wilayah yurisdiksi nasional Indonesia melalui pengaturan, penetapan, dan pengendalian ALKI;
3. Mengembangkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan keamanan negara (hankamneg) di bidang maritim untuk menjamin keselamatan dan pembangunan di laut;
4. Melindungi benda bersejarah yang berada di dasar laut, dengan meng-upayakan pembuatan peta perkiraan lokasinya, dan membuat peraturan tentang kepemilikannya.

Upaya memperketat penjagaan laut Indonesia, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN/Bappenas), Andrinof Chaniago menyebutkan bahwa prioritas pembangunan Kabinet Kerja Presiden Jokowi adalah optimalisasi maritim diseluruh aspek, yang salah satunya adalah aspek perikanan.¹⁸

Pidato Presiden Jokowi¹⁹ di depan KTT Asia Timur di Nay Pyi Taw, Myanmar menjelaskan konsep Poros Ma-

¹⁶ Rokhmin Dahuri et.al, 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Cetakan Keempat, Jakarta: Pradnya Paramita, hal. 1-2.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ GATRA, 20-26 November 2014, *op.cit.*, hlm. 184.

¹⁹ *Ibid.*

ritim kepada pimpinan-pimpinan negara sahabat. Dalam pemaparan dijelaskan bahwa konsep Poros Maritim adalah respons dan sikap Indonesia di tengah-tengah pertumbuhan ekonomi Asia Pasifik yang sangat pesat. Agenda poros Maritim dunia ini memiliki lima pilar utama, yaitu:

1. Membangun kembali budaya maritim Indonesia. Sebagai negara yang terdiri dari 17000 pulau, bangsa Indonesia harus menyadari dan melihat dirinya sebagai bangsa yang identitasnya, kemakmurannya, dan masa depannya sangat ditentukan oleh bagaimana mengelola samudera.
2. Menjaga dan mengelola sumber daya laut, dengan fokus membangun kedaulatan pangan laut, melalui pengembangan industri perikanan, dengan menempatkan nelayan sebagai pilar utama. Kekayaan maritim akan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat.
3. Memberikan prioritas pada pengembangan infrastruktur dan konektivitas maritim, dengan membangun tol laut, *deep sea port*, logistik, serta industri perkapalan dan pariwisata maritim.
4. Melalui diplomasi maritim, mengajak semua mitra-mitra Indonesia untuk bekerja sama di bidang kelautan ini. bersama-sama menghilangkan sumber konflik di laut, seperti pencurian ikan (*illegal fishing*), pelanggaran kedaulatan, sengketa wilayah, perompakan, dan pencemaran laut. Laut harus menyatukan, bukan memisahkan.
5. Sebagai negara yang menjadi titik tumpu dua samudra, Indonesia memiliki kewajiban untuk membangun kekuatan pertahanan maritim. Hal ini diperlukan bukan saja untuk menjaga kedaulatan dan kekayaan maritim,

tetapi juga sebagai bentuk tanggung jawab dalam menjaga keselamatan pelayaran dan keamanan maritim.

Atas dasar diterimanya Deklarasi Djuanda yang kemudian dikuatkan *United Nations Convention on The Law of The Sea* (UNCLOS) tahun 1957, yang kemudian melahirkan sejumlah pengaturan laut dan pengaturan di bidang perikanan, serta didukung dengan konsep lima pilar yang disampaikan Presiden Jokowi di depan KTT Asia Timur di Nay Pyi Taw, Myanmar, maka Indonesia secara yuridis memiliki kekuatan untuk menjaga kedaulatannya dari gangguan-gangguan asing, termasuk *illegal fishing* dalam wilayah perairan laut Indonesia.

Kebijakan, dan Kewajiban Pengelolaan Sumber Daya Ikan

Laut Indonesia yang terhampar luas dari Sabang (Barat) sampai Mereuke (Timur), dan dari gugusan pulau Biaro (bagian utara Sulut) sampai gugusan pulau Alor (bagian selatan batas Timur Leste dan Australia) merupakan bagian dari wilayah Indonesia yang perlu dijaga, karena kedaulatan.

Demi menjaga kekayaan ikan dan kekayaan laut lainnya, maka di dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, diatur dengan tegas bahwa dalam rangka mendukung kebijakan pengelolaan sumber daya ikan, maka Menteri menetapkan beberapa hal, karena berkaitan dengan kesejahteraan dan kedaulatan negara.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, bahwa Dalam rangka mendukung kebijakan pengelolaan sumber daya ikan, maka Menteri menetapkan:

- a. rencana pengelolaan perikanan;

- b. potensi dan alokasi sumber daya ikan di wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia;
- c. jumlah tangkapan yang diperbolehkan di wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia;
- d. potensi dan alokasi lahan pembudidayaan ikan di wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia;
- e. potensi dan alokasi induk serta benih ikan tertentu di wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia;
- f. jenis, jumlah dan ukuran alat penangkapan ikan;
- g. jenis, jumlah, ukuran, dan penempatan alat bantu penangkap ikan;
- h. daerah, jalur, dan waktu atau musim penangkapan ikan;
- i. persyaratan atau standar prosedur operasional penangkapan ikan;
- j. pelabuhan perikanan;
- k. sistem pemantauan kapal perikanan;
- l. jenis ikan baru yang akan dibudidayakan;
- m. jenis ikan dan wilayah penebaran kembali serta penangkapan ikan berbasis budi daya;
- n. pembudidayaan ikan dan perlindungannya;
- o. pencegahan pencemaran dan kerusakan sumber daya ikan serta lingkungannya;
- p. rehabilitasi dan peningkatan sumber daya ikan serta lingkungannya;
- q. ukuran atau berat minimum jenis ikan yang boleh ditangkap;
- r. kawasan konservasi perairan;
- s. wabah dan wilayah wabah penyakit ikan;
- t. jenis ikan yang dilarang untuk diperdagangkan, dimasukkan, dan dikeluarkan ke dan dari wilayah negara Republik Indonesia; dan
- u. jenis ikan yang dilindungi.

Ayat (2) setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pengelolaan perikanan wajib mematuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengenai:

- a. jenis, jumlah, dan ukuran alat penangkapan ikan;
- b. jenis, jumlah, ukuran dan penempatan alat bantu penangkapan ikan;
- c. daerah, jalur, dan waktu atau musim penangkapan ikan;
- d. persyaratan atau standar prosedur operasional penangkapan ikan;
- e. sistem pemantauan kapal perikanan;
- f. jenis ikan baru yang akan dibudidayakan;
- g. jenis ikan dan wilayah penebaran kembali serta penangkapan ikan berbasis budi daya;
- h. pembudidayaan ikan dan perlindungannya;
- i. pencegahan pencemaran dan kerusakan sumber daya ikan serta lingkungannya;
- j. ukuran atau berat minimum jenis ikan yang boleh ditangkap;
- k. kawasan konservasi perairan;
- l. wabah dan wilayah wabah penyakit ikan;
- m. jenis ikan yang dilarang untuk diperdagangkan, dimasukkan, dan dikeluarkan ke dan dari wilayah negara Republik Indonesia; dan
- n. jenis ikan yang dilindungi.

Beberapa hal berupa penetapan dan kewajiban bagi pengelola perikanan dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2) yang penulis menyoroti adalah jenis, jumlah, dan ukuran alat penangkapan ikan; jenis, jumlah, ukuran dan penempatan alat bantu penangkapan ikan; persyaratan atau standar prosedur operasional penangkapan ikan; sistem pemantauan kapal perikanan; ukuran atau berat minimum jenis ikan

yang boleh ditangkap; jenis ikan yang dilarang untuk diperdagangkan, dimasukkan, dan dikeluarkan ke dan dari wilayah negara Republik Indonesia; dan jenis ikan yang dilindungi.

Menurut penulis beberapa hal termuat dalam Undang-Undang tersebut di atas dipandang penting, karena yang demikian itu adalah sasaran dan/atau yang selama ini dilakukan oleh para pelaku *illegal fishing* yang sulit diatasi. Atas dasar hukum itu dan fakta empirik, maka menteri perikanan dengan tegas menerapkan aturan dengan tanpa ragu-ragu, artinya sudah ada petunjuk riil yang tinggal dieksekusi oleh petugas di lapangan. Sekarang berkaitan dengan beberapa hal itu, maka menteri lebih mempertegas lagi dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pukat Harimau (*Trawl*).

Kerjasama Pengelolaan Perikanan, dan Penegakan Hukum Terhadap *Illegal Fishing*

Kerjasama Pengelolaan Perikanan

Dalam pengelolaan sumber daya laut di bidang perikanan pada masa Ode Baru, Indonesia membangun kerjasama dengan negara-negara lain karena di saat itu negara belum memiliki modal dan tenaga profesional. Tujuannya untuk menarik keuntungan ekonomi, dan transfer teknologi. Upaya percepatan terjadinya transfer teknologi ini akan berlangsung secara cepat karena sumber daya nelayan Indonesia masih dibawa standar internasional atau masih tradisional.

Realita kerjasama ini ternyata di ujungnya hanya merugikan Indonesia karena isi perjanjian tidak dipatuhi oleh para investor. Faktanya Jawa Pos, 31

Agustus 2006 mengungkap bahwa Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) menyatakan bahwa kerjasama Indonesia dengan dua negara tetangga, Thailand dan Tiongkok di bidang kelautan telah dihentikan karena dinilai telah merugikan negara kita sebesar tiga puluh triliun rupiah per tahun. Padahal kerjasama ini telah berjalan tiga puluh tahun, sehingga total jumlah kerugian yang diderita oleh Indonesia selama kerjasama ini sekitar sembilan ratus triliun rupiah, suatu jumlah yang tidak sedikit.²⁰

Sebelum Indonesia melakukan pemutusan kerjasama di bidang perikanan dengan Thailand dan Tiongkok, telah melakukan pula penghentian kerjasama dengan Filipina pada bulan Desember 2005. Penghentian kerjasama dengan Thailand berakhir bulan September 2006, dan dengan Tiongkok bulan Desember 2007. Latar belakang pemutusan kerjasama ini, karena hasil laut Indonesia yang terkenal melimpah itu lebih banyak dibawa ke Thailand dan Tiongkok dari pada dikelola di Indonesia. Pola kerjasama yang dipakai dasar kedua negara tersebut, adalah kerjasama lisensi dimana kapal-kapal perusahaan dari tiga negara tersebut diberi izin untuk menangkap ikan di seluruh perairan Indonesia. Sedangkan hasil laut yang diperoleh perusahaan-perusahaan tersebut ternyata selama puluhan tahun tidak dikelola di Indonesia melainkan dibawa ke negara-negara mereka masing-masing dan dikelola di sana. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika industri kelautan negara kita jauh tertinggal dibandingkan dengan industri kelautan di negara-negara

²⁰ Koesrianti, *Penindakan Illegal Fishing dan Perjanjian Bilateral Bidang Perikanan Dengan Negara Tetangga*, Jurnal Mimbar Hukum UGM, Vol. 20, No. 2 Tahun 2008, hal. 1.

tersebut. Untuk menaikkan dan mengoptimalkan industri kelautan Indonesia maka bentuk perjanjian kerjasama bilateral semacam ini harus dihentikan dan diperbarui.²¹

Setelah keputusan kerjasama dengan negara-negara tetangga untuk pengelolaan perikanan tangkap di Indonesia, terjadi *illegal fishing* secara besar-besaran. Hal ini terjadi karena nelayan-nelayan yang dibeking oleh perusahaan-perusahaan besar negara-negara tetangga sudah mengetahui dengan jelas bahwa laut Indonesia kaya akan ikan. Di tempat-tempat hidup dan berkembangnya ikan tuna, tongkol/cakalang, kerapu, kakap, kepiting dan udang sudah diketahui dengan pasti sehingga tanpa ada keraguan untuk melakukan *illegal fishing*. Artinya aksi yang dilakukan akan mendapatkan hasil, untuk itu jauh sebelumnya sudah dianalisis untung-ruginya. Dengan demikian maka *illegal fishing* dilakukan terus menerus tanpa henti.

Illegal fishing yang dilakukan di laut Indonesia sudah dijelaskan bahwa bukanlah nelayan kecil melainkan perusahaan-perusahaan perikanan besar yang beroperasi secara langsung, atau mendanai nelayan-nelayan kecil untuk melakukan *illegal fishing*, kemudian menampungnya di laut lepas. Faktanya tanggal 26 Maret 2014 ditangkapnya KM. Atasena 139 dan KM. Atasena 838 berbendera Indonesia milik PT Pusaka Benjina Resources ditangkap oleh Patroli KP Hiu Macan 006 milik Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) di Laut Aru.²² Sistem penang-

kap ikan kedua kapal tersebut dilakukan dengan cara *illegal* yaitu dengan menggunakan pukat. Hasil tangkapan kedua kapal tersebut sebanyak 210 ton ikan.²³

Merujuk data KIARA (Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan), sepanjang tahun 2001-2013 terdapat 6.215 kasus pencurian ikan oleh kapal asing yang berasal dari Malaysia, Cina, Filipina, Korea, Vietnam dan Myanmar. Sementara itu, Komite Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI) menghitung praktik pencurian ikan alias *illegal fishing* merugikan negara Rp 100 triliun pertahun. Jumlah itu hasil akumulasi dari nilai komoditas ikan yang dicuri, nilai PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak) yang hilang, serta potensi kehilangan nilai tambah bila ikan tersebut diolah di dalam negeri. Presiden Joko Widodo bahkan menyebut angka kerugian tiga kali lebih besar dari hitungan KNTI, Rp 300 triliun.²⁴

Hasil pemantauan Kementerian Kelautan dan Perikanan menunjukkan, wilayah yang rawan *illegal fishing* diantaranya adalah perairan Sumatera Utara,

Kapal pengawas perikanan berfungsi melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia. Ayat (2) bahwa Kapal perikanan sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat dilengkapi dengan senjata api. Ayat (3) bahwa Kapal pengawas perikanan dapat menghentikan, memeriksa, membawa dan menahan kapal yang diduga atau patut diduga melakukan pelanggaran di wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia ke Pelabuhan terdekat untuk pemrosesan lebih lanjut. Ayat (4) bahwa dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penyidik dan/atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup.

²³ GATRA, 27 November - 3 Desember 2014, hal. 18.

²⁴ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² Penangkapan PSDKP adalah perintah UU, yaitu sesuai dengan Pasal 69 ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Ditegaskan dalam ayat (1) bahwa

Kepulauan Riau, Maluku, Sulawesi Utara, Kalimantan Barat, perairan sebelah utara Papua Barat. Modusnya beragam. Setidaknya ada 10 cara yang biasa dilakukan para *illegal fishing* untuk meraih ikan di laut Indonesia yaitu:²⁵

1. Menangkap ikan tanpa dokumen. Menurut Dirjen Perikanan Tangkap, Gellwyn Yusuf, biasanya pencurian ikan dilakukan dengan meniru nama armada kapal yang ada di Indonesia untuk mengelabui kapal patrol. Misalnya armada kapal di Indonesia berlabel Natuna I hingga Natuna 5. Maka kapal “kloningan” menggunakan nama serupa dengan nomor berbeda. Mereka mencoba mengelabui kita dengan memasang merek armada lokal namun dengan angka digit berbeda dari aslinya.
2. Kapal memiliki izin penangkapan ikan tetapi melanggar ketentuan. Misalnya, menyalahi daerah tangkapan (*fishing ground*), tidak membongkar ikan di pelabuhan yang semestinya ataupun menggunakan alat tangkap yang dilarang. Menurut anggota Pakar Dewan Kelautan Indonesia, Arif Satria, ada pula kapal berizin yang sengaja melanggar aturan main. Misalnya, mematikan VMS (*vessel monitoring system*) atau sistem monitor mesin, agar tidak terdeteksi stasion pengawas “kadang-kadang dimatikan lebih dari 24 jam”. Kasus ini banyak terjadi di laut Arafuru.
3. Pemalsuan dokumen perizinan dengan cara membuat duplikat perizinan bagi lebih dari satu kapal.
4. Manipulasi persyaratan kapal penangkapan ikan. Misalnya, memanipulasi

penghapusan sertifikat negara asal kapal (*deletion certificate*) ataupun memanipulasi surat pembelian (*bill of sale*) kapal. Menurut sekjen KIARA, Abdul Halim, praktik manipulasi izin tidak terlepas dari peran oknum pejabat. “Ada oknum di kementerian, di pelabuhan dan ada makelar izinnya yang menghubungkan para pemilik kapal agar izinnya bisa dipakai untuk beberap kapal.

5. *Transshipment* atau memindahkan hasil tangkapan ikan di tengah laut. kapal penangkapan ikan bisa jadi milik orang Indonesia namun dijual ditengah laut tanpa melalui pelabuhan. Menurut Arif Satria, *Transshipment* sering terjadi di laut Arafura.
6. Berbendera ganda (*double flagging*). Ketika masuk keparairan Indonesia, kapal-kapal asing menggunakan bendera merah putih. Namun ketika keluar perbatasan kembali menggunakan bendera negara asal. Menurut kepala PSDKP Tual, Muhtar, modus ini banyak terjadi diperbatasan Indonesia-Filipina. Dalam pandangan Arif Satria, modus ini paling lumrah terjadi. Cara ini sulit diatasi, langkah yang biasanya dilakukan adalah penangkapan dan memastikan warga negara ABK.
7. Penggunaan ABK berkewarganegaraan asing. Kapal asing dengan ABK berkewarganegaraan asing sudah biasa. “Yang parah lagi kalau kapal yang 100% Indonesia, namanya Indonesia, benderanya Indonesia, masih ada ABK asing. Ini kelewatan, “bohong namanya” (Sumber: Gellwyn Yusuf).
8. Pura-pura membangun unit pengolahan ikan (UPI) sebagai syarat mendapatkan izin penangkapan ikan. “Tapi begitu diberikan izin tidak

²⁵ *Ibid.*

membangunnya, walaupun ada, hanya abal-abal saja.”

9. Manipulasi bobot kapal. Pada tahun 2001, stasiun PSDKP Belawan memverifikasi 226 buah kapal, dan menemukan 95,13% atau 215 kapal dinyatakan bobotnya tidak sesuai dengan dokumen resmi. “Jadi hanya 4,87% (tujuh kapal) yang bobotnya sesuai dengan dokumen.” (sumber: Mantan Kepala SPSPDKP Belawan, Mohtar). Manipulasi bobot kapal melibatkan birokrat di Kementerian Perhubungan, karena kementerian tersebut yang mengeluarkan izin bobot kapal. Untuk itu pemerintah harus segera mengevaluasi izin-izin penangkapan ikan yang sudah diberikan, terutama kepada sekitar 1.400 kapal bekas asing. Bila kapal-kapal eks-asing terbukti melakukan penangkapan secara ilegal, tidak mendirikan UPI, ataupun tidak membayar pajak dengan benar, izinnnya harus dicabut.
10. *Transshipment*, membawa hasil tangkapan dari laut langsung ke negara lain sehingga Indonesia sebagai pemilik wilayah penangkapan tidak mendapatkan keuntungan secara ekonomi.

Penegakan Hukum terhadap *Illegal Fishing*

Perairan laut Indonesia yang kaya dengan ikan dan biota laut lainnya, serta energi, wisata alam hingga biofarma, sepertinya tak bertuan sehingga masuk keluar dengan mudah kapal-kapal *illegal fishing*. Para penjarah ikan negara asing ini bukan hanya beroperasi di perbatasan dengan negaranya, tetapi lebih dari itu beroperasi di tengah-tengah wilayah laut hukum Indonesia, bahkan melintas sampai diperbatasan sebelahnya. Misalnya *illegal fishing* asal Thailand, Vietnam,

Filipina, Korea, dan Taiwan yang negaranya berada di Utara negara Indonesia, namun operasi penjarahannya sampai di laut selatan Maluku, Maluku Utara, laut utara dan selatan Jawa, bahkan sampai ke laut Arafura yang berbatasan dengan Australia dan Timur Leste (sebelah Selatan negara Indonesia).

Penjarahan ikan yang dilakukan negara-negara asing dengan berbagai modus ini, karena harga ikan di pasar internasional sangat menjanjikan, Selain itu wiayah laut Indonesia dari berbagai penelitian menunjukkan bahwa laut Indonesia kaya akan ikan, terumbu karang dan lainnya. Potensi kelautan Indonesia, berdasarkan studi McKinsey Global Institut mengungkap bahwa baik kelautan maupun perikanan Indonesia diperkirakan mencapai US\$ 1,2 trilyun pertahun mulai dari perikanan hingga energi, wisata alam hingga biofarma.²⁶

Melihat keunggulan gizi ikan adalah pada protein berkualitas tinggi (asam amino lysine), kandungan asam lemak Omega-3 (DHA & EPA) tinggi, rendah kalori (cocok untuk diet), rendah lemak jenuh (HDL lebih tinggi), kaya vitamin A dan vitamin D, dan juga kaya mineral. Kandungan unsur-unsur pada ikan di atas membuat kebutuhan ikan dunia meningkat dan harganya juga menjanjikan. Kenyataan ini membuat sebagian para pebisnis menempuh dengan jalan pintas yaitu dengan jalan *illegal fishing* tanpa menghiraukan kedaulatan negara lain, termasuk ini yang terjadi di Laut Indonesia.

Laporan Organisasi Pangan dan Pertanian FAO yang dirilis bulan Mei 2014 menunjukkan bahwa konsumsi ikan

²⁶ GATRA, 20-26 November 2014, *op.cit*, hal. 184.

per kapita kini berada pada tingkat tertinggi. Rata-rata warga dunia melahap 19,2 kilogram ikan pada tahun 2012, naik dari 9,9 kilogram pertahun pada era 1960-an. Konsumsi ikan dunia yang meningkat membuat penangkapan ikan juga akan marak. Menurut FAO pada tahun 2018 jumlah konsumsi ikan diperkirakan akan melebihi ikan tangkap. Penangkapan ikan kini secara berlebihan menyebabkan sejumlah spesies ikan seperti tuna sirip biru selatan terancam punah, karena penangkapan legal tuna dan spesies mirip tuna jumlah diperkirakan 7 juta metrik ton tahun 2012, ini tidak termasuk data *illegal fishing*.²⁷

Pengoperasian kapal-kapal *illegal fishing* asing ini jelas melanggar hukum, terutama hukum internasional karena dengan masuk keluarnya kapal di negara berdaulat tanpa memperdulikan aturan hukumnya. Pemerintah Indonesia sudah seharusnya tegas untuk memutus modus para *illegal fishing* karena dapat merugikan Indonesia. Di dalam konstitusi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 33 ayat (3) sudah dinyatakan dengan tegas bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Kandungan makna dalam pasal tersebut memiliki dua garis besar yaitu: Pertama, negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kedua, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan

pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh negara.²⁸

Kata menguasai negara dalam pasal tersebut keterkaitan dengan sumber daya laut yang bermakna bahwa negara sebagai organisasi yang memiliki kedaulatan diberi amanat oleh rakyat melalui Undang-Undang untuk menjaganya, agar tidak terjadi penjarahan oleh negara-negara asing, dan/atau dikelola secara ilegal oleh warga negara yang tidak bertanggung jawab yang berakibat pada terganggunya kesejahteraan masyarakat kini dan akan datang.

Amanah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, diimplementasikan ke dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, bahwa Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari laut, memiliki potensi perikanan yang sangat besar dan beragam. Potensi perikanan yang dimiliki merupakan potensi ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk masa depan bangsa, sebagai tulang punggung pembangunan nasional. Pemanfaatan secara optimal diarahkan pada pendayagunaan sumber daya ikan dengan memperhatikan daya dukung yang ada dan kelestariannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi dayaan ikan kecil, meningkat-

²⁷ GATRA, 27 November- 3 Desember 2014, *op.cit*, hal. 15.

²⁸ Winahyu Erminingsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia dan Total Media, hal.82.

kan penerimaan dari devisa negara, menyediakan perluasan dari kesempatan kerja, meningkatkan produktivitas, nilai tambah, dan daya saing hasil perikanan, serta menjamin kelestarian sumber daya ikan, lahan pembudi dayaan ikan, serta tata ruang. Hal ini berarti bahwa pemanfaatan sumber daya perikanan harus seimbang dengan daya dukungnya sehingga diharapkan dapat memberikan manfaat secara terus menerus. Salah satunya dilakukan dengan pengendalian usaha perikanan melalui pengaturan pengelolaan perikanan.²⁹

Untuk membuat dasar hukum yang kuat dalam pengelolaan laut, maka Indonesia meratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Hukum Laut tahun 1982 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982. Dengan demikian menjamin Indonesia memiliki hak berdaulat (*sovereign rights*) untuk melakukan pemanfaatan, konservasi, dan pengelolaan sumber daya ikan di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia dan laut lepas yang dilaksanakan berdasarkan persyaratan atau standar internasional yang berlaku.³⁰

Di sisi lain, terdapat beberapa isu dalam pembangunan perikanan yang perlu mendapatkan perhatian dari semua pihak, baik pemerintah, masyarakat, maupun pihak lain yang terkait dengan pembangunan perikanan. Isu-isu tersebut diantaranya, adanya gejala peangkapan ikan yang berlebih, pencurian ikan, dan tindakan *illegal fishing* lainnya yang

tidak hanya menimbulkan kerugian bagi negara, tetapi juga mengancam kepentingan nelayan dan pembudi daya ikan, iklim industri, dan usaha perikanan nasional. Permasalahan tersebut harus diselesaikan dengan sungguh-sungguh sehingga penegakan hukum di bidang perikanan menjadi sangat penting dan strategis dalam rangka menunjang pembangunan perikanan secara terkendali dan berkelanjutan. Adanya kepastian hukum merupakan suatu kondisi yang mutlak diperlukan dalam penanganan tindak pidana di bidang perikanan.³¹

Kerugian Indonesia di bidang perikanan yang ditimbulkan *illegal fishing*, terhadap beberapa jenis ikan yaitu Tuna, Udang, Kerapu, Tongkol/Cakalang, Kakap dan Kepiting dengan estimasi kerugian mencapai Rp 300 trilyun per tahun. Untuk mengetahui jumlah *illegal fishing* (dalam ton) dan nilai produksi perikanan tangkap (dalam juta rupiah) secara jelas penulis menyajikan melalui data pada tabel 1 dan 2 di bawah ini.³²

Tabel 1 Produksi Perikanan Tangkap (dalam ton)

2009	4.812235
2010	5.039446
2011	5.345729
2012	5.435633
2013	5.707013
2014	5.678050
2015	5.820430

Tabel 2 Nilai Produksi Perikanan Tangkap (dalam jumlah juta rupiah)

²⁹ Penjelasan, Umum Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² GATRA, 27 November- 3 Desember 2014, *op.cit.*, hal. 18-19

2009	49.527.136
2010	59.580.474
2011	64.452.537
2012	72.016.210
2013	93.186.165
2014	85.170.750
2015	92.278.310

Data *illegal fishing* yang hanya lima tahun saja sudah begitu besar jumlah tangkapan dan nilainya, apalagi nanti dibiarkan beroperasi selama berpuluh-puluh tahun kedepan. Presiden Jokowi dalam pidatonya di Konferensi Tingkat Tinggi Asia Timur, yang memberi judul “Doktrin Jokowi” menegaskan bahwa “sebagai negara yang menjadi titik tumpu dua samudra, Indonesia memiliki kewajiban untuk membangun kekuatan pertahanan maritim. Hal ini diperlukan bukan saja untuk menjaga kedaulatan dan kekayaan maritim kami, tetapi juga sebagai bentuk tanggung jawab kami dalam menjaga keselamatan pelayaran dan keamanan maritime”.³³

Selain data di atas, data jumlah ikan yang ditangkap secara *illegal fishing* di Laut Indonesia menurut Badan Pusat Statistik (BPS) dalam ribu ton, dan kerugian negara dari penjarahan itu mencapai US\$ 12-15 miliar per tahun. Lihat Tabel 3.³⁴

Nomor Urut	Tahun Tangkapan	Jumlah Tangkapan/Ton
1	2010	5.039
2	2011	5.346
3	2012	5.436
4	2013	5.707

³³ Hikmahanto Juwana, *Mengawinkan Tol Laut Dengan Jalur Sutra Maritim*, GATRA, 27 November - 3 Desember 2014, hal. 191.

³⁴ Tempo, 29 Desember 2014 - 4 Januari 2015, hal. 17.

Data tersebut di atas menunjukkan bahwa *illegal fishing* yang terjadi di laut Indonesia dari tahun ke tahun semakin bertambah. Pertambahan jumlah statistik itu menunjukkan cukup besar. Artinya, dari menanjaknya statistik itu dapat dinilai sebagai ancaman terhadap negara dan kedaulatan bangsa yang butuh penanganan negara secara serius. Sebab akan berdampak pada perekonomian dan kesejahteraan masyarakat bangsa seperti tertuang di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Hikmahanto Juwana, dalam doktrin Jokowi itu terkandung tafsir baru kebijakan luar negeri bebas aktif. Di bawah pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono tafsir tersebut adalah “*Thousand friends, zero enemy*.” Sementara tafsir baru adalah “*All Nations are Friends until Indonesia’s sovereignty is degraded and nation’s interest is jeopardized*” (semua negara adalah sahabat sampai kedaulatan Indonesia direndahkan dan kepentingan nasional dirugikan).³⁵ Kalau ini yang terjadi, maka menurut penulis *illegal fishing* di Indonesia tidak akan mampu diatasi karena semuanya dapat diselesaikan dengan jalan negosiasi. Hukum akan mati suri, dan kekayaan ikan dan biota di laut Indonesia akan habis dijarah oleh nelayan asing.

Sekarang ini, *illegal fishing* di perairan Indonesia dilakukan dengan berbagai cara. Salah satu di antaranya adalah menggunakan jaring pukat yang sudah memasuki tahap mengawatirkan. Dalam dua dekade terakhir penggunaan pukat berkembang pesat dalam beragam bentuk. Dua pukat yang dianggap efektif

³⁵ Hikmahanto Juwana, *Ibid*.

bagi para pelaku *illegal fishing* adalah pukat hela (*trawl*) dan pukat tarik (*seine nets*) karena menjaring semua spesies laut di semua ukuran, termasuk anakan ubur-ubur, anakan kepiting bakau, bawal, udang dan ikan lainnya yang belum matang untuk reproduksi sehingga dapat mengancam keberlanjutan spesies tersebut. Penggunaan pukat yang mengeruk dasar perairan dengan mata jaring berukuran kecil itu menyebabkan berbagai jenis spesies laut yang masih anakan turut juga ikut musnah, sekaligus merusak terumbu karang tempat hidup biota laut dan wilayah persebaran makanannya. Data *World Wildlife Fund* (WWF) Indonesia menunjukkan alat penangkapan ikan jenis pukat ini masih merajalela di perairan Indonesia. Titik utama penggunaan pukat terdapat di Laut Cina Selatan, Samudra Hindia, Selat Malaka, dan Laut Arafura.³⁶

Sebaran pukat *Trawl* (pukat Harimau) di perairan laut Indonesia mulai dari Sabang sampai Mereuke adalah sebagai berikut:³⁷

Lihat Tabel 4

Lokasi	Jumlah Kapal Pengguna <i>Trawl</i>	Jumlah Perusahaan	Ukuran Kapal
Laut China Selatan	62 Kapal	9 perusahaan	50-140 GT
Samudra Hindia	18 Kapal	12 perusahaan	35-100 GT
Selat Malaka	138 Kapal	62 perusahaan	40-135 GT
Laut Arafura	559 Kapal	43 perusahaan	110-615 GT

Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah kapal yang dioperasikan perusahaan di lima lokasi ini menunjukkan bahwa yang terbanyak adalah di Laut Arafura (559 kapal) dengan ukuran Kapal 110-615 GT (*Gross Tonnage*), dan jumlahnya yang sedikit adalah Samudra Hindia (18 kapal) dengan ukuran Kapal 40-135 GT (*Gross Tonnage*). Menurut penulis, dari data ini menunjukkan bahwa (1) 43 perusahaan yang beroperasi di laut Arafura adalah perusahaan yang memiliki modal besar dibandingkan dengan empat perusahaan lainnya, hal ini dilihat dari ukuran kapal yang dioperasikan; (2) pengawasan yang sangat longgar terdapat di laut Arafura dibandingkan dengan empat tempat lainnya, hal ini dapat dilihat pada jumlah kapal yang beroperasi.

Jaring *trawl* (pukat harimau) merupakan jenis jaring berbentuk kantong yang diraik oleh sebuah kapal motor dan menggunakan alat pembuka mulut jaring yang disebut gawang (*beam*) atau sepasang alat pembuka (*otter board*) dan jaring yang ditaraik oleh dua buah kapal motor yang dikenal dengan nama

pukat harimau, pukat tarik, tangkul tarik, jaring tarik, jaring *trawl* ikan, pukat apolo, pukat langgasi dan sebagainya merupakan alat tangkap produktif untuk berbagai jenis ikan

dasar utamanya udang. Dengan demikian, jaring *trawl* lebih banyak berharap pada jenis udang putih dan udang windu yang mahal harganya dibandingkan dengan perolehan jenis ikan. Sifat biologis udang yang senang hidup di dasar perairan

³⁶Media Indonesia, Sabtu 7 Februari 2015.

³⁷*Ibid.*

dangkal dan banyak bahan organik, terutama di dekat muara sungai yang subur perairannya (banyak udang yang hidup diperairan tersebut) menyebabkan jaring *trawl* lebih banyak beroperasi dipinggir pantai. Karena jaring tangkap dipandang mengancam sumber daya laut maka pemerintah mengeluarkan Kepres Nomor 39/1980 tentang Penghapusan Jaring *trawl* dengan pertimbangan: (1) membina kelestarian sumber perikanan dasar; (2) mendorong peningkatan produksi nelayan tradisional; dan (3) menghindari adanya ketegangan sosial.³⁸

Pelaksanaan Kepres 39 Tahun 1980 ditindak lanjuti dengan SK Menteri Nomor 503/Kpts/Um/7/1980 tentang Langkah-langkah Pelaksanaan Penghapusan Jaring *Trawl* Tahap Pertama dengan pokok-pokok ketentuan:

1. Rincian tentang jaring *trawl*, dinyatakan bahwa jaring *trawl* berupa jaring kantong ditarik sebuah kapal motor, menggunakan alat pembuka mulut jaring "*beam*" (gawang) atau menggunakan sepasang alat pembuka mulut jaring (*otter-board*), dan jaring tersebut ditarik oleh dua buah kapal motor.
2. Nama-nama lain dari jaring *trawl*, yaitu pukot harimau, pukot tarik, tangkul tarik, jaring tarik, jaring *trawl* ikan, pukot apolo, pukot langgasi, dan lain-lain.
3. Surat izin usaha perikanan jaring *trawl* domosili di pulau Sumatera, Jawa dan Bali yang izin usahanya telah habis masa waktunya, tidak diberikan lagi perpanjangan.
4. Kapal perikanan yang menggunakan jaring *trawl* di daerah Sumatera, Jawa

dan Bali tidak diberikan izin pindah domisili.

5. Tanggal 30 September 1980 semua izin usaha kapal perikanan bermotor yang menggunakan jaring *trawl* yang berdomisili di Pulau Jawa dan Bali dicabut kembali dan dinyatakan tidak berlaku lagi.
6. Tanggal 30 Desember 1980 semua izin usaha kapal perikanan bermotor yang menggunakan jaring *trawl* yang berdomisili di Pulau Sumatera dicabut kembali dan dinyatakan tidak berlaku lagi.³⁹

Demi mempercepat pelaksanaan Kepres 39 Tahun 1980 yang intinya penghapusan jaring *trawl*, maka dikeluarkan Inpres No 11 Tahun 1982 yang menginstruksikan kepada Menteri Pertanian, Menteri Dalam Negeri, Menteri Perdagangan dan Koperasi, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Pertahanan Keamanan, Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal, dan Gubernur Kepala Daerah untuk melanjutkan penghapusan sisa jumlah kapal perikanan yang menggunakan jaring *trawl* diseluruh Indonesia. Atas dasar Inpres No 11 Tahun 1982 tersebut Menteri Pertanian melalui SK Nomor 545/Kpts/Um/8/1982 menetapkan sebagai berikut:

1. Terhitung mulai tanggal 1 Januari 1983 melaksanakan penghapusan jaring *trawl* dari seluruh Indonesia.
2. Semua izin usaha kapal perikanan bermotor yang menggunakan jaring *trawl* hanya berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 1982.
3. Terhitung mulai tanggal berlakunya SK Menteri ini dilaksanakan penyuluhan dan pelatihan untuk alih/peningkatan keterampilan kepada

³⁸ Djoko Tribowo, 2013, *Hukum Perikanan Indonesia*, Cetakan Kedua, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 113-114.

³⁹ *Ibid.*

para nelayan tradisional/anak buah kapal *trawl* dan petani ikan serta inventarisasi keinginan para pemilik kapal perikanan yang menggunakan jaring *trawl* dalam rangka rencana penggunaan alat penangkapan ikan jenis lain.

4. Surat ketentuan yang tercantum dalam SKB Menteri Pertanian, Menteri Dalam Negeri, Serta Menteri Perdagangan dan Koperasi Nomor 596/Kpts/Um/8/1980; Nomor 183 Tahun 1980; Nomor 345/Kpb/VIII/1980; dan SK Menteri Nomor 633/Kpts/Um/9/1980 tetap berlaku.
5. SK ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan, yaitu 3 Agustus 1982.⁴⁰

Dampak dari aturan-aturan di atas adalah turunnya produksi udang. Untuk mengantisipasinya maka dikeluarkan Kepres 85 Tahun 1982 tentang Penggunaan Pukat Udang dengan ketentuan spesifikasi bagian *filter* (saringan), sehingga mampu memperkecil hasil samping. Beberapa ketentuan yang ditetapkan dalam penggunaan pukat udang adalah:

- a. Pukat udang hanya diperbolehkan beroperasi di Kepulauan Kei, Tanimbar, Aru, Irian Jaya, dan Laut Arafura (131°) BT ke timur.
- b. Izin penggunaan pukat udang dikeluarkan oleh Menteri Pertanian.
- c. Jumlah pukat udang yang boleh beroperasi disesuaikan dengan daya dukung sumber daya ikan/udang yang ada.
- d. Di luar daerah yang telah ditetapkan pada poin (a) tetap berlaku Kepres 39 Tahun 1980, kecuali untuk ilmu pengetahuan.

- e. Hasil sampingan yang diperoleh dalam penangkapan dengan pukat udang ini harus diserahkan kepada perusahaan negara untuk dimanfaatkan.

Dalam membedakan alat tangkap *trawl* dan jaring kantong lainnya, maka dikeluarkan Keputusan Mentan Nomor 503/Kpts/Um/7/1980 yang di dalamnya menetapkan perbedaan jaringan *trawl* dan jaring kantong lainnya. Sebagai pedoman di lapangan tentang perbedaan kedua jaring yang terdapat pada Kepmen tersebut, maka Direktorat Jenderal Perikanan menetapkan Petunjuk Pelaksanaan Nomor IK.340/DJ.10106/1997 dengan pokok-pokoknya sebagai berikut:

- a. Jaring *trawl* merupakan jenis-jenis jaring berbentuk kantong yang ditarik oleh sebuah kapal bermotor dan menggunakan alat pembuka mulut jaring yang disebut gawang (*beam*) atau sepasang alat pembuka (*otter-board*) dan jarring yang ditarik oleh dua kapal bermotor.
- b. Spesifikasi jaring *trawl* terdiri atas:
 - 1) tali penarik (*warp*);
 - 2) Papan pembuka mulut jaring (*otter-board*) atau gawang (*beam*);
 - 3) Tali lengan (*hand rope*);
 - 4) Sayap jaring (*wing*);
 - 5) Mulut jaring;
 - 6) Badan jaring (*body*); dan
 - 7) Kantong (*cod end*).
- c. Jaring *trawl* dengan spesifikasi pada poin b tetap dilarang penggunaannya.
- d. Alat berbentuk kantong yang telah diubah/dimodifikasi sehingga berbentuk, komponen, serta ukuran alat penangkap ikan berbentuk kantong tersebut mempunyai jaring *trawl*, tetapi tidak termasuk klasifikasi jaring *trawl*, antara lain cantrang, arad, otok, garung kerang, dan sejenisnya.

⁴⁰ *Ibid.*

e. Alat penangkap ikan berbentuk kantong yang telah diubah/dimodifikasi tersebut hanya boleh digunakan oleh nelayan skala kecil, yaitu nelayan yang memiliki sebuah kapal yang tidak bermotor atau bermotor luar atau bermotor dalam berukuran tidak lebih dari 5 Gross Ton (GT) dan atau mesinnya berkekuatan tidak lebih dari 15 Daya Kuda (DK), kecuali lampara dasar dapat menggunakan kapal berukuran panjang tidak lebih dari 12 meter dan atau mesing mesin berkekuatan tidak lebih dari 36 DK dan ukuran panjang bentangan sayap tidak kurang dari 160 meter sebagaimana diatur dan dalam Keputusan Menteri Nomor 769/Kpts/IK.210/10/1998.

Berbagai aturan hukum perikanan tangkap yang dibuat pada masa Orde Baru tidak sekaligus tuntas, tetapi di buat secara berjenjang. Misalnya pelarangan keras untuk menggunakan jaring *trawl* di Indonesia Barat, tetapi di kawasan lain seperti bagian Timur Indonesia diberi ke-longgaran. Ketidak tegasan inilah membuat para *illegal fishing* mencoba untuk melakukan pelanggaran dengan berbagai cara. Hal ini dapat dilakukan karena para penjarah ikan itu sudah memahami wilayah laut Indonesia yang sangat luas, sementara pengawasannya kurang ketat, karena anggaran pengawasan yang kecil, dan fasilitasnya yang terbatas. Manajemen pemerintah Orde Baru itu juga terbawa hingga setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Hal ini ditunjukkan dengan ketidak tegasan terhadap pelaku *illegal fishing*, padahal Undang-Undang sudah tegas mengaturnya.

We cannot let that happen (kita tidak bisa membiarkan itu terjadi), ucapan yang dilontarkan menteri Kelautan dan

Perikanan, Susi Pudjiastuti itu sebagai ketegasan terhadap para *illegal fishing* yang dengan sebebasnya selama ini beraksi di laut Indonesia. Data yang ditemui Susi Pudjiastuti yang terbaru saat kunjungan kerja di Kalimantan sampai mengeluarkan statemen di atas adalah:

1. Ditangkapnya 5 (lima) kapal Thailand oleh Aparat Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSD-KP) KKP di wilayah Kalimantan Barat 19 Nopember 2014.
2. Kapal-kapal besar besar penangkapan ikan yang hanya dikenai biaya retribusi Rp 100.000. (seratus ribu rupiah).
3. Banyak kapal di tengah laut berbendera Indonesia, namanya Indonesia. KM. Jawa, KM. Natuna, dan KM. Arafuru. Tapi itu kebanyakan adalah bodong. ABK (anak buah Kapal)-nya asing.
4. Adanya *transshipment* ikan di tengah laut. Buktinya ketika pelaku *illegal fishing* tertangkap di Berau, barang bukti ikannya hanya 2 ton. Analisisnya bisa saja baru star penangkapan atau hasil sebelumnya sudah dinaikkan ke kapal-kapal *transshipment*.
5. Persembunyian para pelaku *illegal fishing* dari Semporna, Malaysia, Bunggau, Filipina di beberapa pulau Berau yang dilarang untuk dihuni karena untuk konservasi dan wisata bahari. Dari jarak yang dekat ini dengan mudah menjangkau laut tempat hidupnya ikan untuk dijarah.
6. Ditangkapnya 59 perahu, 73 sampan. Berarti jumlahnya 132 kapal kayu dengan perlengkapan tombak dan jaring. Tapi ada laporan masyarakat biasanya mereka ada gunakan portas dan dinamit. Bukunya penyu hijau yang biasanya di Sangalaki setiap

malam datang bertelur 100 ekor tapi sekarang tinggal 30 ekor.

7. Beroperasinya manusia perahu yang bekerjasama dengan kapal besar yang ukurannya 300 GT diperbatasan yang siap menampung hasilnya. Kapal-kapal itu berbendera Hong Kong yang setiap saat keliling ke pulau-pulau kecil di Indonesia.
8. Dampak dari aktifitas manusia perahu adalah karang tempat hidup dan sumber makanan ikan kakap merah dan ikan lainnya telah mati karena dibom, sehingga ikan-ikan tersebut tidak ada lagi di laut Berau.
9. Kapal berbendera Hongkong melakukan *transshipment* di Natuna, padahal penangkapan ikan napoleon itu tidak bisa dengan jala atau pancing, yang bisa hanya dengan portas dan dinamit.
10. Ada kapal yang diberi izin layar karena sudah registrasi Indonesia, ternyata registrasi itu tidak benar, ada di Perhubungan Laut, karena *delection* palsunya dari situ. Selain itu ada 1.200 izin tangkapnya habis.

Kerugian *illegal fishing* yang dialami Indonesia dalam perkiraan Menteri Susi Pudjiastuti. Satu kapal rata-rata 100-200 GT. Setahun, misalnya enam kali melaut. Harga 1 kilogram ikan tongkol yang termurah adalah US\$; Ikan tuna dan udang 1 kilogram termurah adalah US\$ 5 keatas. Target para *illegal fishing* adalah ikan tuna dan udang. Dengan demikian kerugian yang dialami Indonesia menurut Menteri Susi nilai tongkol, tuna dan udanga tersebut dikali dengan 600 ton sampai 1.000 ton.

Dari data *illegal fishing* di atas, pemerintah melalui Menteri Susi Pudjiastuti dengan tegas ketika 15 kapal asing pelaku *illegal fishing* dari Taiwan dan Cina terdeteksi Radar Kementerian Kelautan

dan Perikanan di Perairan Laut Arafura Papua meminta Presiden memerintahkan Angkatan Laut menangkap Kapal tersebut, tapi semua kapal tersebut lari sebelum ditangkap. Dalam kejadian itu mantan Menteri Kelautan dan Perikanan, Laksamana Madya Freddy Numberi menuntut Presiden Jokowi tegas mencopot pejabat yang mengabaikan kapal asing yang mencuri ikan, (kalau) tidak mau menangkap kapal, ya diganti saja. Panglima TNI Jenderal Muldoko berdalih kapal patroli TNI kalah banyak dan kalah cepat dibandingkan kapal asing sama punya Radar, bahkan lebih canggih.⁴¹

Analisis penulis terhadap data di atas bahwa: (1) adanya permainan berupa kerjasama antara pengawas di lapangan dengan para pelaku *illegal fishing* sehingga dibiarkan begitu saja untuk melakukan penjarahan di wilayah kedaulatan Indonesia; (2) selama ini pemerintah tidak serius menangani *illegal fishing*, penjagaan laut dan kedaulatan Indonesia, karena kapal patroli yang disiapkan ternyata jumlahnya kurang dan kalah cepat dengan motor para penjarah ikan.

Eksplorasi ikan di lautan sudah tak terkendali. Penangkapan ikan besar-besaran di seluruh dunia sudah mencapai dua setengah kali lipat dari produksi ikan di laut. Begitu membabi butanya ikan ditangkap sehingga tak ada waktu untuk regenerasi. Jika kuantitas penangkapan yang berlebihan terus berlanjut, tak ada lagi menu ikan dalam 40 tahun lagi.⁴²

Para ahli meramalkan pada tahun 2050: 80% ikan di dunia telah dieksplorasi; 300.000 Paus dan Lumba-Lumba di bunuh; US\$ 50 miliar pertahun nilai ikan *illegal*; 90% ikan predator seperti Tuna,

⁴¹ Tempo, 29 Desember 2014- 4 Januari 2015.

⁴² Tempo, 26 Januari-1 Pebruari 2015, *op.cit*, hal. 17.

Hiu, Swordfish, Kod, dan Halbut punah; jaring kapal besar bisa meraup 500 ton ikan ukurannya: 18 kali jumbo jet, 4 kali lapangan bola, 77,9 miliar ton ikan per-tahun ditangkap.⁴³

Atas dasar data *illegal fishing* yang ditemukan secara empirik di atas, pemerintah harus bertindak keras berdasarkan hukum. Menurut Menteri Susi Pudjiastuti, penjarahan ikan memang bukan sekedar tindak kriminal. Melainkan sudah menyinggung kehormatan bangsa. Di negara lain tidak mungkin ada kapal asing bisa masuk dalam wilayahnya, kemudian melakukan eksploitasi terhadap kekayaan alamnya dengan bebas. “Di sini jelas-jelas melecehkan, meremehkan kedaulatan negara Indonesia.”⁴⁴

Ketegasan pemerintah dalam pene-gakan hukum terhadap tindak *illegal fishing* di laut Indonesia dengan cara menenggelamkan, dan membakar kapalnya sudah tepat dan sesuai dengan hukum. Tindakan tegas pemerintah ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, dan Permen Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penggunaan Pukat Harimau (*lex specialis*). Dalam Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 dinyatakan bahwa dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1)⁴⁵ penyidik dan atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera

asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup.

Eddy O.S. Hiariej⁴⁶ mengatakan bahwa bukti permulaan yang cukup adalah dua alat bukti (bukti minim). Analisis penulis, bagi pengawas, dua alat bukti yang cukup itu mudah untuk di dapatkan dengan melalui: ketentuan Pasal 35 A Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 ayat (1) bahwa “kapal perikanan yang berbendera Indonesia yang melakukan penangkapan ikan di wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia wajib menggunakan nakhoda dan anak buah kapal berkewarganegaraan Indonesia”; dan ayat (2) bahwa “kapal perikanan berbendera asing yang melakukan penangkapan ikan ZEEI wajib menggunakan anak buah kapal berkewarganegara paling sedikit 70% dari jumlah anak buah kapal.” Atas dasar pasal 35 A ayat (1) dan (2) tersebut, maka berdasarkan pendapat Eddy O.S. Hiariej, dan sosialisasi pemerintah tentang aturan hukum langsung kepada para Duta Besar negara-negara yang biasanya melakukan *illegal fishing* di Indonesia dengan tindakan pembakaran dan/atau penenggelaman kapal asing itu sudah sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia.

Selain pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, para pelaku *illegal fishing* juga secara hukum melanggar kedaulatan Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Deklarasi Djauanda 1957, UNCLOS III tahun 1982 tentang konsep kepulauan Indonesia, serta melanggar Zona Ekonomi Eksklusif, dan sebanyak Undang-Undang lainnya, per-

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *GATRA*, 27 November- 3 Desember 2014, *op.cit.*, hal. 15.

⁴⁵ Dalam ayat (1) dinyatakan bahwa kapal pengawas perikanan berfungsi melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia.

⁴⁶ Materi ajar Hukum Acara Pidana Eddy O.S. Hiariej di PKPA Kerjasama PKBH F.H. UGM – PERADI, tahun 2011.

aturan pemerintah, dan keputusan presiden. Dengan demikian penegakan hukum yang dilakukan pemerintah Indonesia terhadap para pelaku *illegal fishing* menurut penulis sudah tepat dan sesuai dengan hukum yang berlaku, karena memasuki wilayah negara secara *illegal*, dan juga melakukan tindak pidana di negara berdaulat.

Kesimpulan

Pelaku *illegal fishing* bukanlah nelayan-nelayan kecil, tetapi korporasi perikanan besar yang berada di negara Cina, Tiongkok, Thailand, Filipina, Taiwan, Korea dan Malaysia yang membeberdayakan nelayan-nelayan kecil atau mengoperasikan kapal-kapal yang berbobot besar untuk melakukan penangkapan ikan tuna, udang, kerapu, tongkol/cakalang, kakap dan kepiting dengan tanpa dokumen, dan/atau dokumen palsu di laut Indonesia. *Illegal fishing* adalah suatu kejahatan yang dilakukan tanpa memperdulikan peraturan hukum dan peraturan tentang perikanan, yaitu Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, Permen Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penggunaan Pukat Harimau, dan sebanyak lagi Undang-Undang lainnya, peraturan pemerintah, serta keputusan presiden. Sekaligus melanggar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Deklarasi Djuanda 1957, UNCLOS III tahun 1982 tentang konsep kepulauan Indonesia, serta melanggar Zona Ekonomi Eksklusif.

Keberanian para pelaku *illegal fishing* ini karena (1) sebagian didukung oleh aparat penegakan hukum asal negaranya, buktinya ketika nelayan Cina ditangkap di perairan dekat laut Cina Selatan oleh petugas/pengawas perikan-

an, tiba-tiba ada kapal angkatan laut Cina mendesak agar dilepaskan,⁴⁷ (2) hasil tangkapannya itu tidak dipermasalahkan di negaranya, (3) ada dukungan dari perusahaan-perusahaan pengelola perikanan di negara-negara besar sehingga mudah untuk menerima penjualan tangkapannya, (4) tidak ada tindakan hukum bagi negara asal para *illegal fishing*, (5) ada kerjasama dengan aparat perikanan, petugas lapangan di laut, penjaga perbatasan, dan instansi terkait.

Dengan demikian tindakan pemerintah Indonesia dengan cara pembakaran dan penenggelaman kapal terhadap pelaku *illegal fishing* sudah tepat, sesuai dengan hukum yang berlaku, baik hukum nasional maupun hukum internasional. Selain dari tindakan tersebut, untuk konkritnya pemerintah harus membawa masalah ini ke forum Asian dan/atau forum internasional lainnya agar diselesaikan secara konkrit. Berkaitan dengan batas kedaulatan Indonesia yang sebelumnya sudah dilakukan melalui perjanjian dengan negara-negara tetangga Australia, Papua Nugini, Filipina, Vietnam, Myanmar, Thailand, Cina, Korea, India, Singapura, Malaysia, dan Timur Leste harus dipertegas sehingga sama-sama menjaga kedaulatannya dari berbagai macam ancaman, termasuk menjaga warga negaranya agar tidak melakukan kejahatan dan *illegal fishing* di negara lain.

⁴⁷ Sumber: Samson (Kapten Kapal), Metro TV Mata Najwa, 11 Februari 2014

Daftar Bacaan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3319).
- Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073).
- Kepres 85 Tahun 1982 tentang Penggunaan Pukat Udang
- Permen Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pukat Harimau
- SK Menteri Pertanian Nomor 545/Kpts/Um/8/1982
- Menteri Nomor 503/Kpts/Um/7/1980 tentang Langkah-langkah Pelaksanaan Penghapusan Jaring Trawl
- Petunjuk Pelaksanaan Direktur Jenderal Perikanan Nomor IK.340/DJ.10106/1997.
- Chandra Motik Yusuf (Editor), 2010, 75 Tahun Prof. Dr. Hasjim Djalal, MA., "*Negara Kepulauan Menuju Negara Maritim*". Jakarta: Lembaga Laut Indonesia Kerjasama dengan IND HILL.CO.
- Dahuri, Rokhmin et.al., 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Cetakan Keempat. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Erminingsih, Winahyu, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia dan Total Media.
- Huda, Ni'matul, 2014, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press.
- MD, Mahfud, 2010, *Kontitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Cetakan Kedua. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Nontji, A., 1987, *Laut Nusantara*, Cetakan Pertama. Jakarta: Djambatan.
- Soegiarto A. and N.V.C. Polunin, 1982, *Marine Ecosystems of Indonesia: a Basic for Conservation*. Bogor: IUCN/WWF Indonesia Program.
- Tribowo, Djoko, 2013, *Hukum Perikanan Indonesia*, Cetakan Kedua. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Koesrianti, *Penindakan Illegal Fishing dan Perjanjian Bilateral Bidang Perikanan Dengan Negara Tetangga*, Jurnal Mimbar Hukum UGM , Vol. 20, Nomor 2 Tahun 2008.
- Posko Malut*, Ternate tanggal, 11 Juni 2013.
- Media Indonesia*, Sabtu 7 Pebruari 2015.
- GATRA, 20-26 November 2014
- GATRA, 27 November- 3 Desember 2014
- Tempo*, 29 Desember 2014- 4 Pebruari 2015
- Tempo*, 26 Januari-1 Pebruari 2015

Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di Indonesia

Muhammad Ilham Arisaputra
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar

Abstract: *The beach is the junction between the highest tide and the mainland, while the coastal area is the transition between terrestrial and marine ecosystems that is affected by changes in land and sea. The utilization of coastal areas and small islands in Indonesia is regulated in Act Number 27 of 2007 on the Management of Coastal Areas and Small Islands that is last amended into Act Number 1 of 2014, and is also based on Basic Act on Agrarian. Utilization of coastal waters is given in the form of rights to enterprise the coastal waters, namely the rights on certain parts of the coastal waters to enterprise marine resources and fisheries, as other business related to the utilization of coastal resources and the small islands covering sea level and water column over surface of the sea floor at a certain breadth limit. The coastal land in the coastal areas can essentially be owned by or be the right of a person or legal entity. Owning and authorizing the coastal land and utilizing the coastal areas should certainly pay attention to and be compatible with the spatial planning of regencies or cities.*

Keywords: *Ownership, Authorization, Utilization, Coastal Land, Coastal Area.*

Abstrak: Pantai adalah daerah pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratan, sedangkan Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Pengaturan mengenai pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia diatur dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang terakhir telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 serta tidak terlepas pula dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), yakni hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Tanah pantai pada wilayah pesisir pada hakikatnya dapat dimiliki atau dihaki oleh orang atau badan hukum. Kepemilikan dan penguasaan tanah pantai dan pemanfaatan wilayah pesisir ini tentunya harus memperhatikan dan disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Kata kunci: *Pemilikan, Penguasaan, Pemanfaatan, Tanah Pantai, Wilayah Pesisir.*

Pendahuluan

Masalah pertanahan merupakan masalah yang tidak ada habisnya sepanjang zaman. Oleh karena itu, pada tanggal 24 September 1960, pemerintah kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Ketentuan Konversi yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). Sumber UUPA ini lahir dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Pada era reformasi seperti sekarang ini masalah pertanahan merupakan masalah yang sangat penting perannya guna menunjang pembangunan sehingga masalah pertanahan mudah menarik perhatian sebagian orang yang menjadikan masalah pertanahan sebagai sarana atau alat untuk mencapai maksud-maksud tertentu. Oleh karena itu, masalah pertanahan dikategorikan sebagai masalah yang rawan.

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 17.508 pulau dengan garis pantai sepanjang 81.000 km² dan luas laut sekitar 3,1 juta km² (0,3 juta km² perairan territorial dan 2,8 juta km² perairan nusantara). Berdasarkan UNCLOS 1982 (*United Nations Convention On The Law Of The Sea* 1982), Indonesia diberi hak berdaulat (*sovereign right*) memanfaatkan Zona Ekonomi Eksklusif seluas 2,7 juta km² yang menyangkut eksplorasi, eksploitasi dan pengelolaan sumber daya hayati dan non hayati, penelitian dan yurisdiksi mendirikan instalasi atau pulau buatan. Selain dari itu Indonesia merupakan negara kepulauan dimana terdiri dari beberapa pulau

yang memiliki suku, adat istiadat dan kebiasaan yang berbeda-beda dalam penguasaan tanah.

Dalam suatu wilayah pesisir terdapat satu atau lebih lingkungan dan sumber daya pesisir. Lingkungan pesisir dapat bersifat alam ataupun buatan. Lingkungan yang bersifat alami yang terdapat di wilayah pesisir antara lain terumbu karang, hutan *mangroves*, padang lamun, pantai berpasir, formasi *pes-caprea*, formasi *baringtonia*, laguna dan delta. Sedangkan lingkungan yang bersifat buatan yang terdapat di wilayah pesisir antara lain tambak, sawah pasang surut, kawasan pariwisata, kawasan industri, kawasan agro-industri dan kawasan pemukiman. Perencanaan dan pengelolaan wilayah pesisir secara sektoral biasanya berkaitan dengan hanya satu macam pemanfaatan sumber daya atau ruang pesisir oleh satu instansi pemerintah untuk memenuhi tujuan tertentu, seperti perikanan tangkap, tambak, pariwisata, pelabuhan, pemukiman atau industri minyak dan gas. Pengelolaan semacam ini dapat menimbulkan konflik kepentingan antar sektor yang berkepentingan yang melakukan aktivitas pembangunan pada wilayah pesisir.

Pasal 2 ayat (2) UUPA dikemukakan bahwa hak menguasai negara adalah memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Hak menguasai negara bukanlah berarti negara yang memiliki tanah, tetapi memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Selain itu, negara juga memiliki kewenangan untuk

menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air, dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Kemudian, dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA 1960 juga dijelaskan bahwa dalam rangka penerapan paham sosialisme di Indonesia, pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Wewenang tersebut dengan kata lain adalah wewenang untuk melakukan penataan ruang. Dalam melakukan penataan ruang tersebut, maka wajib memperhatikan asas-asas pengelolaan lingkungan hidup dan asas-asas penataan ruang serta asas-asas lain yang bersangkutan paut dengan hal tersebut yang terdapat dalam aturan perundang-undangan lainnya. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) dimana tiap-tiap daerah memiliki kewenangan penuh atas daerahnya sendiri, maka tiap-tiap kepala daerah mempunyai hak untuk kemudian melakukan penataan ruang.

Penataan ruang bukan hanya mengatur struktur ruang yang ada di wilayah daratan saja, tetapi menyangkut seluruh wilayah kabupaten/kota, termasuk wilayah pesisir yang dimilikinya. Wilayah pesisir memiliki arti strategis karena merupakan wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut. Kekayaan sumber daya pesisir

dikuasai oleh negara untuk dikelola sedemikian rupa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, memberikan manfaat bagi generasi sekarang tanpa mengorbankan kebutuhan generasi yang akan datang.

Secara umum, banyak masyarakat yang sudah bermukim di wilayah pesisir dan bahkan sudah ada pula yang memiliki hak atas tanah di wilayah pesisir. Hal ini kemudian berdampak pada perubahan ekosistem pesisir karena masyarakat yang bermukim di wilayah tersebut melakukan eksploitasi terhadap sumber daya pesisir. Namun, selain berdampak negatif, ada pula yang berdampak positif, yakni makin terpeliharanya ekosistem pesisir karena mereka yang bermukim di wilayah tersebut berpandangan bahwa itulah potensi hidup mereka.

Pemilikan dan penguasaan tanah di wilayah pesisir dibolehkan saja menurut aturan perundang-undangan yang berlaku. Lahirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang pada perkembangannya kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil lebih memberikan jaminan kepastian hukum bagi orang-orang yang hidup di wilayah pesisir (selanjutnya disebut Undang-Undang Pesisir). Tidak berbeda dengan pemilikan dan penguasaan tanah di wilayah daratan (di luar wilayah pesisir), pola penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir juga sering mengalami persengketaan.

Tinjauan Umum Tentang Penguasaan Tanah

Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang di-

maksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Menurut Urip Santoso¹ bahwa pengertian “penguasaan” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang merupakan haknya, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik.

Selanjutnya menurut Boedi Harsono² mengemukakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok ukur

pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu sebagai berikut:³

1. sebagai lembaga hukum.

Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- c. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
- d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;

¹ Urip Santoso, 2006, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, hal. 73.

² Lihat pendapat Boedi Harsono dalam Urip Santoso, *Ibid*, hal. 74.

³ *Ibid*, hal. 75

- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Adapun hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum Tanah Nasional, adalah (1) Hak bangsa Indonesia atas tanah; (2) Hak menguasai dari negara atas tanah; (3) Hak ulayat masyarakat hukum adat; dan (4) Hak perseorangan atas tanah, meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun. Menurut Soedikno Mertokusumo⁴, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Wewenang umum; wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA 1960 dan peraturan-peraturan hukum lainnya yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA 1960).
2. Wewenang khusus; wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah hak guna bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai ba-

ngunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah hak guna usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan atau perkebunan.

Wilayah Pesisir dan Tanah Pantai

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bahwa:

- (1) Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian Sumber Daya Pesisir 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.
- (2) Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut.

Kemudian menurut Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep.10/Men/2003 tentang Pedoman Perencanaan Pengelolaan Pesisir Terpadu dijelaskan bahwa:

Wilayah pesisir didefinisikan sebagai wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang saling berinteraksi, dimana ke arah laut 12 mil dari garis pantai dan sepertiga dari wilayah laut untuk Kabupaten/Kota dan ke arah darat hingga batas administrasi Kabupaten/Kota.

Seyogyanya tidak seorangpun di Indonesia yang belum pernah mendengar

⁴ *Ibid*, hal. 87.

perkataan wilayah pesisir. Di manapun orang berada, baik di kota maupun di pelosok-pelosok desa tentu pernah melihat wilayah pesisir. Akan tetapi banyak dari masyarakat kita mengetahui bahwa wilayah pesisir hanya dari jauh dan gambaran tentang wilayah pesisir yang diperoleh amat tergantung pada pengetahuan masing-masing orang. Sampai sekarang belum ada definisi wilayah pesisir yang baku. Namun demikian, terdapat kesepakatan umum di dunia bahwa wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan. Apabila ditinjau dari garis pantai, maka suatu wilayah pesisir memiliki dua macam batas yaitu batas yang sejajar garis pantai (horizontal) dan batas yang tegak lurus terhadap garis pantai (vertikal).

Akan tetapi, penetapan batas-batas suatu wilayah pesisir yang tegak lurus terhadap garis pantai, sejauh ini belum ada kesepakatan. Dengan perkataan lain, batas wilayah berbeda dari suatu negara ke negara yang lain. Hal ini dapat dimengerti karena setiap negara memiliki karakteristik lingkungan, sumber daya dan sistem pemerintahan tersendiri.

Menurut Soegiarto⁵ bahwa:

Definisi wilayah pesisir yang digunakan di Indonesia adalah daerah pertemuan anatara darat dan laut, ke arah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut, dan perembesan air asin, sedangkan ke arah wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar

maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat seperti pengundulan hutan dan pencemaran.

Dalam Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dijelaskan bahwa definisi wilayah pesisir seperti di atas memberikan suatu pengertian bahwa ekosistem pesisir merupakan ekosistem yang dinamis dan mempunyai kekayaan habitat yang beragam di darat maupun di laut serta saling berinteraksi antara habitat tersebut. Selain mempunyai potensi yang besar, wilayah pesisir juga merupakan ekosistem yang paling mudah terkena dampak kegiatan manusia. Selanjutnya menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Pesisir bahwa “Ekosistem adalah kesatuan komunitas tumbuh-tumbuhan, hewan, organisme dan non organisme lain serta proses yang menghubungkannya dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas”.

Menurut Beatley⁶, “wilayah pesisir didefinisikan sebagai wilayah peralihan antara laut dan daratan, ke arah darat mencakup daerah yang masih terkena pengaruh percikan air laut pasang surut dan ke arah laut meliputi daerah paparan benua”. Sedangkan Dahuri, Rais, Ginting dan Sitepu⁷ menyatakan bahwa:

Konsep wilayah pesisir dan lautan dari sudut pandang ilmu perancangan pembangunan wilayah tentunya berbeda dengan ilmu kelautan yang berorientasi kepada aspek fisik saja. Definisi yang dikembangkan dari aspek fisik bukan definisi fungsional, melainkan definisi yang bersifat kaku dan lebih berorientasi fisik. Definisi yang dikembangkan juga bervariasi tergantung negaranya. Sebagai contoh negara Costa Rica

⁵ Rokhmin Dahuri, 2004, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Laut Secara Terpadu*, Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita, hal. 8.

⁶ *Ibid*, hal. 9

⁷ Sungeng Budiharsono, 2005, *Teknik Analisis Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, hal. 22.

mendefinisikan batas wilayah pesisir adalah jarak secara sembarang ke arah darat dari pasang surut dan batas ke arah laut adalah rata-rata pasang terendah atau rata-rata pasang tertinggi.

Seringkali penggunaan istilah pantai dan pesisir tidak didefinisikan dengan jelas dan pasti. Diraputra⁸ memberikan pengertian pantai sebagai daerah pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratan. Oleh karena itu, tanah pantai adalah tanah yang berada antara garis air surut terendah dan garis air pasang tertinggi, termasuk di dalamnya bagian-bagian daratan mulai dari garis air pasang tertinggi sampai jarak tertentu ke arah daratan, yang disebut sebagai sempadan pantai.⁹ Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (5) Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 71 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pemanfaatan Dan Pendayagunaan Tanah Pantai dan Pulau Kecil Propinsi Sulawesi Selatan dijelaskan bahwa “Tanah Pantai adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan daratan termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah”.

Jenis-Jenis Wilayah Pesisir

Ruang lingkup pengaturan Wilayah Pesisir dalam Undang-Undang Pesisir, yakni ruang lautan yang masih dipengaruhi oleh kegiatan di daratan dan ruang daratan yang masih terasah pengaruh lautnya, serta Pulau-Pulau Kecil dan perairan sekitarnya yang merupakan satu kesatuan dan mempunyai potensi cukup besar yang

pemanfaatannya berbasis sumber daya, lingkungan, dan masyarakat. Dalam implementasinya, ke arah laut ditetapkan sejauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sedangkan ke arah daratan ditetapkan sesuai dengan batas kecamatan untuk kewenangan provinsi.

Kewenangan kabupaten/kota ke arah laut ditetapkan sejauh sepertiga dari wilayah laut kewenangan provinsi sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan ke arah daratan ditetapkan sesuai dengan batas kecamatan.

Menurut Hanafi¹⁰ bahwa wilayah didefinisikan sebagai suatu unit geografi yang dibatasi oleh kriteria tertentu yang bagian-bagiannya bergantung secara internal. Wilayah dapat dibagi menjadi 4 jenis, yaitu:

1. Wilayah Homogen; wilayah homogen adalah wilayah yang dipandang dari satu aspek/kriteria mempunyai sifat-sifat atau ciri-ciri yang relatif sama. Sifat-sifat dan ciri-ciri kehomogenan itu misalnya dalam hal ekonomi (seperti daerah dengan struktur produksi dan konsumsi yang homogen, daerah dengan tingkat pendapatan rendah/miskin, dan lain-lain).
2. Wilayah Nodal; wilayah nodal adalah wilayah yang secara fungsional mempunyai ketergantungan antara pusat (inti) dan daerah belakangnya. Tingkat ketergantungan ini dapat dilihat dari arus penduduk, faktor produksi, barang

⁸ Suparma A. Diraputra, 2001, *Sistem Hukum dan Kelembagaan Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu*, Prosiding Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, Bogor: PKSPL IPB. Dikutip dalam Nanin Triawanati Sugito dan Dede Sugandi, Tanpa Tahun, *Urgensi Penentuan dan Penegakan Hukum Kawasan Sempadan Pantai*, Makalah, hal. 4.

⁹ *Ibid*, hal. 5

¹⁰ *Ibid*, hal. 18

dan jasa ataupun komunikasi dan transportasi.

3. Wilayah Perencanaan; wilayah perencanaan adalah wilayah yang memperlihatkan koherensi atau kesatuan keputusan-keputusan ekonomi. Wilayah perencanaan dapat dilihat sebagai wilayah yang cukup besar untuk memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan penting dalam penyebaran penduduk dan kesempatan kerja.
4. Wilayah Administratif; wilayah administratif adalah wilayah yang batas-batasnya ditentukan berdasarkan kepentingan administrasi pemerintahan atau politik, seperti provinsi, kabupaten, kecamatan, kelurahan/desa dan RW/RT.

Selanjutnya Sugeng Budiharsono¹¹ menyatakan bahwa wilayah pesisir dan lautan dari konsep wilayah bisa termasuk dalam empat jenis wilayah di atas. Sebagai wilayah homogen, wilayah pesisir merupakan wilayah yang memproduksi ikan, namun bisa juga dikatakan sebagai wilayah dengan tingkat pendapatan penduduknya yang tergolong di bawah garis kemiskinan. Sebagai wilayah nodal, wilayah pesisir seringkali sebagai wilayah belakang, sedangkan daerah perkotaan sebagai intinya. Bahkan seringkali wilayah pesisir dianggap sebagai halaman belakang yang merupakan tempat pembuangan segala macam limbah. Sebagai wilayah administrasi, wilayah pesisir dapat berupa wilayah administrasi yang relatif kecil yaitu kecamatan atau desa, namun juga dapat berupa kabupaten/kota pada kabupaten/kota yang berupa pulau kecil. Sedangkan sebagai wilayah perencanaan, batas wilayah pesisir lebih ditentukan dengan kriteria ekologis. Karena menggunakan batasan kriteria eko-

logis tersebut, maka batas wilayah pesisir sering melewati batas-batas satuan wilayah administrasi.

Pengaturan Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir

Pengaturan mengenai pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia diatur dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Undang-Undang Pesisir) serta tidak terlepas pula dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau yang dikenal dengan nama UUPA. Lahirnya Undang-Undang Pesisir patut diberikan apresiasi positif karena hal ini menandakan adanya niat baik dari semua pihak, terutama legislatif dan eksekutif untuk memperhatikan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai potensi unggulan yang selama ini termarginalkan. Undang-Undang Pesisir diharapkan menjadi payung hukum bagi semua *stakeholder* yang memanfaatkan kawasan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil agar terhindar dari konflik pemanfaatan yang berkepanjangan.

Menurut Undang-Undang Pesisir, pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹¹ *Ibid*, hal. 21.

Pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), yakni hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. HP3 yang dimaksud meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut.

HP3 diberikan dalam luasan dan waktu tertentu dan pemberian HP3 yang dimaksud wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, masyarakat adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing. HP3 dapat diberikan kepada orang perseorangan warga negara Indonesia, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia, atau masyarakat adat. HP3 diberikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang tahap kesatu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan tahap kedua diperpanjang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. HP3 ini juga dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan.

Permasalahan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 adalah bahwa ketentuan pasal 16 sampai dengan pasal 22 tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) disinyalir mempersempit ruang bagi masyarakat pesisir untuk mengakses sumber daya, baik di permukaan laut, badan air maupun di bawah dasar laut. Tidak ada lagi ruang bagi masyarakat pesisir, khususnya nelayan, petani ikan, pelaku UKMK kelautan dan buruh nelayan untuk

melakukan penggunaan dan pemanfaatan wilayah pesisir. Semua akses sumber daya kelautan praktis akan dikuasai pemilik modal. Hanya merekalah yang mampu memenuhi segala persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 ini. Masyarakat pesisir yang menjadi semakin miskin hanya bisa menyaksikan eksploitasi dan degradasi sumber daya kelautan dan perikanan serta lingkungan pesisir yang tiada terkendali. Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 adalah mengubah Pasal 16 sampai 22. Namun demikian, perubahan tersebut secara substantif tidak memberikan pengaruh yang signifikan bagi perluasan akses masyarakat pesisir.

Secara sosio-kultural, masyarakat pesisir sangat bergantung terhadap sumber-sumber ekonomi wilayah pesisir di lautan maupun daratan. Di lautan mereka bergantung pada sumber daya kelautan seperti ikan, mangrove, terumbu karang dan rumput laut. Sementara di daratan, mengandalkan sumber daya air, lahan untuk pertanian tanaman pangan, tambak, dan permukiman. Dengan demikian, kedaulatan masyarakat pesisir adalah kedaulatan atas sumber-sumber ekonomi di wilayah tersebut. Kedaulatan tersebut, dengan lahirnya undang-undang sektoral menyebabkan terkikis secara perlahan namun pasti karena terjadinya tumpang tindih antar undang-undang yang kemudian menyebabkan tertutupnya akses masyarakat pesisir terhadap sumber daya agraria di wilayah daratan pesisir.

Selain mengacu pada peraturan perundang-undangan tersebut di atas, pemanfaatan wilayah pesisir di tiap daerah diatur pula dengan Peraturan Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pada

dasarnya, pengelolaan wilayah pesisir perlu diatur karena:

1. Negara Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia (17.508 pulau).
2. Bentangan garis pantai sepanjang 81.000 km.
3. Luas laut sekitar 3,1 juta km².
4. 70% dari 220 juta jiwa penduduk hidup di wilayah pesisir.
5. 8 dari 10 kota besar berlokasi di daerah pantai.
6. Laju pertumbuhan penduduk wilayah pesisir di atas rata-rata nasional.
7. Potensi sumber daya alam (keanekaragaman hayati) dan jasa-jasa lingkungannya.
8. Posisi geografiknya yang terletak pada pertemuan wilayah darat dan laut.

Alasan-alasan tersebut di atas termaktub dalam penjelasan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Selain alasan tersebut di atas, alasan yang terpenting adalah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang rentan mengalami kerusakan akibat aktivitas orang dalam memanfaatkan sumber dayanya atau akibat bencana alam. Selain itu, akumulasi dari berbagai kegiatan eksploitasi yang bersifat parsial/sektoral di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil atau dampak kegiatan lain di hulu wilayah pesisir yang didukung peraturan perundang-undangan yang ada sering menimbulkan kerusakan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Pada dasarnya, penggunaan dan pemanfaatan tanah di wilayah pesisir diperbolehkan oleh undang-undang sepanjang masih tetap memperhatikan keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati, serta kelestarian

fungsi lingkungan. Hal tersebut sebagaimana termaktub dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yaitu:

Penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pulau-pulau kecil dan bidang-bidang tanah yang berada di sempadan pantai, sempadan danau, sempadan waduk, dan atau sempadan sungai, harus memperhatikan :

- a. Kepentingan umum;
- b. keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan.

Pemanfaatan dan pendayagunaan tanah di wilayah pesisir sangat perlu diatur oleh karena pertumbuhan penduduk yang makin meningkat yang kemudian mendorong pemanfaatan tanah di wilayah pesisir. Untuk terjadinya keteraturan serta pemanfaatan yang berhasilguna dan berdayaguna bagi kelangsungan dan kelestarian ekosistem, maka pemanfaatan dan pendayagunaan tanah di wilayah pesisir perlu untuk diatur secara sprisifik dalam peraturan daerah ataupun dalam bentuk keputusan gubernur, bupati, ataupun walikota. Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, masyarakat dapat menggunakan wilayah pesisir untuk kepentingan pemukiman sepanjang tidak melewati garis sempadan pantai. Tanah-tanah yang berada di luar garis sempadan pantai selanjutnya dikuasai oleh negara. Untuk pemanfaatannya, maka pihak yang berkepentingan harus mendapat persetujuan dari pemerintah daerah setempat dan hak yang dapat diperoleh adalah Hak Pakai (HP) atau Hak Pengelolaan (HPL).

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian

dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dijelaskan bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak pakai/pengelolaan pada hakekatnya bukanlah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA, melainkan merupakan pemberian pelimpahan sebahagian kewenangan untuk melaksanakan Hak Menguasai Negara kepada pemegang Hak Pengelolaan. Dalam penjelasan UUPA Angka II butir 2 dinyatakan bahwa:

Negara dapat memberikan tanah yang dikuasai oleh Negara kepada orang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan (Departemen, Jawatan atau Daerah Swantara).

Bagian-bagian dari pada hak pengelolaan yang diserahkan kepada pihak ketiga dapat diberikan dengan status Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Kewenangan pemberian hak di atas hak pengelolaan adalah tetap mengacu pada Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Dalam Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan tidak diatur secara khusus/rinci mengenai tata cara penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan, hanya dalam ketentuan

umum pasal 4 ayat (2) dijelaskan bahwa “Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah hak pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang hak pengelolaan”. Namun demikian, Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan sebenarnya dimaksudkan sebagai pengganti Keputusan Presiden yang merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah, yang di dalam beberapa ketentuan pasal-pasal nya dinyatakan akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden, termasuk mengenai ketentuan Pasal 22 ayat (3) dan Pasal 42 ayat (3) yang menyatakan bahwa

Pasal 22 ayat (3)

Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 42 ayat (3)

Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak pakai atas Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah terdapat beberapa pasal yang mengatur mengenai masalah yang berkaitan dengan pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan, antara lain dalam Pasal 21 dan Pasal 41 yakni:

Pasal 21

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah:

- a. Tanah Negara
- b. Tanah Hak Pengelolaan
- c. Tanah Hak Milik

Pasal 41

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah:

- a. Tanah Negara
- b. Tanah Hak Pengelolaan
- c. Tanah Hak Milik

Sampai saat ini, hak pengelolaan yang diterbitkan atas penguasaan tanah-tanah pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang bagian-bagian tanahnya diberikan hak-hak kepada pihak lain adalah:

- a. Hak pengelolaan atas nama pemerintah.
- b. Hak pengelolaan atas nama Departemen Transmigrasi, Departemen Peretanian Cq. Direktorat Jendral perikanan.
- c. Hak pengelolaan atas nama BUMN/D (Perum Perumnas, Perumka, PT. (persero) Kereta api, PT (persero) Angkasa Pura, PT (persero) Pelabuhan Indonesia, PT (persero) Perusahaan Listrik Negara dan PT (persero) Telekomunikasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka jelas bahwa PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) memiliki kewenangan hak pengelolaan terhadap kawasan-kawasan yang telah ditetapkan sesuai dengan aturan dan perundang-undangan. Selanjutnya PT (persero) PELINDO sebagai pemegang hak pengelolaan memiliki kewenangan menyerahkan sebagian dari wilayah hak pengelolaannya untuk diserahkan kepada pihak ketiga dengan status Hak Guna Bangunan/Hak Pakai. PT (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) masuk dalam ruang lingkup pemberian hak

pengelolaan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1996 tentang Kepelabuhanan dimana disebutkan dalam Pasal 12 bahwa “tanah-tanah di lingkungan kerja pelabuhan diberikan dengan Hak Pengelolaan”.

Pengaturan penguasaan tanah pantai di wilayah kabupaten/kota hanya diberikan kepada PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) dengan cara sebagai berikut:

- Berdasarkan surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Tanggal 19 Februari 1999 Nomor 110-591 perihal penyampaian Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara ditegaskan bahwa keputusan untuk memberikan Hak Pengelolaan tetap menjadi kewenangan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN.
- Berdasarkan peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Hak Pengelolaan adalah:
 - a. Permohonan Hak Pengelolaan diajukan secara tertulis;
 - b. Permohonan Hak Pengelolaan tersebut di lampiri dengan:
 - Foto copy identitas permohonan atau surat keputusan pembentukannya atau akta penndirian perusahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - Rencana penguasaan tanah jangka pendek dan jangka panjang
 - Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah

atau sirat izin percadangan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

- Bukti pemilikan dan bukti perolehan tanah berupa sertifikat, penunjukan atau penyerahan dari pemerintah, pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik atau bukti perolehan tanah lainnya.
 - Surat persetujuan atau rekomendasi dari instansi terkait, apabila diperlukan.
 - Surat ukur apabila ada.
 - Surat pernyataan atau bukti bahwa seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah.
- c. Permohonan Hak Pengelolaan dimaksud di ajukan kepada Menteri melalui Kepala badan Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan;
- d. Keputusan pemberian atau penolakan pemberian hak pengelolaan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

Status Penguasaan Tanah Oleh Masyarakat yang Berada Di Wilayah Pantai dan Wilayah Pesisir

Dewasa ini, sejalan dengan pesatnya pembangunan di berbagai bidang khususnya di wilayah-wilayah perkotaan menyebabkan ketersediaan tanah semakin terbatas. Konsekuensi dari kondisi tersebut adalah permasalahan di bidang pertanahan yang akhir-akhir ini makin sering terjadi. Sengketa tanah karena soal kepemilikan

antara dua pihak baik perorangan maupun badan hukum, aksi penolakan dari pemilik tanah atas rencana pembangunan proyek pemerintah serta keluhan dan pembangkangan karena pencabutan atau pembebasan atas hak penguasaan tanah merupakan persoalan-persoalan di bidang pertanahan yang sering terjadi.

Pengelolaan wilayah pesisir tidak dapat dipisahkan dari status fungsi dan kepemilikan tanah pada kawasan tersebut. Pemberian hak atas tanah, baik yang dikuasai secara perorangan maupun yang dikuasai secara adat untuk lahan-lahan daratan yang tidak dipengaruhi pasang surut air laut lebih mudah diselesaikan, karena sudah diatur oleh UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya. Masalah lain yang sangat menonjol adalah daratan-daratan di kawasan pantai tersebut bergerak secara labil dan tak terduga. Pergeseran daratan ini dapat diakibatkan oleh adanya tanah longsor atau adanya tanah timbul akibat sedimentasi. Dalam usaha memanfaatkan tanah timbul ada perbedaan-perbedaan pendapat. Ada “tanah” yang sudah dimanfaatkan ketika belum lagi berbentuk “tanah”, melainkan baru sebagai genangan air yang dangkal. Ada pula sebidang tanah timbul yang sudah dimanfaatkan, ketika sifat tanahnya masih belum pantas lagi diolah untuk menjadi tanah pertanian, karena kadar garam tanahnya masih tinggi.

Dalam pertumbuhan tanah timbul, okupasi lahan oleh masyarakat belum tentu menunggu sampai benar-benar ada wujud “tanah”. Begitu tanah itu muncul kemudian dimulai pengolahannya menjadi tanah pertanian yang baik, okupasi masyarakat di atas tanah itu biasanya sudah mantap. Lahan di kawasan pantai yang tidak dibebani hak milik, dikuasai oleh Negara dan digunakan sesuai peruntukan/fungsinya untuk kemakmuran rakyat. Peralihan status lahan

dari lahan Negara menjadi lahan yang dilekati hak yang bukan tanah Negara dapat ditempuh dengan proses permohonan tanah Negara/pemberian hak. Peraturan yang secara khusus mengatur tanah timbul secara alami memang belum ada, akan tetapi, mungkin dapat digunakan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 yang mengatur tentang pengusahaan tanah-tanah Negara, sebelum ada peraturan yang baru. Selain Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, kiranya perlu juga diperhatikan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Yang Berhak Atau Kuasanya. Undang-undang ini pada intinya mengatur tentang larangan untuk menggunakan tanah atau muka bumi bagi setiap orang yang tidak memiliki ijin yang sah dari penguasa tanah tersebut. Undang-undang ini melarang penggunaan secara liar bagi muka bumi dalam wujud tahapan manapun, baik itu masih berwujud tanah yang tergenang air secara berkala, ataupun yang sudah berwujud tanah padat. Dengan undang-undang ini, Pemerintah Daerah berwenang mengambil tindakan yang perlu apabila ada pelanggaran-pelanggaran hukum.

Penguasaan tanah pantai dan pengelolaan wilayah pesisir tergantung kepada siapa yang menguasai pantai secara fisik. Umumnya, jika di atas kawasan pantai berdiri suatu usaha wisata, maka yang melakukan penguasaan dan pemanfaatan adalah pihak pengusaha itu sendiri. Demikian pula sebaliknya, jika tidak ada usaha-usaha wisata yang berdekatan dengan kawasan pantai atau yang berada di atas kawasan pantai, maka penguasaan dan pemanfaatannya dilakukan oleh masyarakat. Pesisir atau wilayah pantai merupakan wilayah yang sangat rentan terhadap perubahan, baik perubahan alam maupun perubahan akibat ulah manusia. Demi Kepentingan umum,

dimungkinkan untuk menggunakan wilayah pesisir dengan catatan memperhatikan keterbatasan daya dukung, pembangunan berkelanjutan, dapat menjaga ekosistem dan keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan. Oleh karena itu pengelolaan merupakan kunci boleh atau tidaknya wilayah pesisir tersebut digunakan untuk kepentingan umum.

Mengenai status tanah pantai yang dikuasai masyarakat di Indonesia pada umumnya adalah tanah dengan status hak milik negara atau di kuasai oleh negara. Akan tetapi, masyarakat yang berdomisili di wilayah tersebut telah menempati dengan kurung waktu yang cukup lama, yakni rata-rata kurang lebih 30 (tiga puluh) tahun. Secara garis besar status tanah pantai yang di tempati oleh masyarakat hanya diberi hak pakai dan hak pengelolaan, dengan syarat harus mematuhi semua aturan yang berlaku. Dengan kata lain bahwa jika suatu waktu pemerintah ingin mengambil alih tanah tersebut, maka masyarakat yang bermukim di wilayah tersebut harus menyerahkannya.

Mengenai status penguasaan tanah pantai, hal ini dapat ditinjau dari perspektif teori penguasaan dan kepemilikan sumber daya alam. Farida Patittingi¹² mengemukakan bahwa:

Penguasaan dan pemilikan mencerminkan adanya hubungan yang melekat pada sesuatu (*benda*) oleh seseorang atau badan hukum, namun sesungguhnya pengertiannya berbeda satu sama lain. Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan

¹² Farida Patittingi, 2008, *Hak Atas Tanah Pulau-Pulau Kecil*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, hal. 9

benda merupakan hubungan yang disebut “hak”. Makna dari sebutan itu adalah hak kepemilikan atas suatu benda tersebut hak milik atas benda itu atau dikenal sebagai *property right*, yang oleh Chambers diartikan bahwa “*property rights are right to things*”.

Namun kata milik itu sendiri dalam makna hukum lebih menekankan pada haknya dari pada kepada bendanya, sebagaimana dikemukakan oleh Panesar bahwa “*property, in legal term, therefore means a right to thing rather than the things itself*”, yaitu hak milik dalam istilah hukum, berarti hak akan sesuatu barang/benda lebih dari barang-barang itu sendiri.¹³

Dalam teori milik bersama (*common property*) penguasaan atas sumber daya alam merupakan milik semua orang dan bukan milik siapa pun. Ini berarti bahwa suatu sumber daya alam disebut “milik bersama”, jika secara fisik dan hukum dapat digunakan oleh lebih dari seorang pemakai sehingga sumber daya alam itu dapat dikatakan boleh digunakan oleh siapa pun juga berdasarkan prinsip persaingan bebas. Termasuk dalam kategori “milik bersama” adalah pembagian hak milik atas sumber daya alam sehingga beberapa pemilik mempunyai hak yang sama untuk menggunakan sumber daya tersebut. Kepemilikan dalam arti ini hanya sebatas untuk menggunakan, tidak termasuk hak untuk mengalihkannya. Ahli waris pemilik bersama akan memiliki secara bersama-sama hanya karena keanggotaannya pada kelompok (suku, desa, dan sebagainya).

Adanya kepemilikan bersama tentunya tidak menafikkan keberadaan

kepemilikan pribadi karena kepemilikan pribadi merupakan hak alamiah/kodrati. Hak milik adalah hak alamiah dari setiap individu berdasarkan prinsip keadilan. Hubungan pemerintah dalam pengaturan kembali hak-hak tersebut dapat dilakukan sepanjang ada konsesi terhadap hak individu tersebut. Dengan demikian, tindakan pemerintah untuk melindungi hak milik hanyalah sepanjang hak-hak untuk hidup dan kemerdekaan.

Tanah di wilayah pantai pada umumnya telah tempati oleh masyarakat dalam jangka waktu yang lama dan bahkan ada yang telah dihuni atau bermukim di wilayah tersebut secara turun temurun. Penguasaan secara turun temurun tersebut bersangkut paut dengan penguasaan wilayah pesisir oleh masyarakat adat yang kemudian diakui dalam undang-undang.

Secara yuridis, untuk memperoleh izin pendayagunaan wilayah pesisir, maka pihak yang bersangkutan harus mendapat izin dari PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) karena perusahaan inilah yang diberi kewenangan oleh negara berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk mengelola wilayah pesisir. Peranan kelurahan pada konteks ini adalah sebagai mediator antara masyarakat dengan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Oleh karena itu, ada juga masyarakat yang mengurus izin melalui kelurahan. Dalam proses perizinan pemanfaatan wilayah pesisir tersebut, antara masyarakat dengan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) membuat Perjanjian Penggunaan Tanah Pelabuhan yang dimediasi oleh pihak kelurahan. Adapun status tanah setelah disepakati oleh kedua belah pihak adalah tanah hak pakai. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 41 UUPA bahwa:

¹³ *Ibid*

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka status tanah yang terletak di wilayah pesisir yang dimanfaatkan oleh masyarakat adalah hak pakai. Sebenarnya ada 2 (dua) persepsi yang kemungkinan muncul atas status tanah tersebut apabila melihat dari segi perjanjian antara masyarakat dengan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Di satu sisi dapat dikategorikan sebagai hak pakai karena perjanjian antara masyarakat dengan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) bukan merupakan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, tetapi perjanjian penggunaan tanah pelabuhan. Namun, di sisi lain, perjanjian penggunaan tanah pelabuhan tersebut dapat dikategorikan atau sama dengan perjanjian pengolahan lahan sehingga status tanah tersebut tidak bisa dikategorikan hak pakai. Apabila perjanjian tersebut dikategorikan atau disamakan dengan perjanjian pengolahan tanah, maka status tanah tersebut seharusnya hak sewa.

Dalam Pasal 16 UUPA, hak-hak atas tanah yang dapat diberikan ada 7 (tujuh) macam hak, yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak

Pakai, Hak sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan. Menurut UUPA, Hak Sewa yang dimaksud adalah hak sewa untuk bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA dijelaskan bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

Ketentuan tersebut di atas tidak dapat dijadikan acuan bahwa status tanah pantai yang terletak di wilayah pesisir adalah hak sewa karena yang menjadi pertimbangan lainnya adalah alas hak dari tanah tersebut. Dari segi yuridisnya, tanah tersebut adalah tanah negara yang kemudian diserahkan kepada PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Dengan demikian, maka status tanah yang terletak di wilayah pesisir adalah tanah hak pakai.

Status penguasaan dan pemanfaatan wilayah pesisir juga bersinggungan erat dengan penatagunaan tanah dan penataan ruang. Orang dan atau badan hukum dapat menguasai dan memanfaatkan wilayah pesisir apabila sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Untuk itu diperlukan perencanaan penataan ruang yang baik disertai dengan penatagunaan tanah untuk memberikan akses kepada masyarakat yang ingin memanfaatkan wilayah pesisir. Secara umum, tahapan dalam penataan ruang adalah diawali dengan proses konsolidasi tanah, kemudian penatagunaan tanah sampai akhirnya pada tahap penataan rungan. Artinya bahwa konsolidasi tanah dan penatagunaan tanah merupakan pendukung yang paling utama dalam proses penataan ruang. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun

2004 tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 3 dijelaskan bahwa tujuan penatagunaan tanah adalah:

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan, maka terlihat bahwa tanah pantai pada hakikatnya dapat dimiliki atau dihaki oleh orang atau badan hukum. Kepemilikan dan penguasaan tanah pantai dan pemanfaatan wilayah pesisir ini tentunya harus memperhatikan dan disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Kesimpulan

Pengaturan penguasaan tanah pantai dan pengelolaan wilayah pesisir oleh masyarakat di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan

Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta tidak terlepas pula dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau yang dikenal dengan nama UUPA. Selain mengacu pada peraturan perundang-undangan tersebut di atas, pemanfaatan wilayah pesisir di tiap daerah diatur pula dengan Peraturan Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Penguasaan tanah pantai dan pengelolaan wilayah pesisir di Indonesia diserahkan kepada PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) untuk mengelolanya. Oleh karena itu, bagi masyarakat yang ingin menggunakannya harus mendapat izin dari PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO).

Status penguasaan tanah pantai oleh masyarakat adalah merupakan tanah hak pakai yang diberikan oleh PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Negara memberikan kewenangan kepada PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) untuk kemudian mengelola wilayah pesisir yang berada di lingkup kerjanya melalui hak pengelolaan sehingga bagi pihak-pihak yang akan memberdayakan dan memanfaatkan wilayah pesisir tersebut harus melalui izin PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Bagi masyarakat yang akan membangun di wilayah pesisir tersebut sebagai tempat tinggalnya, harus pula mendapat izin dan membuat perjanjian dengan PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO).

Daftar Bacaan

Budiharsono, Sungeng, 2005, *Teknik Analisis Pembangunan Wilayah*

Pesisir dan Lautan, Jakarta: PT.
Pradnya Paramita.

Dahuri, Rokhmin, 2004, *Pengelolaan
Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan
Laut Secara Terpadu*, Jakarta:
Penerbit Pradnya Paramita.

Patittingi, Farida, 2008, *Hak Atas Tanah
Pulau-Pulau Kecil*, Disertasi,
Program Pascasarjana Universitas
Hasanuddin, Makassar.

Santoso, Urip, 2006, *Hukum Agraria dan
Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta:
Prenada Media.

Sugito, Nanin Trianawati dan Dede
Sugandi, Tanpa Tahun, *Urgensi
Penentuan dan Penegakan Hukum
Kawasan Sempadan Pantai*,
Makalah,

Penegakan Hukum terhadap Pesawat Militer Asing yang Diterbangkan dari Kapal Induk saat Melintas Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)

Ahmad Novam Hajaruman
Pusat Penerbal TNI AL Surabaya

Abstract: *The Archipelagic Sea Lane Passage of Indonesia is a sea lane on Indonesian waters which can be bypassed by foreign ships and aircrafts continuously, expeditiously and rapidly based on United Nation Convention on the Law Of the Sea, 1982 which Indonesia has ratified through Act Number 17 of 1985. As archipelagic state, Indonesian government has stipulated Act Number 6 of 1996 dated August 8, 1996 on Indonesian Waters. It is executed by Government Regulation Number 37 of 2002 on the Rights and Duties of Foreign Ships and Aircrafts Exercising the Right to Cross the Archipelagic Sea Lane Passage of Indonesia. However, there are still many aircrafts, especially foreign military aircrafts that cross the Archipelagic Sea Lane Passage of Indonesia beyond the existing provisions. Based on the issue, how to regulate the foreign military aircrafts as a unit of aircraft carrier to cross the Archipelagic Sea Lane Passage of Indonesia, and how to punish the foreign military aircrafts passing out of the predetermined route of the Archipelagic Sea Lane Passage of Indonesia. This work is the result of normatively legal research with statute approach and using literature study. Based on the existing provisions above, it can be concluded that the foreign military aircraft flown from the aircraft carrier when they pass the Archipelagic Sea Lane Passage of Indonesia is permitted with condition to comply the existing provisions. If they break rules, they will be warned and can be forcibly landed according to existing procedures.*

Keywords: *Archipelagic Sea Lane Passage of Indonesia, military aircrafts, aircraft carrier*

Abstrak: Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) adalah suatu alur laut di wilayah perairan Indonesia yang dapat dilewati oleh kapal dan pesawat udara asing secara terus menerus dan langsung serta secepat mungkin yang telah ditetapkan berdasarkan Hukum Laut Internasional /UNCLOS 1982 yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU Nomor 17 Tahun 1985. Sebagai Negara kepulauan Pemerintah Indonesia telah menetapkan Undang-undang (UU) Nomor 6 tahun 1996 tanggal 8 Agustus 1996 tentang Perairan Indonesia yang dilengkapi oleh Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing yang melaksanakan Hak Lintas di ALKI. Namun demikian masih banyak ditemukan pesawat udara khususnya pesawat militer asing yang melaksanakan lintas ALKI di luar ketentuan yang ada. Berdasarkan permasalahan tersebut bagaimana pengaturan terhadap lintas pesawat militer asing sebagai satuan dari kapal induk di atas ALKI dan tindakan yang dapat dilakukan terhadap pesawat militer asing yang melintas keluar dari rute ALKI yang telah ditentukan. Artikel ini merupakan hasil penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan menggunakan studi kepustakaan. Dari ketentuan yang ada di atas maka dapat dinyatakan bahwa pesawat militer asing yang diterbangkan dari kapal induk saat melintas ALKI adalah diijinkan dengan mematuhi ketentuan yang ada dan akan diberikan peringatan apabila meyalahi aturan serta dapat diturunkan dengan paksa sesuai prosedur yang ada.

Kata kunci: Alur Laut Kepulauan Indonesia, pesawat militer, kapal induk.

Pendahuluan

Secara geografis wilayah Indonesia berada pada posisi yang cukup strategis di jalur lalu-lintas dunia, sehingga memiliki dampak positif dalam perkembangannya. Selain itu sebagai negara kepulauan, Indonesia terletak di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik serta Benua Asia dan Benua Australia mempengaruhi tatanan kehidupan dunia yang memiliki kepentingan di wilayah ini. Sebagaimana diketahui bersama bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berciri nusantara, terbentang dari Sabang sampai Merauke 6°.04' LU 11°.00 LS dan 94°.57' BT sampai 141°.01'BT, terdiri dari lebih dari 17.000 pulau.¹ Dengan batasan tersebut, Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas yakni sekitar 5.193.253 Km². Luas wilayah yang dimiliki menggambarkan tersebut mengandung potensi dan peluang besar dalam upaya memanfaatkan segala kekayaan yang dimiliki.

Perjuangan Indonesia guna memperoleh pengakuan masyarakat Internasional atas konsep negara kepulauan telah berhasil dicapai dengan diterima dan dicantumkan prinsip Negara Kepulauan pada Bab IV Konvensi PBB Tahun 1982 tentang Hukum Laut (UNCLOS 1982). Namun demikian, dalam prakteknya Indonesia harus mempertimbangkan dan mengakui hak-hak negara lain dalam kepentingan perhubungan laut, terutama kapal-kapal militer atau armada laut untuk melintas di perairan kepulauan Indonesia yang biasa

dipergunakan sebagai alur pelayaran internasional.

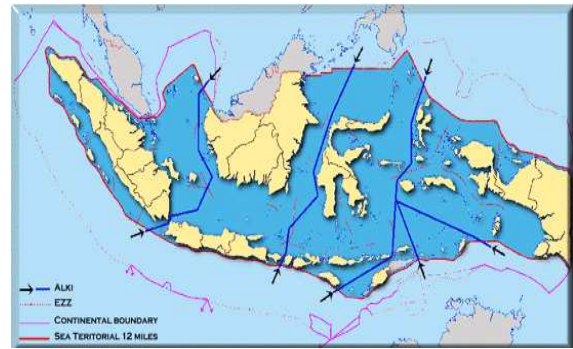
Sebagai suatu Negara Kepulauan (*Archipelagic State*) yang merupakan satu kesatuan utuh dengan perairan laut yang mengelilinginya, berdasarkan ketentuan hukum laut internasional, Indonesia berkewajiban menyediakan alur lintas di laut dan udara di atasnya yang dikenal dengan nama Alur Laut Kepulauan Indonesia (selanjutnya disebut ALKI). Dengan meratifikasi Konvensi Hukum Laut Tahun 1982, Pemerintah Indonesia telah menetapkan ALKI melalui Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 1996 tanggal 8 Agustus 1996 tentang Perairan Indonesia yang dilengkapi oleh Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing yang Melaksanakan Hak Lintas di ALKI. Ditinjau dari aspek ekonomi, ALKI memberikan keuntungan dan devisa bagi Indonesia serta secara geografis menambah luasnya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI). Namun ditinjau dari aspek pertahanan dan keamanan, ALKI dapat menjadi potensi kerawanan yang harus diwaspadai dan dicermati, karena selain seolah-olah wilayah NKRI “dipotong-potong” secara imajiner, ALKI juga merupakan jalan pendekat paling aman bagi kekuatan asing yang bermaksud dan mengancam keutuhan dan kesatuan NKRI. Untuk meminimalkan kerawanan yang timbul dan yang diperkirakan akan timbul, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI AU) sebagai unsur penegak kedaulatan dan hukum di udara telah secara rutin melaksanakan kegiatan pengamanan, pengamatan dan pengintaian dari udara di wilayah ALKI baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan

¹ Koesnadi Kardi, Masyarakat Internasional Wajib Menghormati Wilayah Kedaulatan Laut dan Udara RI, dalam Prosiding Seminar Sehari Penerbangan TNI Angkatan Laut, Juanda Juni-2004, hal. 17.

Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL) sebagai penegak kedaulatan di laut. Namun apabila dicermati, kegiatan ini belum dilaksanakan secara optimal dengan masih ditemukannya pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh kapal-kapal atau pesawat udara yang melalui jalur ALKI tersebut. Kendala utama yang dihadapi di lapangan saat ini adalah rendahnya kesiapan dan ketersediaan alat utama sistem senjata (alutsista) dan fasilitas-fasilitas pendukungnya, ketidakjelasan sistem dan metode yang digunakan sehingga TNI AU maupun TNI AL tidak mempunyai payung hukum yang kuat bila ada pelanggaran udara maupun laut di wilayah ALKI.

Dengan wilayah yang dimiliki Indonesia, maka telah ditetapkan alur laut kepulauan Indonesia untuk menghubungkan dua perairan bebas, yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik meliputi²:

- a. ALKI I: Selat Sunda – Selat Karimata – Laut Natuna – Laut Cina Selatan.
- b. ALKI II: Selat Lombok – Selat Makassar – Laut Sulawesi.
- c. ALKI III-A: Laut sawu – Selat Ombai – Laut Banda (Barat Pulau Buru) – Laut Seram (Timur Pulau Mongole) – Laut Maluku – Samudera Pasifik.
- d. ALKI III-B: Laut Timor – Selat Leti – Laut Banda (Barat Pulau Buru) – Laut Seram (Timur Pulau Mongole) – Laut Maluku – Samudera Pasifik.
- e. ALKI III-C: Laut Arafuru – Laut Banda (Barat Pulau Buru) – Laut Seram (Timur Pulau Mongole) – Laut Maluku – Samudera Pasifik.



Gambar 1. Peta Alur Kepulauan Indonesia berdasarkan PP No 37 Tahun 2002 (Saat ini sedang dibahas mengenai kajian ALKI lintas laut Jawa dan yang berbatasan Timor Leste)

Dengan ditetapkan alur laut kepulauan Indonesia tersebut maka setiap kapal asing atau pesawat udara asing yang akan melintasi Indonesia harus melewati rute tersebut. Hal ini untuk menjamin keamanan dan pertahanan wilayah Indonesia sesuai yurisdiksi nasional baik wilayah lautan maupun daratan. Kedua wilayah tersebut memiliki wilayah udara nasional merupakan ruang udara yang berada di atas darat dan laut yang ditetapkan secara hukum nasional dan diakui secara hukum internasional sebagai tatanan normatif yang dapat digunakan untuk kepentingan perhubungan, transportasi, komunikasi dan pertahanan serta kepentingan manusia lainnya. Hak dan kewenangan negara terhadap wilayah ruang udara meliputi pemanfaatan untuk segala kepentingannya dan menjaga diri dari segala kemungkinan gangguan dan ancaman yang timbul berkaitan dengan penegakkan hukum serta kedaulatan suatu wilayah negara.

Sesuai ketentuan dalam Konvensi Chicago 1944 (rezim hukum udara) Pasal 1, ruang udara mengandung pengertian “Suatu kesatuan wilayah yang utuh dan menyeluruh bagi suatu negara.” Bagi Indonesia, hal ini tidak menutup kemungkinan adalah pengecualian sebagai konse-

² Boer Mauna, 2005, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Edisi kedua, Alumni, Bandung, hal. 398.

kuensi logis dari perkembangan hukum baik internasional maupun nasional. Sebagai contoh negara Indonesia telah melaksanakan kesepakatan dengan pemerintah Singapura mengenai kewenangan pengaturan lalu lintas ruang udara melalui *Flight Information Region* (FIR) di wilayah perbatasan Indonesia – Singapura tanggal 21 September 1995. Kesepakatan ini sangat rentan dengan munculnya permasalahan yang berkaitan dengan kedaulatan negara terhadap ruang udara, khususnya di wilayah perbatasan. Begitu pula lahirnya rezim hukum laut internasional yakni “*United Nation Convention on the Law Of the Sea*” (UNCLOS 1982) yang kemudian diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang berlakunya UNCLOS 1982 merupakan dasar hukum secara internasional maupun nasional yang mengakomodasi kepentingan bangsa Indonesia membentuk negara kepulauan sebagai kesatuan yang utuh NKRI.

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki kewenangan terhadap pengaturan lalu lintas laut maupun udara yang berada di bawah kedaulatan negara kita. Dengan diaturnya rute penerbangan di atas ALKI, maka melalui Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan Melalui ALKI yang ditetapkan sebagai rute udara, menunjukkan bahwa rezim Hukum Laut UNCLOS '82 ini tidak hanya mengatur hal-hal yang berkaitan dengan masalah kelautan saja, tetapi juga hal yang berkaitan dengan udara di atasnya. Rezim hukum yang mengatur rute penerbangan udara internasional sendiri sebenarnya telah diatur secara

husus dalam *Convention On International Civil Aviation 1944* dan beberapa *Annex* (ketentuan tambahan dari konvensi ini). Sedangkan rezim rute penerbangan nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan dan perundang-undangan lain mengenai keselamatan penerbangan.

Sebagai salah satu kasus pesawat militer asing di atas wilayah ALKI yang diterbangkan dari kapal induk adalah yang terjadi pada 3 Juli 2003, di mana lima jet tempur F-18 Hornet milik Angkatan Udara Amerika Serikat melakukan manuver di atas perairan Pulau Bawean, Jawa Timur dan dua pesawat F-16 milik TNI AU kemudian dikerahkan dari Lanud Iswahyudi, Madiun, untuk mengidentifikasi keberadaan kelima pesawat Amerika Serikat (AS) itu. Keberadaan lima pesawat F-18 Hornet saat itu dipergoki oleh awak kokpit pesawat Boeing 737-200 Bouraq yang tengah melintas di Bawean pada saat yang sama, yang kemudian melaporkannya kepada menara radar di Surabaya dan Jakarta.

Keesokan harinya TNI AU terus mengadakan pemantauan terhadap konvoi armada laut AS itu dengan mengirimkan pesawat intai B737. Hasil pengintaian dan pemotretan menunjukkan bahwa armada laut AS yang terdiri dari kapal induk USS Carl Vinson, dua *Freigate* dan satu *Destroyer* sedang berlayar di antara Pulau Madura dan Kangean menuju Selat Lombok. Selama operasi pengintaian itu pesawat *surveillance* B737 terus dibayangi dua F/A 18 Hornet US Navy. Bahan-bahan yang didapat dari misi itu kemudian dipakai oleh pemerintah untuk meluncurkan

"keberatan" secara diplomatik terhadap pemerintah AS.³

Dari fakta-fakta tersebut diketahui, bahwa pelayaran pada alur laut kepulauan Indonesia yang dilakukan oleh kapal-kapal militer negara asing sering kali meluncurkan pesawat udaranya sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari bagian kapal untuk misi pengamanan jalur pelayaran. Namun dalam praktek peluncuran pesawat dan penerimaan pesawat melalui kapal yang melintas di alur laut kepulauan tersebut seringkali terjadi praktek pelanggaran yang dapat membahayakan dan mengancam keamanan negara berdaulat.

Kasus Bawean di atas terjadi karena pihak Amerika meratifikasi *United Nations Convention on the Law Of the Sea* (UNCLOS) tidak secara utuh dan menafsirkannya berbeda. Pemerintah Amerika menyatakan bahwa dengan menerbangkan pesawatnya (F-18 Hornet) dari kapal induk adalah suatu kondisi yang normal. Sesuai ketentuan normal untuk kepentingan pengawasan kapal induknya (*class aircraft-carrier*). Perbedaan persepsi kondisi normal masing-masing negara khususnya seperti negara Amerika menganut prinsip *war ship carrier* dengan pelayaran normal yakni pelayaran kapal induknya juga sekaligus dibarengi dengan menerbangkan pesawat dari kapal untuk menjaga keamanan atau misi lain (*sea surveillance*) pada jarak yang cukup jauh pada rute pelayaran kapal induk. Namun Indonesia yang tidak menganut prinsip *war ship carrier* dan juga tidak memiliki unsur kapal induk menginterpretasikan kondisi normal pelayaran

yakni hanya sebatas pelayaran kapal tanpa dibarengi dengan menerbangkan pesawat dari kapal tersebut.

Dalam kasus di atas penulis meneliti dan menemukan prinsip-prinsip hukum internasional maupun nasional berkaitan dengan konflik yang sering terjadi dalam praktek pemanfaatan laut dan ruang udara di atasnya antar negara, khususnya terhadap kapal induk yang menerbangkan pesawat udaranya saat melintas ALKI. Dengan demikian, kedaulatan negara Indonesia sebagai negara kepulauan dapat dijaga dan dilindungi dari segala kegiatan yang dapat membahayakan wilayah yurisdiksi nasional.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan terhadap lintas pesawat militer asing sebagai satuan dari kapal induk di atas ALKI; dan tindakan apa yang dapat dilakukan terhadap pesawat militer asing yang melintas ke luar dari rute ALKI yang telah ditentukan.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang mengacu terhadap aturan-aturan Hukum Internasional. Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan. Bahan hukum diperoleh dari sumber hukum primer dan sekunder yang berupa: bahan hukum primer diperoleh dari ketentuan-ketentuan hukum internasional, yakni berupa konvensi-konvensi internasional yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti; bahan-bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur, bahan-bahan perkuliahan, buku-buku pustaka

³ [http://rixco.multiply.com/journal/item/256/Kronologi Insiden Duel Udara F-16 dan Hornet](http://rixco.multiply.com/journal/item/256/Kronologi%20Insiden%20Duel%20Udara%20F-16%20dan%20Hornet), diunduh pada hari Sabtu tanggal 4 September 2010 pukul 20.00 WIB.

lainnya atau karya-karya dari para ahli hukum internasional yang dapat memberikan penjelasan yang berkaitan dengan ketentuan hukum internasional, khususnya yang terkait dengan penggunaan wilayah udara dan kedaulatan suatu negara.

Pada penelitian hukum normatif ini, bahan hukum yang telah diperoleh dianalisis secara kualitatif, yaitu dengan cara memberikan penafsiran terhadap bahan hukum yang diperoleh dari berbagai sumber. Selain itu, dalam menganalisa bahan hukum tersebut dibantu dengan menggunakan metode berfikir induksi. Induksi merupakan cara berfikir yang dimulai dari hal-hal yang bersifat khusus menuju pada hal-hal yang bersifat umum.

Pengaturan terhadap Lintas Pesawat Militer Asing sebagai Satuan dari Kapal Induk di atas ALKI

Kedaulatan atas Ruang Udara Nasional

Kedaulatan suatu negara di ruang udara di atas wilayah teritorialnya bersifat utuh dan penuh (*complete and exclusive sovereignty*). Ketentuan ini merupakan salah satu tiang pokok hukum internasional yang mengatur ruang udara.⁴ Salah satu aspek yang perlu diperhatikan dalam pemanfaatan ruang udara beserta sumber daya didalamnya adalah masalah yurisdiksi. Prinsip-prinsip dalam yurisdiksi adalah⁵:

- a. Prinsip territorial, yaitu prinsip yang lahir dari pendapat bahwa sebuah negara memiliki kewenangan absolut terhadap orang, benda dan kejadian-kejadian di dalam wilayahnya sehingga dapat menjalankan yurisdiksinya terhadap siapa saja dalam semua jenis kasus hukum (kecuali dalam hal adanya kekebalan yurisdiksi seperti yang berlaku kepada para diplomat asing).
- b. Prinsip nasional disebut juga “hubungan fundamental antara individu dengan negaranya”.
- c. Asas Personalitas Pasif, yaitu prinsip yang memberikan hak pelaksanaan yurisdiksi kepada sebuah negara untuk menghukum kejahatan yang dilakukan di luar wilayahnya, oleh pelaku dari warga negara asing, yang korbannya adalah warga negara dari negara tersebut.
- d. Asas Protektif atau biasa juga disebut sebagai yurisdiksi yang timbul berdasarkan adanya kepentingan keamanan sebuah negara.
- e. Asas Universal, ini berbeda dengan prinsip-prinsip sebagaimana dibahas di atas, di sini harus ada “hubungan” antara kejahatan yang dilakukan dengan negara pelaksana yurisdiksi, namun prinsip universal tidak membutuhkan hubungan seperti itu.

Dalam hubungan dengan yurisdiksi negara di ruang udara, sangat erat hubungannya dengan penegakkan hukum di ruang udara tersebut. Dengan adanya yurisdiksi, negara yang bersangkutan mempunyai wewenang dan tanggung jawab di udara untuk melaksanakan penegakan hukum di ruang udara.

Wilayah udara suatu negara adalah ruang udara yang berada di atas wilayah daratan, wilayah laut pedalaman, laut

⁴ Yasidi Hambali, 1994, *Hukum dan Politik Kedirgantaraan*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 19.

⁵ <http://imanprihandono.files.wordpress.com/2008/06/yurisdiksi.pdf>, didownload pada tanggal 26 Oktober 2010 pada pukul 21.30 WIB.

teritorial dan juga wilayah laut negara kepulauan. Kedaulatan negara di ruang udaranya berdasarkan adagium Romawi adalah sampai ketinggian tidak terbatas (*cujus est solum eust ad coelum*). Prinsip sampai ketinggian tidak terbatas ini sudah tidak dapat dipertahankan lagi seiring dengan kemajuan teknologi seperti peluncuran dan penempatan satelit di ruang angkasa.⁶

Berkenaan dengan wewenang dan tanggung jawab negara dalam melaksanakan penegakkan hukum di ruang udara tidak terlepas dari muatan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ayat (3) yang menyatakan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Atas dasar ketentuan tersebut, maka lahir “hak menguasai oleh negara” atas sumber daya alam yang ada di bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (termasuk udara) dan penguasaan tersebut memberikan kewajiban kepada negara untuk digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Makna dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut bahwa ruang udara sebagaimana penjelasan sebelumnya merupakan sumber daya alam yang dikuasai negara. Istilah “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan berarti “dimiliki” oleh negara, melainkan memberikan arti kewenangan sebagai organisasi atau lembaga negara untuk mengatur dan mengawasi penggunaannya untuk sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat. Sesuai Konvensi Chicago Tahun 1944, dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan yang utuh dan penuh (*complete and exclusive sovereignty*) atas ruang udara atas wilayah kedaulatannya. Pasal tersebut memberikan pandangan bahwa perwujudan kedaulatan yang penuh dan utuh atas ruang udara di atas wilayah teritorial adalah: (1) setiap negara berhak mengelola dan mengendalikan secara penuh dan utuh atas ruang udara nasionalnya; (2) tidak satupun kegiatan atau usaha di ruang udara nasional tanpa mendapatkan izin terlebih dahulu atau sebagaimana telah diatur dalam suatu perjanjian udara antara negara dengan negara lain baik secara bilateral maupun multilateral.

Sifat kedaulatan yang utuh dan penuh dari negara di ruang udara nasionalnya tersebut berbeda misalnya dengan sifat kedaulatan negara di laut wilayahnya. Karena sifatnya yang demikian, maka di ruang udara nasional tidak dikenal hak lintas damai (*innocent passage*) pihak asing seperti terdapat di laut teritorial suatu negara. Ruang udara nasional suatu negara sepenuhnya tertutup bagi pesawat udara asing, baik sipil maupun militer⁷.

Secara yuridis formal wilayah kedaulatan atas ruang udara nasional belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur secara holistik, sampai dikeluarkannya perjanjian atau konvensi Hukum Laut PBB Tahun 1982. Sejak ditetapkannya konvensi tersebut sebagai hukum internasional dan telah diratifikasi oleh Pemerintah dengan Undang-undang

⁶ Sefriani, 2010, *Hukum Internasional: Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta., hal. 224.

⁷ *Ibid.*

Nomor 17 Tahun 1985,⁸ ini menyebabkan negara Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki kewajiban menyediakan Alur Laut Kepulauan Indonesia-ALKI (*archipelagic sea lane passage*) yang merupakan jalur lintas damai bagi kapal-kapal asing. Hal tersebut juga berlaku pada wilayah udara di atas alur laut tersebut. Meskipun demikian, pemberlakuan ketentuan tersebut belum ada kesepakatan antara *International Maritime Organization* (IMO) dan *International Civil Aviation Organization* (ICAO). Akibatnya, belum ada ketentuan adanya pesawat udara yang mengikuti alur laut tersebut.

Saat ini Indonesia sedang memperjuangkan pengakuan internasional atas ruang udara di atas Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) yang selama ini dianggap wilayah bebas menjadi bagian dari kedaulatan wilayah Indonesia. ALKI adalah konsekuensi dari diakuinya hak negara kepulauan yang berhak menarik garis dasar lurus kepulauan dalam konvensi Hukum Laut 1982. Negara kepulauan yang banyak diuntungkan oleh penerapan garis ini harus menyediakan alur laut yang aman guna menghubungkan dua lautan bebas Samudera Hindia dan Pasifik bagi pengguna umum. Sebenarnya pemerintah telah menetapkan 3 ALKI lewat PP Nomor 37 Tahun 2002 tentang ALKI Indonesia. Namun demikian, pemerintah menyadari setiap tahun masih ada saja pelanggaran wilayah udara Indonesia di atas ALKI oleh pesawat asing. Salah satu kasus terkenal adalah maneuver pesawat tempur

Amerika Serikat di atas ALKI Pulau Bawean yang sangat membahayakan penerbangan sipil.⁹

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan merupakan salah satu hukum nasional sebagai salah satu bentuk implementasi dari Konvensi PBB tentang Hukum Laut tahun 1982. Secara horizontal wilayah kedaulatan Indonesia adalah wilayah daratan yang berada di gugusan kepulauan Indonesia. Sedangkan wilayah perairan, mencakup: (1) laut teritorial, yaitu jalur laut selebar 12 mil laut yang diukur dari garis pangkal kepulauan Indonesia; (2) perairan kepulauan, yaitu semua perairan yang terletak pada sisi dan garis pangkal lurus kepulauan tanpa memperhatikan kedalaman dan jarak dari pantai; (3) perairan pedalaman, yaitu perairan yang terletak di mulut sungai, teluk yang lebarnya tidak lebih dari 24 mil dan di pelabuhan. Undang-undang lain yang terkait dengan wilayah kedaulatan adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Dalam undang-undang tersebut secara umum dinyatakan bahwa wilayah perairan Indonesia juga mencakup Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), yaitu jalur di luar dan berbatasan dengan laut wilayah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 yang meliputi dasar laut, tanah dibawahnya dan air di atasnya dengan batas terluar 200 (dua ratus) mil laut diukur dari garis pangkal¹⁰.

Dari uraian di atas, batas wilayah kedaulatan atas ruang udara nasional

⁸ Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan United Nations Convention on the Law of the Sea (Konvensi Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Hukum Laut).

⁹ Sefriani, *Op.cit.*, hal. 228.

¹⁰ Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

belum di atur dalam peraturan perundang-undangan yang ada, hanya dinyatakan bahwa Indonesia mempunyai wilayah kedaulatan atas ruang udara nasional sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Kegiatan penerbangan merupakan salah satu wujud kegiatan dan atau usaha terhadap wilayah kedaulatan atas wilayah udara yang diberi wewenang dan tanggung jawab kepada Pemerintah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009. Disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara Republik Indonesia, Pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggung jawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan pertahanan dan keamanan negara, penerbangan dan ekonomi nasional. Dalam penjelasan Pasal 5 disebutkan, bahwa wilayah udara yang berupa ruang udara di atas wilayah daratan dan perairan Republik Indonesia merupakan kekayaan nasional sehingga harus dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kepentingan rakyat, bangsa, dan negara.

Status Hukum Penggunaan Rute Udara di atas Alur Laut Kepulauan Indonesia oleh Pesawat Militer Asing yang Diterbangkan dari Kapal Induk

Pada dasarnya penggunaan rute udara di atas ALKI tidak masalah sepanjang mematuhi peraturan yang ada saat melintas ALKI dan juga tunduk pada aturan ICAO dengan harapan dapat menjamin keselamatan penerbangan sipil, dan supaya menjaga kontak dengan otorita pengawas lalu lintas udara (*air traffic control*) yang berwenang atau me-

antau frekwensi bahaya. Seperti diketahui bahwa melewati ALKI berdasar ketentuan hukum "*archipelagic sea lane passage*" (ASP) adalah lebih longgar dari ketentuan pelayaran berdasarkan "*innocent passage*" (IP). Adapun perbedaan antara ASP dan IP antara lain bahwa dalam ASP melalui ALKI kapal-kapal asing diperkenankan lewat "*in normal mode*" dalam arti kapal selam diperkenankan lewat dibawah air, sedangkan di IP kapal selam diwajibkan muncul ke permukaan laut dan memperlihatkan benderanya. Dalam IP tidak ada hak penerbangan bagi kapal-kapal sipil maupun kapal-kapal terbang militer, sedangkan dalam ASP hak terbang lintas di atas ALKI diperkenankan. Hak IP setiap saat boleh ditanggguhkan oleh negara pantai, sedangkan hak ASP melalui ALKI tidak boleh ditanggguhkan. Dalam IP, negara-negara pantai mempunyai wewenang yang lebih luas untuk mengatur dan mengontrol pelayaran, sedangkan dalam ASP melalui ALKI wewenang tersebut lebih terbatas sesuai dengan konvensi UNCLOS 1982.¹¹

Dari hasil konvensi hukum laut internasional 1982 (UNCLOS 1982) telah tercapai bahwa:

- a. Negara Nusantara, termasuk Indonesia boleh menetapkan alur laut dan alur udara di atasnya yang cocok untuk melintasi perairan Indonesia secara terus menerus dan cepat (Pasal 53 ayat 1) dimana "*all ships and aircrafts*" memperoleh "*right of archipelagic sea lane passage*" (bukan *right of innocent passage*). *Sealanes* itulah yang dinamakan ALKI (alur

¹¹ Hasjim Djalal, 1997, *Perkembangan Penanganan Masalah Tiga ALKI Melalui Perairan Indonesia*, tanpa penerbit, Jakarta, hal. 2.

- laut kepulauan Indonesia), dan hak “*archipelagic sea lane passage*” atau hak lintas alur nusantara (LAN).
- b. “*Archipelagic sea lane passage*” tersebut adalah hak berlayar dan terbang “*in the normal mode*”, dengan cara-cara yang normal, khususnya untuk lewat secara terus menerus, cepat dan tidak terganggu (Pasal 53 ayat 3). Pengertian “*normal mode*” meliputi kemungkinan kapal selam untuk lewat di bawah air, sebab itu adalah cara-cara yang biasa bagi kapal selam untuk menjaga keamanan.
 - c. ALKI tersebut haruslah mencakup semua tempat yang biasa dipakai untuk pelayaran dan penerbangan internasional dengan catatan bahwa jika di suatu tempat ada beberapa tempat lewat yang kira-kira sama kemudahannya, maka cukuplah satu saja ditetapkan sebagai alur.
 - d. ALKI tersebut ditetapkan dalam bentuk suatu garis sumbu, bukan dalam bentuk koridor melalui perairan Indonesia. Kapal-kapal atau pesawat udara yang terbang di atas *sea lanes* tidak boleh berlayar atau terbang lebih jauh dari 25 Nm dari kedua belah sisi sumbu dari ALKI, serta tidak boleh terbang atau berlayar lebih dekat ke pantai kurang dari 10% jarak antara titik-titik terdekat pada pulau-pulau yang berbatasan dengan alur laut tersebut. (Pasal 53 ayat 5).
 - e. Bilamana diperlukan, ALKI tersebut juga dapat diganti dengan ALKI lainnya (Pasal 53 ayat 7).
 - f. Dalam menetapkan ALKI tersebut atau menggantinya, Indonesia haruslah menyampaikan usul-usul mengenai hal tersebut kepada organisasi internasional yang berwenang guna dapat diterima. Organisasi internasio-

nal tersebut hanya boleh “*adopt*” *sea lanes* tersebut sebagaimana disepakati dengan negara-negara kepulauan seperti Indonesia.

- g. Jika Indonesia tidak menetapkan “*sea lanes*” maka hak “*archipelagic sea lane passage*” dapat dilakukan oleh kapal-kapal asing melalui rute-rute yang biasa dipakai dalam pelayaran internasional (Pasal 53 ayat 12).
- h. Penetapan ALKI sama sekali tidak mengurangi kedaulatan Indonesia atas perairan di atas ALKI tersebut, khususnya dalam memanfaatkan kekayaan alamnya atau dalam mengatur lingkungannya (Pasal 49 ayat 4).

Penetapan ALKI telah disebutkan oleh Pemerintah Indonesia dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan melalui ALKI yang Ditetapkan, berikut titik-titik Penghubung Garis Sumbu Alur Laut Kepulauan. Pasal 53 ayat (2) UNCLOS 1982 menyebutkan:

“Semua kapal dan pesawat udara menikmati hak lintas Alur Laut Kepulauan dalam Alur Laut dan rute penerbangan demikian”.

ALKI yang telah ditetapkan melalui PP Nomor 37 Tahun 2002 tersebut, terdiri dari tiga alur yaitu ALKI I, ALKI II dan ALKI III. Konsep ALKI ini telah disampaikan Pemerintah RI kepada *International Maritime Organization (IMO)* pada tanggal 18 Mei 1998. Ketiga ALKI memiliki cabang-cabang yang dapat digunakan untuk pelaksanaan hak lintas alur laut kepulauan melintasi perairan Indonesia.

Sesuai dengan UNCLOS 1982 bahwa perairan ZEE berlaku penerbangan bebas, sedangkan untuk di perairan

nusantara hanya dibebaskan di atas wilayah ALKI. Namun demikian, kapal-kapal atau pesawat udara asing yang sedang melaksanakan lintas alur laut kepulauan (*archipelagic sea lanes passage*) melalui ALKI diharuskan mengikuti ketentuan-ketentuan sebagai berikut¹²:

- 1) Kapal-kapal di ALKI tidak akan mengganggu atau mengancam kedaulatan, integritas teritorial atau kemerdekaan dan persatuan nasional Indonesia. Kapal-kapal tersebut tidak akan melaksanakan setiap tindakan yang berlawanan dengan prinsip-prinsip hukum internasional seperti yang ditetapkan dalam piagam PBB.
- 2) Pesawat terbang di dalam melaksanakan hak lintas alur laut kepulauan tidak dibolehkan untuk terbang di luar alur laut (di atas atau dengan pengecualian rejim ICAO) dan pesawat terbang tidak diijinkan terbang terlalu dekat dengan pulau-pulau atau daratan di dalam teritorial Indonesia, termasuk daerah dalam ALKI.
- 3) Pesawat terbang sipil asing yang melalui ALKI harus mengikuti aturan-aturan penerbangan sipil internasional seperti yang ditetapkan oleh ICAO (*International Civil Aviation Organization*).
- 4) Kapal perang asing dan pesawat terbang militer asing ketika sedang melewati alur laut, tidak dibolehkan melaksanakan latihan perang-perang-an.
- 5) Kapal perang asing dan pesawat terbang militer asing, yang merupakan

satuan-satuan kapal perang asing, di samping kapal-kapal yang menggunakan tenaga nuklir, yang sedang melewati alur laut diharapkan untuk memberitahukan kepada Pemerintah Indonesia (yaitu Panglima TNI) terlebih dahulu untuk kepentingan keselamatan pelayaran dan untuk mengambil tindakan pemulaan yang diperlukan jika terjadi sesuatu yang tidak menguntungkan.

- 6) Kapal-kapal yang membawa bahan nuklir diharuskan mempunyai peralatan perlindungan keamanan dan tetap berhubungan dengan TNI AL, sesuai dengan konvensi perlindungan fisik bahan-bahan nuklir.
- 7) Pesawat terbang militer asing yang terbang di atas ALKI harus memperhatikan keselamatan penerbangan sipil dan tetap berhubungan dengan ATC (*Air Traffic Control*) yang berwenang di samping memantau frekuensi darurat.
- 8) Kapal-kapal asing atau pesawat terbang yang sedang transit sebaiknya bergerak secara hati-hati di ALKI yang penuh dengan kegiatan ekonomi (baik perikanan atau pertambangan). Untuk itu, kapal atau pesawat terbang yang sedang transit memperhatikan aturan-aturan yang menetapkan batas daerah pelayaran 1.250 m dari instalasi minyak dan gas, dan dilarang memasuki batas daerah aman 500 m sekitar instalasi minyak dan gas dan selalu memperhatikan dan berhati-hati terhadap pipa dan kabel laut.
- 9) Kapal-kapal ikan asing harus tetap menyimpan peralatan penangkapan ikan sewaktu transit, dan dilarang melaksanakan kegiatan penangkapan ikan ketika transit.

¹² Berdasar Surat Keputusan Panglima TNI Nomor : Skep/645/VII Tahun 1999. Skep yang ditandatangani tanggal 2 Juli 1999 ini berisi 19 Persyaratan Melalui ALKI yang harus dipatuhi oleh kapal dan pesawat udara yang melaksanakan hak lintas ALKI.

- 10) Kapal-kapal yang melintas transit diperairan alur laut harus berhati-hati dan harus menggunakan peraturan sistem keselamatan navigasi internasional, serta dapat menunjukkan kemampuan sebagaimana kapal setempat atau sebagaimana nelayan dan pelaut setempat.
- 11) Setiap kapal-kapal yang melintas transit dilarang membuang benda-benda sisa beracun atau benda berbahaya seperti sampah di perairan Indonesia.
- 12) Setiap kapal dilarang untuk melakukan pembersihan tangki-tangki kapal atau mengotori wilayah perairan Indonesia di saat melakukan lintas transit.
- 13) Pada saat kapal-kapal melintas tidak diizinkan untuk berhenti atau membuang sauh atau bergerak dengan formasi zig-zag berbolak-balik kecuali bila menghadapi situasi darurat atau situasi sulit.
- 14) Kapal-kapal yang melintas transit tidak diizinkan untuk menurunkan personel, material atau melakukan pemindahan/transfer personel dari dan ke kapal lain atau melayani berbagai kegiatan yang bertentangan dengan aturan-aturan keimigrasian, kepebeanaan dan perekonomian atau-pun kondisi kesehatan di wilayah Indonesia.
- 15) Kapal-kapal dan pesawat terbang yang melintas transit tidak diizinkan untuk memberikan bantuan dan pelayanan pada pekerjaan survei atau penelitian ilmu pengetahuan kelautan, termasuk melakukan pengambilan contoh yang bertujuan untuk melakukan penyelidikan bersamaan dengan saat melintas, tidak seharusnya melakukan kegiatan yang berbentuk aktivitas survei atau penelitian ilmu pengetahuan kelautan meliputi perairan alur laut Indonesia dan juga wilayah yang berada di atasnya.
- 16) Kapal-kapal dan pesawat terbang yang melintas transit dilarang melakukan pemancaran siaran-siaran yang tidak mendapat izin atau memancarkan gelombang elektromagnetik yang dimungkinkan akan mengganggu sistem telekomunikasi nasional dan dilarang mengadakan komunikasi langsung dengan pihak-pihak perorangan atau kelompok-kelompok yang tidak memiliki izin resmi di wilayah Indonesia.
- 17) Kapal-kapal yang melintas transit harus selalu memenuhi peraturan keselamatan navigasi internasional yang telah ditentukan.
- 18) Awak kapal yang memiliki muatan kapal dapat dikenakan denda baik secara individu maupun secara kelompok bila menimbulkan kerusakan-kerusakan yang ditimbulkan oleh mereka. Mereka harus mempunyai nilai asuransi yang cukup mampu untuk membayar atas kerusakan yang ditimbulkannya, termasuk kerusakan lingkungan laut sebagai akibat dari kerusakan lingkungan.
- 19) Untuk tujuan keselamatan navigasi dan untuk keselamatan di wilayah Indonesia, maka setiap kapal tanker asing, kapal penjelajah yang menggunakan energi nuklir, kapal penjelajah asing yang membawa muatan yang mengandung nuklir atau material berbahaya lain, kapal ikan asing dan termasuk kapal perang asing yang melintas di perairan Indonesia dari perairan ZEE atau dari wilayah laut lepas atau dari perairan ZEE menuju keperairan laut lepas dan melintasi

perairan Indonesia hanya diijinkan melintas melalui alur laut yang sudah ditentukan.

Dalam ketentuan di atas khususnya mengenai kapal induk yang menerbangkan pesawat militernya saat melintas ALKI harus memenuhi ketentuan yang telah menjadi kesepakatan dalam UNCLOS 1982 bahwa kapal-kapal atau pesawat udara yang terbang di atas sealines tidak boleh berlayar atau terbang lebih jauh dari 25 Nm dari kedua belah sisi sumbu dari ALKI (pasal 53 ayat 5). Untuk lebih jelasnya dapat kita lihat pada gambar berikut.



Gambar 2. Sumbu ALKI dengan batas 25 Nm yang ditentukan

Gambar di atas adalah gambar yang menjelaskan mengenai sumbu ALKI dengan ketentuan sesuai UNCLOS 1982 tidak boleh berlayar atau terbang lebih jauh dari 25 Nm dari kedua belah sisi sumbu. Artinya bahwa apabila suatu kapal atau pesawat terbang keluar dari sisi yang 25 Nm maka dapat dikatakan bahwa kapal atau pesawat terbang tersebut telah melanggar aturan.

Untuk kapal atau pesawat terbang saat melewati ALKI yang posisinya berdekatan dengan pulau-pulau Indonesia maka ketentuan yang digunakan adalah bahwa kapal atau pesawat terbang tersebut tidak boleh terbang atau berlayar

lebih dekat ke pantai kurang dari 10% jarak antara titik-titik terdekat pada pulau-pulau yang berbatasan dengan alur laut tersebut. Sebagai contoh dari gambar tersebut adalah sumbu yang terdapat pada ALKI II yaitu antara Pulau Bali dan Pulau Lombok, di mana jarak antara sumbu dengan Pulau Bali (yang di-contohkan) adalah ± 10 Nm, maka 10 % dari 10 Nm adalah 1 Nm, begitu juga dengan sisi sebelah lainnya yang berdekatan dengan dengan pulau Lombok maka harus diketahui jarak sumbu ALKI II ke Pulau Lombok sehingga 10 % dari jarak tersebut akan ditemukan batas yang diijinkan saat melintas ALKI.



Gambar 3. Sumbu ALKI dengan batas 10 % yang ditentukan

Apabila akan melaksanakan di luar ketentuan ALKI di atas seharusnya melapor-kan atau meminta izin kepada negara Indonesia.

Ketentuan lain yang harus dilaksanakan ketika Kapal Induk menerbangkan pesawat militernya di atas ALKI adalah harus tetap berkomunikasi dengan *air traffic control* terdekat. Hal ini untuk menghindari agar tidak timbul polemik bahwa penerbangan yang dilaksanakan tanpa berkomunikasi dengan ATC dapat menimbulkan “Hazard” atau sesuatu yang dapat menimbulkan kerawanan seperti bahaya tubrukan di udara, karena penerbangan yang dilaksanakan berada di jalur penerbangan domestik maupun inter-

nasional. Larangan penerbangan pesawat yang dapat membahayakan pesawat lain diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009, yaitu larangan menerbangkan pesawat udara yang dapat membahayakan keselamatan pesawat udara penumpang/barang, dan penduduk atau gangguan keamanan dan ketertiban umum atau merugikan harta benda milik orang lain. Larangan yang dimaksud dalam klausul ini misalnya terbang di luar jalur (*track*) yang sudah ditentukan atau terbang tanpa memberitahukan ATC (*Air Traffic Control*).

Peristiwa yang terjadi di perairan Bawean antara pesawat tempur Angkatan Laut Amerika Serikat (F-18) dan pesawat tempur Indonesia (F-16) merupakan suatu bentuk arogansi negara adidaya terhadap kedaulatan wilayah Indonesia. Selain manuver berbahaya yang dilaksanakan, kita juga tidak mengetahui misi yang dilaksanakan, bisa saja pesawat tersebut melaksanakan misi mata-mata. Sebagian orang menduga manuver itu sebagai "provokasi" Amerika terhadap Indonesia. Lalu, tak sedikit yang mengeluhkan bahwa kejadian itu membahayakan keselamatan penerbangan dari segi hukum laut.

Ada beberapa hal yang perlu dipastikan sebelum bersikap. Pertama, letak yang persis dari insiden tersebut. Dalam berita koran disebut pesawat Amerika itu berada "di atas" Pulau Bawean. Tapi ada yang mengatakan "dekat" Bawean (tanpa jelas seberapa dekatnya), dan ada juga yang menyebut "di Laut Jawa sebelah barat-laut Bawean". Kepastian ini penting karena, menurut hukum laut dan hukum udara, pesawat terbang militer asing tidak boleh terbang di atas wilayah darat suatu negara kecuali dengan izin. Andaikata pesawat

F-18 Hornet tersebut memang terbang di atas darat Pulau Bawean. Hal itu jelas salah dan karena itu Indonesia perlu memperingatkannya, kecuali kalau penerbangan ini telah mendapat izin dari Indonesia. Perlu dicatat bahwa aturan penerbangan pesawat militer tidak sama dengan ketentuan penerbangan pesawat sipil (yang diatur secara tersendiri oleh *International Civil Aviation Organization*). Untuk mengetahui bahwa di atas ALKI terdapat rute penerbangan domestik maupun rute internasional dapat kita lihat pada gambar *enroute chart* yang dilengkapi dengan rute ALKI.

Dari gambar tersebut jelaslah bahwa di atas alur laut kepulauan Indonesia terdapat rute-rute penerbangan antara bandara satu ke bandara lainnya. Apabila suatu penerbangan tidak menjalin komunikasi dengan *air traffic control* terdekat maka dapat menimbulkan bahaya tubrukan. Terlebih lagi, pesawat tempur memiliki kecepatan tinggi dengan manuver-manuver yang dilaksanakan akan sangat mengganggu kenyamanan pesawat terbang sipil yang kebetulan melintas di wilayah yang sama. Adapun gambar *enroute chart* yang disertai rute ALKI dapat dilihat pada gambar berikut.¹³

¹³ Gambar pada *enroute chart* diambil data *enroute chart* dari program *Jepp View* untuk rute ALKI adalah rute tambahan yang dibuat penulis untuk membandingkan antara rute penerbangan yang ada dengan ALKI sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002.

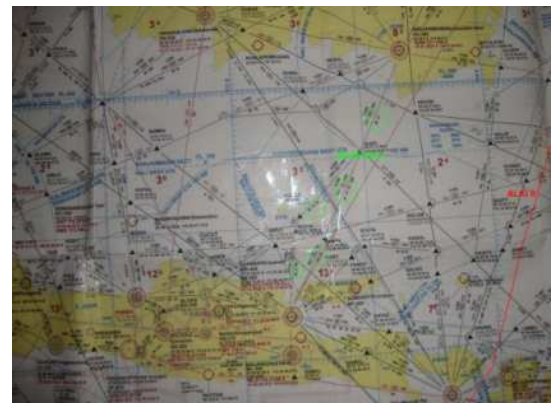


Gambar 4. Rute Penerbangan diatas ALKI pada *Enroute Chart*

Letak kejadian juga menjadi penting karena adanya perbedaan penerapan yang hak *archipelagic sea lanes passage* (ASLP) sesuai dengan Pasal 53 Ayat 2 Konvensi Hukum Laut. Hak ini berlaku bagi kapal-kapal perang dan kapal-kapal terbang militer untuk berlayar dan terbang melalui dan di atas alur laut kepulauan di perairan Nusantara Indonesia. Setelah diakuinya Wawasan Nusantara oleh Konvensi Hukum Laut PBB 1982, pelayaran melalui perairan kita dapat dilaksanakan dalam bentuk: (1) *innocent passage* di seluruh perairan Indonesia (Pasal 52 Ayat 1 Konvensi Hukum Laut 1982), dan (2) ASLP yang agak lebih bebas dari *innocent passage* melalui perairan dan rute-rute yang biasa dipakai dalam pelayaran internasional (Pasal 53 Ayat 4 Konvensi Hukum Laut 1982).

Menurut Koesnadi Kardi dalam makalah yang disampaikan dalam seminar sehari Penerbangan TNI AL tentang “Masyarakat Internasional Wajib Menghormati Wilayah Kedaulatan Laut dan Udara RI” menyatakan bahwa kasus Pulau Bawean yang terjadi pada tanggal 3 Juli 2003 adalah kasus manuver 5 (lima) pesawat F-16 Hornet yang terbang dari kapal induk USS Carl Vinson milik US Navy. Kelima pesawat tersebut berada di luar jalur penerbangan W-31 (lihat pada peta *enroute chart*) dan di luar alur

laut kepulauan Indonesia (ALKI)¹⁴. Pada tanggal 9 Mei 1999 telah ditetapkan oleh Indonesia bersama-sama dengan *International Maritime Organization* (IMO) sebanyak tiga ALKI yang terbentang dari utara ke selatan di wilayah kepulauan Indonesia. Meskipun demikian, ironisnya sampai saat ini masih ada beberapa negara besar yang belum mengakuinya, yaitu: (1) Amerika Serikat, (2) Inggris, (3) Australia dan (4) Kanada. Mereka menginginkan ALKI juga membentang dari barat ke timur.



Gambar 5. Peta *Enroute Chart* yang menunjukkan jalur W-31 (Lingkaran hijau) dan ALKI II (Merah)

Dalam peta *enroute chart* di atas memang tampak jelas bahwa jarak antara ALKI II dan rute penerbangan W-31 (terdekat dengan Bawean) berjarak > 200 Nm, sehingga apabila pihak Amerika Serikat tidak mengajukan perijinan untuk melintas di luar wilayah ALKI maka perlu dipertanyakan mengenai rute pelayaran yang digunakan. Selain itu, juga bila Kapal tersebut berada di jalur ALKI tetap dikatakan melakukan pelanggaran karena ketentuan yang ada yaitu dengan jarak 25 Nm kekanan dan kekiri dari sumbu ALKI sudah tidak dipatuhi. Namun apabila pelayaran di luar jalur

¹⁴ Koesnadi Kardi, *Op.cit.*, hal. 17.

ALKI tersebut sudah mendapat ijin dari pemerintah Indonesia, maka pelayarannya tidak dipermasalahkan. Yang dapat dipermasalahkan adalah menerbangkan pesawat militernya karena tidak sesuai dengan ketentuan lintas damai. Aturan yang ada dalam lintas damai sesuai UNCLOS 1982 Pasal 19 adalah bahwa peluncuran, pendaratan atau penerimaan setiap pesawat udara di atas kapal saat lintas damai merupakan suatu lintas kapal asing yang dianggap membahayakan kedamaian, ketertiban atau keamanan negara pantai.

Di samping itu, Indonesia dan negara-negara maritim lainnya juga telah menyepakati 19 aturan yang diberlakukan pada alur laut kepulauan Indonesia, yang sebagian besar diambil dari ketentuan-ketentuan Konvensi Hukum Laut 1982. Untuk kekuatan hukumnya seharusnya dipatuhi oleh anggota negara peserta IMO karena ketentuan tersebut telah diadopsi oleh IMO. Selain itu, terdapat pula kesepakatan baru seperti pada aturan 5 yang menyatakan bahwa "kapal-kapal perang asing dan kapal-kapal yang menggunakan tenaga nuklir yang melewati *sea lanes* direkomendasikan untuk memberitahukan kepada pemerintah Indonesia (Panglima Tentara Nasional Indonesia) terlebih dahulu untuk keperluan keselamatan pelayaran dan guna dapat mengambil tindakan-tindakan persiapan andai-kata terjadi sesuatu yang tidak diinginkan". Bahkan ditegaskan pada aturan 6, bagi kapal yang membawa bahan nuklir, pemberitahuan kepada Panglima TNI tersebut diharuskan (*are required to notify*). Disepakati dalam aturan 1 bahwa kapal yang lewat di alur laut "tidak boleh mengganggu atau mengancam kedaulatan, integritas wilayah, kemerdekaan, dan kesatuan nasional Indonesia".

Hal penting yang juga perlu dicatat adalah aturan 7, dinyatakan bahwa kapal terbang militer asing yang lewat di atas alur laut "harus memperhatikan keselamatan penerbangan sipil dan memonitor frekuensi darurat, dan diminta mempertahankan kontak dengan *air traffic controller* yang berwenang".

Di IMO dan dalam berbagai perundingan dengan negara-negara maritim, Indonesia mengakui bahwa penetapan 3 ALKI utara-selatan tersebut barulah penetapan sebagian. Indonesia belum menetapkan ALKI timur-barat melintasi Laut Jawa dan Laut Flores, karena antara lain belum selesai dilakukan survei yang diperlukan. Dalam Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002 dinyatakan bahwa pelaksanaan ASLP di berbagai bagian yang lain di perairan Indonesia (di luar ketiga ALKI) baru dapat dilaksanakan "setelah di bagian-bagian lain tersebut ditetapkan ALKI". Ketentuan ini seolah-olah menyatakan bahwa di bagian lain tersebut, selama belum ditetapkan ALKI, maka ASLP tidak dapat dilaksanakan. Dalam Pasal 15 peraturan tersebut dinyatakan, "Kapal dan atau pesawat udara asing dapat melaksanakan hak lintas alur laut kepulauan hanya melalui alur laut kepulauan sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini".

Ketentuan itu sangat menggusarkan negara-negara maritim, karena tidak sejalan dengan kesepakatan yang telah dicapai. Soalnya, pada aturan 19 disebutkan, "Selama belum ada penetapan *sea lanes* lainnya melalui bagian-bagian lain dari perairan Nusantara Indonesia, hak ASLP dapat dilaksanakan di perairan tersebut sesuai dengan Konvensi Hukum Laut 1982." Demikian juga aturan 5 ten-

tang keharusan memberitahukan kepada Panglima TNI bagi kapal perang asing dan kapal nuklir. Kesepakatan ini dulu sangat diperjuangkan oleh Indonesia dan pada akhirnya diterima oleh negara-negara maritim.

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan merupakan implementasi dari Undang-undang Penerbangan, yang di dalam Bab IV diatur tentang ruang udara dan lalu-lintas udara, diatur secara eksplisit bahwa setiap pesawat udara yang melakukan penerbangan di ruang udara Indonesia diberikan pelayanan lalu-lintas udara.

Ruang udara di atas kedaulatan suatu teritorial negara merupakan zona yang berbahaya ditinjau dari aspek pertahanan dan keamanan, karena selain dapat digunakan untuk menyerang negara lain dengan strategi pendadakan, kecepatan tinggi serta dampak serangan yang sangat luas, dan yang tidak kalah penting dari aspek ini adalah kegiatan spionase. Dengan demikian, setiap negara akan sangat ketat dalam mengamankan dan menjaga kedaulatan negara di wilayah udaranya. Bukan barang tentu pesawat F-18 Hornet yang diterbangkan dari kapal induk itu juga melaksanakan kegiatan spionase dan pelanggaran wilayah yang dapat mengancam kedaulatan wilayah Indonesia.

Adanya rute udara di atas ALKI menunjukkan adanya duplikasi berlakunya hukum positif yang berlaku secara internasional maupun nasional yang terdapat dalam UNCLOS 1982. Dicontohkan dalam perkara ini, yakni adanya ketentuan hak lintas pesawat udara menggunakan rute udara di atas ALKI merupakan wilayah hukum udara yang seharusnya tunduk pada *International*

International Civil Aviation Organization (ICAO).

Belajar dari kejadian insiden penerbangan oleh lima pesawat F-18 Hornet Amerika yang terbang dari USS Carl Vinson untuk mengamankan kapal induk yang berlayar di alur laut kepulauan Indonesia (ALKI) di atas pulau Bawean pada tanggal 13 Juli 2003 yang lalu, hal ini dapat dikaji sesuai ketentuan dalam Annex 11 "*Air Traffic Services*". Kelima pesawat F-18 Hornet tersebut tidak memiliki izin Pemerintah Indonesia dan tidak melakukan komunikasi sebagaimana yang diatur dalam ketentuan penerbangan.

Bagi Amerika, pelayaran Armada US Navy di Laut Jawa dengan menerbangkan pesawat F-18-nya adalah sah, yakni dengan prinsip menggunakan rute yang biasanya digunakan untuk pelayaran internasional (*route normally used for international navigation*) yang sebenarnya tidak tercantum dalam peta jalur pelayaran internasional, namun karena prinsip kebiasaan, maka pelayaran tersebut dipandang dari hukum internasional adalah legal. Pemerintah Amerika menyatakan bahwa dengan menerbangkan pesawatnya (F-18 Hornet) dari kapal induk adalah suatu kondisi yang normal. Sesuai ketentuan normal untuk kepentingan pengawasan kapal induknya (*class aircraft-carrier*). Perbedaan persepsi kondisi normal masing-masing negara khususnya seperti negara Amerika menganut prinsip *war ship carrier* dengan pelayaran normal yakni pelayaran kapal induknya juga sekaligus dibarengi dengan menerbangkan pesawat dari kapal untuk menjaga keamanan atau misi lain (*sea surveillance*) pada jarak yang cukup jauh pada rute pelayaran kapal induk. Namun bagi Indonesia yang tidak menganut

prinsip *war ship carrier* dan juga tidak memiliki unsur kapal induk menginterpretasikan kondisi normal pelayaran yakni hanya sebatas pelayaran kapal tanpa dibarengi dengan menerbangkan pesawat dari kapal tersebut¹⁵.

Sedangkan bagi Indonesia karena sudah menyediakan fasilitas alur laut, maka pelayaran tersebut sifatnya adalah lintas damai atau "*innocent passage*", yakni pesawat F-18 Hornet tersebut termasuk dalam bagian unit kapal perang atau armada, maka tidak boleh terbang.

Dari kajian hukum, aspek pelayaran maupun penerbangan dan manuver pesawat F-18 Hornetnya itu merupakan perbuatan pelanggaran wilayah (*illegal entry*). Manuver pesawat tersebut juga termasuk dalam kategori pelanggaran karena dilakukan di rute penerbangan *air way* seperti yang diatur dalam ketentuan Konvensi Chicago 1994 serta melintas di atas daratan Pulau Bawean sebagai bentuk pelanggaran wilayah menurut hukum internasional. Bahkan peristiwa tersebut nyaris menyeret Indonesia terlibat dalam konflik/insiden bersenjata antar kekuatan pesawat udara di atas Pulau Bawean, meskipun misi pesawat F-16 Falcon Indonesia sebenarnya adalah *identification* untuk melacak posisi pesawat F-18 Hornet milik US Navy yang terbang hingga di atas udara Pulau Bawean di wilayah Indonesia tanpa izin.

Pada aspek hukum dan pertahanan bagi negara berdaulat, maka melintasnya pesawat F-18 Hornet US Navy di atas Pulau Bawean tersebut dapat dikategorikan lintas yang tidak damai di perairan NKRI dan insiden tersebut dapat dikategorikan sebagai ancaman terhadap ke-

amanan dan kedaulatan negara. Hal ini dapat dibuktikan berdasarkan ketentuan pada Pasal 19 UNCLOS 1982 yang mengatur Pengertian Lintas Damai yakni: (1) Lintas adalah damai sepanjang tidak merugikan bagi perdamaian, ketertiban atau keamanan negara pantai. Lintas tersebut harus dilakuka sesuai dengan ketentuan Konvensi ini dan peraturan hukum internasional lainnya.

(2) Lintas suatu kapal asing harus dianggap membahayakan kedamaian, ketertiban atau keamanan negara pantai, apabila kapal tersebut di laut teritorial melakukan salah satu kegiatan sebagai berikut:

- a. Setiap ancaman atau penggunaan kekerasan terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah atau kemerdekaan politik negara pantai atau dengan cara lain apapun yang merupakan pelanggaran asas hukum internasional sebagaimana tercantum dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa;
- b. Setiap latihan atau praktek dengan senjata macam apapun;
- c. Setiap perbuatan yang bertujuan untuk mengumpulkan informasi yang merugikan bagi pertahanan atau keamanan negara pantai;
- d. Setiap perbuatan propaganda yang bertujuan mempengaruhi pertahanan atau keamanan negara pantai;
- e. Peluncuran, pendaratan atau penerimaan setiap pesawat udara di atas kapal;
- f. Peluncuran, pendaratan atau penerimaan setiap peralatan dan perlengkapan militer;
- g. Bongkar atau muat setiap komoditi, mata uang atau orang secara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan bea cukai, fiskal, imigrasi atau saniter negara pantai;

¹⁵ Martin DAW, 2008, *Chicago vs Unclos 1982*, Jalakaca, Pusat Penerbangan Agkatan Laut, 2008, hal. 68.

- h. Setiap perbuatan pencemaran dengan sengaja dan parah yang bertentangan dengan ketentuan Konvensi ini;
- i. Setiap kegiatan perikanan;
- j. Kegiatan riset dan survei;
- k. Setiap perbuatan yang bertujuan mengganggu setiap sistem komunikasi atau setiap fasilitas atau instalasi negara pantai;
- l. Setiap kegiatan lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan lintas.

Tindakan yang Dapat Dilakukan terhadap Pesawat Militer Asing yang Diterbangkan dari Kapal Induk saat Melanggar Ketentuan di atas ALKI

Adanya kontradiksi pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi UNCLOS dengan Konvensi Chicago 1944 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 pada Pasal 19 tentang pengertian lintas damai, sub Pasal 2e menyebutkan bahwa lintas suatu kapal asing harus dianggap membahayakan terhadap kedamaian, ketertiban atau keamanan negara pantai, apabila kapal tersebut di laut teitorial melakukan salah satu kegiatan ;peluncuran, pendaratan atau penerimaan setiap pesawat udara di atas kapal.¹⁶

Meskipun di dalam UNCLOS 1982 Pasal 19 sebagaimana dijelaskan di atas telah dirumuskan ketentuan mengenai lintas damai dan sudah nampak memberikan perlindungan yang cukup luas bagi negara pantai, namun bagaimana prosedur menindak dan ancaman hukumannya masih nampak belum menjamin negara pantai. Kapal perang sesuai

sifatnya mempunyai kedudukan yang menggambarkan akan adanya suatu ancaman, meskipun tidak diketahui kapan dan di mana akan dilaksanakan, sehingga bagi kapal perang yang lewat meskipun secara “damai” mau tidak mau menempatkan negara pantai dalam keadaan khawatir. Sebagai salah satu contoh terhadap peristiwa yang dianggap melanggar berkaitan dengan peluncuran pesawat militer asing di wilayah ALKI Indonesia adalah insiden yang terjadi di Bawean, di sana Kapal Induk Amerika menerbangkan atau meluncurkan pesawat F-18 Hornet sampai mendekat wilayah pulau Bawean tanpa berkomunikasi dengan ATC (*Air Traffic Control*), sehingga dapat membahayakan terhadap lalu lintas udara yang ada.

Ditinjau dari posisi pesawat F-18 Hornet milik Angkatan Laut Amerika Serikat yang sedang melaksanakan pengawalan rombongan atau gugus Kapal Induk USS Carl Vinson terhadap ALKI, posisi pesawat F-18 tersebut jelas-jelas berada di luar ALKI. Dikaitkan dengan hukum yang menjelaskan tentang pengertian lintas damai (*Innocent Passage*), keberadaan F-18 Hornet yang mengawal rombongan Kapal Induk USS Carl Vinson jelas bertentangan dengan pengertian lintas damai yang tercantum pada UNCLOS 1982 Pasal 19 Sub Pasal 1 yang berbunyi; Lintas damai sepanjang tidak merugikan bagi kedamaian, ketertiban atau keamanan negara pantai. Lintas tersebut harus dilakukan sesuai ketentuan konvensi ini dan peraturan hukum internasional lainnya (yaitu ICAO). Pesawat tersebut harus pula mengikuti jalur penerbangan sipil yang telah ditentukan oleh ICAO¹⁷.

¹⁶ Koesnadi Kardi, *Masyarakat Internasional Wajib Menghormati Wilayah Kedaulatan Laut dan Udara RI*, dalam Prosiding Seminar Sehari Penerbangan TNI Angkatan Laut, Juanda Juni 2004, hal. 17.

¹⁷ Koesnadi Kardi, *Ibid*, hal. 19.

Dalam *Annex 11 "Air Traffic Services"* ditentukan pada ayat (3):

"Lintas alur penerbangan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Konvensi ini dalam cara normal semata-mata untuk melakukan transit yang secara terus-menerus, langsung dan secepat mungkin serta tidak terhalang". Sedangkan pada ayat (4) dalam Annex ini termuat: "... mencakup semua rute lintas normal yang digunakan sebagai rute ...".

Dengan adanya ketentuan 3 ALKI berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002 menjadi dasar argumentasi bagi Amerika Serikat menggunakan alasan lain sesuai Pasal 53 ayat (12) UNCLOS 1982 yakni:

"If an archipelagic state does not designate sea lanes or air routes, the right of archipelagic sea lanes passage may be exercised through the routes normally used for international navigation"

"Apabila suatu negara kepulauan tidak menentukan Alur Laut atau rute penerbangan, maka hak lintas Alur Laut kepulauan dapat dilaksanakan melalui rute yang biasanya digunakan untuk pelayaran internasional".

Dengan demikian, maka dalam ketentuan UNCLOS 1982 yang mengatur tentang hak lintas damai bagi pesawat sipil dan pesawat negara di udara dapat menimbulkan permasalahan hukum udara di Indonesia, sehingga dapat disimpulkan bahwa beberapa ayat yang terdapat dalam ketentuan UNCLOS 1982 yang mengatur hak lintas damai di atas ALKI oleh pesawat udara sipil maupun pesawat udara negara bertentangan dengan ketentuan dalam Konvensi Chicago 1944. Guna menghindari persoalan yang dapat ditimbulkan dari perbedaan ketentuan ini, maka sesuai ruang lingkup berlakunya dalam melaksanakan ketentuan pener-

bangkan ke wilayah Indonesia harus tunduk pada hukum udara Indonesia.

Dalam hal negara dalam keadaan bahaya, ini ditentukan Presiden sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 12, bahwa "Presiden menyatakan keadaan bahaya". Kewenangan penggunaan ruang udara nasional negara dalam keadaan bahaya dilakukan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI-AU), sementara kewenangan tersebut tidak diatur secara tegas dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

Sehubungan itu pemanfaatan ruang udara nasional untuk kegiatan penerbangan pada saat negara dalam keadaan tidak damai (dalam keadaan bahaya) atau di daerah-daerah atau kawasan konflik perlu diatur atau ditetapkan secara tegas. Atas dasar uraian di atas, penegakan hukum atas pelanggaran penerbangan di wilayah ruang udara nasional diperlukan dua unsur penting, yaitu kelembagaan dan sarana pendukungnya. Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara ditetapkan bahwa TNI-AU sebagai lembaga yang berwenang atas penegakan hukum atas penerbangan di ruang udara nasional termasuk pengendalian kegiatan dan atau usaha lain di udara pada saat negara tidak damai atau di daerah-daerah konflik.

Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2003 tentang Pertahanan Negara, hal wewenang dan tanggungjawab institusi sebagai penegakan hukum di ruang udara tidak diatur secara tegas. Oleh sebab itu, tugas dan tanggung jawab TNI-AU perlu diatur secara tegas dalam undang-undang pengelolaan ruang udara nasional.

Mengenai penegakan terhadap pelanggaran yang terjadi dalam penerbangan telah diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Pasal 8 ayat (1) berbunyi bahwa Pesawat udara yang melanggar wilayah kedaulatan NKRI sebagaimana diatur pada pasal 5 diperingatkan dan diperintahkan untuk meninggalkan wilayah tersebut oleh personel pemandu lalu lintas penerbangan. Sedangkan Pasal 8 ayat (2) berbunyi Pesawat udara yang akan dan telah memasuki kawasan udara terlarang dan terbatas sebagaimana dalam pasal 7 ayat (2) dan (4) diperingatkan dan diperintahkan untuk meninggalkan wilayah tersebut oleh personel pemandu lalu lintas penerbangan. Dalam ayat (3) disebutkan bahwa Personel pemandu lalu lintas penerbangan wajib menginformasikan pesawat udara yang melanggar wilayah kedaulatan dan kawasan udara terlarang dan terbatas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) kepada aparat yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pertahanan negara. Ayat (4) menyatakan bahwa Dalam hal peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) tidak ditaati, dilakukan tindakan pemaksaan oleh pesawat udara Negara untuk mendarat di pangkalan udara atau Bandar udara tertentu di wilayah NKRI. Ayat (5) berbunyi bahwa Personel pesawat udara, pesawat udara, dan seluruh muatannya yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), diperiksa dan disidik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Ancaman hukuman terhadap kapal perang yang melakukan pelanggaran peraturan negara pantai hanyalah mengusir dengan segera kapal perang yang bersangkutan, dan bagaimana pengusirannya

masih menimbulkan persoalan. Apabila negara pantai untuk kepentingan keamanannya masih merasa terganggu atas suatu perlintasan diwilayahnya, negara pantai hanya diberi hak untuk menunda perlintasan tersebut untuk sementara waktu saja, melalui suatu prosedur yang masih memerlukan pemikiran bagaimana pelaksanaannya terlebih lagi apabila yang melanggar adalah negara yang berkuasa seperti Amerika. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1962 tanggal 6 Juli tahun 1962 telah ditetapkan bahwa "kapal perang dan kapal pemerintah bukan kapal niaga asing yang berlayar di luar alur-alur yang tidak didahului oleh pemberitahuan kepada menteri/kepala Staf Angkatan Laut, termasuk kapal selam asing yang tidak berlayar di permukaan air pada waktu melintasi perairan indonesia, dianggap tidak damai, dan karena itu dapat diwajibkan untuk dengan segera meninggalkan perairan Indonesia" (Pasal 7 ayat 2).

Tindakan yang dapat dilakukan pada salah satu kasus pelucuran pesawat militer asing dari kapal induk di wilayah ALKI atau perairan Indonesia adalah saat terjadi pelanggaran wilayah udara di atas wilayah ALKI seperti pada peristiwa melintasnya F-18 Hornet US Navy di atas Pulau Bawean, yaitu karena peristiwa tersebut dapat dikategorikan sebagai sebuah ancaman dan gangguan keamanan maka kita berhak memerintahkan untuk menjauh dari wilayah NKRI atau dalam hal ini untuk kembali ke pangkalan induk. Namun mengingat pelanggaran lintas damai tersebut aspek penegakan oleh Pemerintah Indonesia yang menerbangkan pesawat tempur F-16 *Fighting Falcon* dari Madiun tidak memiliki kekuatan dan kemampuan untuk menghancurkan pesawat negara asing tanpa izin

tersebut. Sekali lagi persoalan hukum menjadi lemah jika dihadapkan pada persoalan kekuatan (*power*) seperti yang dimiliki oleh negara adidaya Amerika Serikat.

Oleh karena itu, Indonesia berhak melayangkan Nota Diplomatik kepada Pemerintah Amerika sebagai bentuk protes atas insiden tersebut. Hal ini penting untuk dilakukan mengingat kedaulatan sebuah negara pantai menjadi tidak aman dan terganggu dengan tindakan semena-mena tersebut. Terbang-nya pesawat F-18 Hornet US Navy tersebut bukan hanya melanggar ketentuan dalam lintas damai seperti diatur dalam UNCLOS 1982 pada Pasal 19 ayat (2) huruf e, bahwa dalam peluncuran, pendaratan atau penerimaan pesawat udara di atas kapal oleh suatu kapal asing di wilayah laut teritorial dianggap membahayakan kedamaian, ketertiban atau keamanan negara pantai. Selain itu setiap pesawat asing yang melintas harus tetap menjalin komunikasi dengan pengendali udara setempat agar tidak menimbulkan kerawanan bagi rute penerbangan pesawat lain yang melakukan penerbangan pada titik dan ketinggian yang sama, sehingga mengakibatkan tubrukan di udara seperti diatur pada *enroute* dalam ICAO.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan mengenai pesawat militer asing yang diterbangkan dari kapal induk saat melintas ALKI, maka dapat disimpulkan bahwa pesawat militer yang diterbangkan dari kapal induk saat melintas ALKI adalah diijinkan dengan ketentuan bahwa penerbangan yang dilaksanakan tidak melebihi 25 Nm dari sisi-sisi sumbu ALKI yang digunakan, dan saat melewati sumbu ALKI yang berada diantara dua pulau

maka ketentuan yang harus digunakan mengenai batasan terhadap pesawat militer yang diterbangkan dari kapal induk adalah bahwa sisi-sisi yang diambil dari sumbu adalah 10% jarak antara titik-titik terdekat pada pulau-pulau yang berbatasan dengan alur laut tersebut.

Penegakan terhadap pelanggaran yang terjadi dalam penerbangan yaitu: a) pesawat udara yang melanggar wilayah kedaulatan NKRI diperingatkan dan diperintahkan untuk meninggalkan wilayah tersebut oleh personel pemandu lalu lintas penerbangan; b) pesawat udara yang akan dan telah memasuki kawasan udara terlarang dan terbatas diperingatkan dan diperintahkan untuk meninggalkan wilayah tersebut oleh personel pemandu lalu lintas penerbangan; c) personel pemandu lalu lintas penerbangan wajib menginformasikan pesawat udara yang melanggar wilayah kedaulatan dan kawasan udara terlarang dan terbatas kepada aparat yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang pertahanan negara; d) dalam hal peringatan dan perintah tidak ditaati, dilakukan tindakan pemaksaan oleh pesawat udara negara untuk mendarat di pangkalan udara atau Bandar udara tertentu di wilayah NKRI.

Daftar Bacaan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi UNCLOS 1982 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3319)

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439)

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4956)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4210)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal Asing dalam Melaksanakan Lintas Damai melalui Perairan Indonesia. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4209)
- Konvesi Chicago 1944 (ICAO)
- United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982.
- Djalal, Hasjim, 1997, *Perkembangan Penanganan Masalah Tiga ALKI Melalui Perairan Indonesia*, tanpa penerbit, Jakarta.
- Hambali, Yasidi, 1994, *Hukum dan Politik Kedirgantaraan*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1978, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Binacipta, Bandung.
- Mauna, Boer, 2005, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Edisi Kedua, PT. Alumni, Bandung.
- Sefriani, 2010, *Hukum Internasional: Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suherman, E., 1984, *Wilayah Udara dan Wilayah Dirgantara*, Alumni, Bandung.
- Prosiding Seminar Sehari Penerbangan TNI Angkatan Laut*, Juanda, 2004.
- United Nations Convention on the Law of the Sea* (Bahasa Inggris dan Indonesia), Pusat Studi Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional.
- Martin Daw, 2008, *Chicago 1944 Vs UNCLOS 1982*. Majalah Jalakaca, Edisi 10 Pusat Penerbangan TNI AL.
- Enroute chart* 2006/2008
- <http://rixco.multiply.com>
- <http://id.wikipedia.org>
- <http://imanprihandono.files.wordpress.com>

Karakteristik Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perjanjian Berbasis Syariah

Muhammad Sjaiful
Fakultas Hukum Universitas Halu Oleo Kendari

Abstract: *Sharia-based contract is an agreement that is derived from the nomenclature of Islamic law. It is definitely designed as the agreement that shall refer to norms based on legal sources of Islam, i.e. the Qur'an and the Hadith of the Prophet Muhammad. This paper discusses the main issue as follows: the dynamics of developments and characteristic principle of freedom of contract in Sharia-Based Agreement". The research refers to the legal writing i.e. normatively legal research which the issue is conceptually approached. Through this approach, the author wants to explore and formulate the concept of freedom of contract principle in Sharia-based agreements, both in terms of its growth and characteristics. The result of the research shows that characteristics of the principle of freedom of contract in Sharia-Based Agreement contain the basic paradigm based on a philosophical view of divinity and apocalyptic. The meaning is that the principle of sharia-based agreement is not established on absolute freedom of contract, but on the freedom that does not violate Islamic values. Therefore, the principle of freedom of contract in the Sharia-based agreement functionates to ensure the engagement of the parties in obeying the agreement, because in the Islamic perspective, the freedom of contract as a form of agreement among parties to enter into a contract fundamentally becomes the principle for the parties to obey or comply the contract.*

Keywords: *Sharia-based Contract, the Freedom of Contract Principle, and Islam.*

Abstrak: Perjanjian berbasis syariah merupakan sebuah perjanjian yang lahir dari nomenklatur hukum Islam, sebab itu desain perjanjian ini sudah pasti harus merujuk kepada penormaan yang bersumber dari sumber-sumber hukum yang diakui otoritasnya dalam Islam yaitu Al-qur'an dan Hadits Nabi Muhammad SAW. Isu sentral tulisan ini menyangkut dinamika perkembangan dan karakteristik asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian berbasis syariah. Dalam penulisan ini, tipe yang digunakan mengacu kepada penulisan hukum (*legal research*) normatif, dengan pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan konseptual. Melalui pendekatan ini, penulis hendak menggali serta memformulasikan konsep asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian berbasis syariah, baik dari segi dinamika perkembangan maupun karakteristiknya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa karakteristik asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian berbasis syariah memiliki paradigma dasar yang bertumpu kepada kerangka pandang filosofis keilahian atau kewahyuan. Maknanya bahwa asas perjanjian syariah yang ditegakkan atas dasar kebebasan berkontrak bukanlah tegak atas dasar kebebasan yang sifatnya mutlak tetapi kebebasan dimaksud adalah kebebasan yang tidak melanggar nilai-nilai syariah. Dari karakteristik itulah, maka asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian syariah memiliki fungsi antara lain adalah untuk menjamin keterikatan dari para pihak guna mematuhi isi perjanjian. Sebab di dalam perspektif Islam, kebebasan berkontrak sebagai wujud kesepakatan dari para pihak untuk memasuki perjanjian, telah menjadi asas penting secara fundamental bagi para pihak untuk mentaati atau mematuhi isi perjanjian.

Kata kunci: Perjanjian Syariah, Asas Kebebasan Berkontrak, dan Islam

Pendahuluan

Pada dasarnya perjanjian atau kontrak¹ melahirkan hubungan hukum yang mengikat antara para pihak yang bersepakat, yang baik itu dibuat secara lisan maupun tertulis. Perjanjian² juga akan menjadi hukum atau undang-undang yang mengikat para pihak yang bersepakat itu. Karena itu, bagi para pihak yang sudah menyatakan diri terikat pada perjanjian yang telah disepakati, mesti mentaati pelaksanaan perjanjian itu. Ketaatan para pihak untuk melaksanakan perjanjian yang telah disepakati merupakan bahagian dari penegakan asas *pacta sunt servanda*. Asas ini pertama kali diperkenalkan oleh Hugo de Grotius, ahli hukum berkebangsaan Belanda yang kemudian menginspirasi bagi penegakan asas dalam BW. Asas *pacta sunt servanda* ini menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Ketentuan ini mengisyaratkan peletakan komitmen dari para pihak yang wajib mentaati dan melaksanakan perjanjian yang telah disepakati seperti halnya mentaati undang-undang.

Selain keharusan mentaati perjanjian, para pihak juga tatkala hendak merancang desain perjanjian baik dalam format lisan maupun tertulis, maka kebebasan kehendak bagi mereka untuk mengekspresikan apa saja yang hendak dimuat sebagai klausul dalam perjanjian merupakan aksioma yang mesti berjalan sebagai koridor guna memastikan para pihak merasa kepentingan hukumnya terakomodo-

dir secara proporsional. Maksudnya bahwa wujud perjanjian haruslah dibangun atas dasar konsensus yang lahir dari kebebasan berkehendak dari para pihak yang hendak memasuki suatu perjanjian.

Pentingnya penekanan sebuah perjanjian yang lahir dari wujud konsensus kebebasan berkehendak para pihak, maka tentu saja suatu perjanjian yang terbentuk tidak boleh lahir dari hubungan berdasarkan paksaan atau penyalahgunaan keadaan dari salah satu pihak yang merugikan pihak lain. Bila itu terjadi, konsekuensinya perjanjian dapat dibatalkan. Dapat dibatalkannya perjanjian karena faktor paksaan ataupun penyalahgunaan keadaan, tidak lain merupakan kehendak untuk melindungi pihak-pihak yang kepentingannya dirugikan dalam perjanjian.³

Wujud konsensus kebebasan berkehendak para pihak dalam kontrak itu, kemudian terkristalisasi dalam suatu asas yang dikenal dengan nama asas kebebasan berkontrak. Menurut Agus Yudha Hernoko⁴ dengan mengutip Peter Mahmud Marzuki, bahwa asas kebebasan berkontrak menyatakan seseorang pada umumnya memiliki pilihan bebas untuk mengadakan perjanjian. Di dalam asas ini terkandung suatu pandangan bagi seseorang bebas untuk melakukan atau tidak melakukan perjanjian, bebas dengan siapa ia mengadakan perjanjian, bebas tentang apa yang diperjanjikan dan bebas untuk menetapkan syarat-syarat perjanjian.

Meskipun jejak asas kebebasan berkontrak ini bila ditelusuri merupakan produk asas yang lahir dari hukum kano-nik Romawi dahulu, namun asas ini tampaknya telah memberikan pengaruh terhadap berbagai produk hukum perjan-

¹ Agus Yudha Hernoko, 2013, *Hukum Perjanjian (Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, hal. 13.

² Agus Sardjono, 2008, *Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak dalam Cross Border Transaction: Antara Norma dan Fakta*, dalam Jurnal Hukum Bisnis Volume 27, nomor 4, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, hal. 6.

³ Agus Yudha Hernoko, *op.cit.*, hal. 177.

⁴ *Ibid.*, hal. 110.

jian yang ada di berbagai sistem hukum di dunia saat ini, termasuk perjanjian yang lahir dari sistem hukum berbasis syariah.

Perjanjian berbasis syariah merupakan sebuah perjanjian yang lahir dari nomenklatur hukum Islam, sebab itu desain perjanjian ini sudah pasti harus merujuk kepada penormaan yang bersumber dari sumber-sumber hukum yang diakui otoritasnya dalam Islam yaitu Al-qur'an dan Hadits Nabi Muhammad SAW. Sehubungan dengan itu, apabila dikaitkan dengan asas kebebasan berkontrak yang saat ini sudah sangat dikenal sebagai salah satu asas yang menjadi tegaknya berbagai perjanjian dalam sistem hukum di dunia. Asas kebebasan berkontrak ini, cukup relevan untuk kita analisis seputar kedudukannya dalam produk perjanjian berbasis syariah.

Karena bagaimanapun juga, karakteristik perjanjian berbasis syariah memiliki paradigma dogmatis yang berbeda dengan nomenklatur produk perjanjian yang lahir dari sistem hukum lainnya. Misalnya, perjanjian yang lahir dari produk sistem hukum *civil law* dan *common law*, serta sistem hukum komunis, dan lain-lain. Tentu saja yang membedakan nomenklatur perjanjian tersebut adalah terletak dari sudut pandang ideologi hukum yang menjadi penyangga dari paradigma dogmatis produk-produk perjanjian tersebut⁵.

Untuk itu, tulisan ini bermaksud melakukan kajian singkat secara komprehensif menyangkut keberadaan asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian berbasis syariah. Kajian ini tentunya melihat cara pandang ideologis yang mengkarakter dalam perjanjian syariah yaitu tidak bisa melepaskan diri dari spirit Islam sebagai

agama yang tidak hanya mengatur peri kehidupan kalangan muslim tetapi juga sebagai agama *rahmatan lil alamin* yang bermanfaat bagi seluruh umat manusia. Urgensi Islam sebagai norma yang juga memberikan manfaat bagi seluruh peradaban dicatat secara baik oleh Abdul Shomad⁶ sebagai berikut:

...bahwa setiap amal perbuatan yang dilakukan oleh setiap manusia hendaknya membawa suatu faedah dan manfaat serta tidak mengandung unsur-unsur kemudharatan bagi umat manusia. Suatu tanggung jawab sosial hendaknya haruslah tercermin dalam setiap akad perjanjian, supaya hak dan kewajiban yang timbul dari akad tersebut tidak mengganggu hak orang lain, dan tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain.

Apa yang ditulis oleh Abdul Shomad tersebut adalah untuk memberikan penjelasan penting tentang keberadaan hukum Islam yang selalu memberikan kemashlahatan bagi umat manusia.

Dengan demikian, pengkajian tentang asas kebebasan berkontrak yang terwujud secara aplikatif dalam perjanjian syariah, memang mesti dicermati dalam kerangka yang tidak boleh menyimpang dari Islam sebagai titik pijaknya. Sebab dari sanalah kesimpulan filosofis dapat diambil sesuai cara pandang aqidah Islam⁷. Tentu aqidah Islam merupakan pokok penting yang menjadi tegaknya semua hubungan hukum yang berbasis hukum

⁵ C.K.L. Bello, 2013, *Ideologi Hukum (Refleksi Filsafat atas Ideologi Di Balik Hukum)*, Bogor: Insan Merdeka, hal. 33.

⁶ Abd Shomad, *Rekonstruksi Akad Bank Syariah Untuk Mencapai Kemashlahatan Sebagai Wujud Rahmatan Lil-Alamin*, dikutip dalam Moch. Isnaeni, 2013, *Perkembangan Hukum Perdata Di Indonesia*, Surabaya: Laksbang Grafika, hal. 122-123.

⁷ Abd. Shomad, *Hukum Ekonomi Syariah Perspektif Filsafat*, dalam Budi Kagramanto dan Abd. Shomad (ed), 2009, *Perkembangan dan Dinamika Hukum Perdata Indonesia*, Surabaya: Lutfansah Mediatama, hal. 233.

syariah, yang tentu saja tetap memperhatikan aspek *rahmatan lil alamin*⁸.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, tulisan ini menempatkan isu sentral mengenai Dinamika Perkembangan dan Karakteristik Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perjanjian Berbasis Syariah. Lebih lanjut, isu sentral ini dirinci pada dua pokok permasalahan, yaitu : 1) seputar dinamika perkembangan asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian berbasis syariah, dan 2) karakteristik asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian berbasis syariah.

Metode Penelitian

Dalam penulisan ini, tipe penelitian yang digunakan mengacu kepada tipe penelitian hukum (*legal research*) normatif, yang karakteristik penelitiannya mencari kebenaran hukum bersifat koherensi. Yaitu kebenaran yang berdasarkan kepada kesesuaian antara yang ditelaah dengan aturan yang ditetapkan. Peter Mahmud Marzuki⁹ mengatakan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Yang menurutnya, dari situlah proses penulisan hukum semestinya beranjak karena hal tersebut sesuai dengan karakter preskriptif dari ilmu hukum¹⁰.

Mengingat penulisan ini menggunakan tipe penelitian hukum yang karakteristik adalah mencari kebenaran koherensi, maka pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan konseptual. Melalui

pendekatan ini, penulis hendak menggali serta memformulasikan konsep asas kebebasan berkontrak dalam perjanjian berbasis syariah, baik dari segi dinamika perkembangan maupun karakteristiknya. Melalui pendekatan konseptual tersebut, sehingga dengan mudah kita juga dapat mengidentifikasi penggunaan asas kebebasan berkontrak dalam perspektif hukum Islam, yang tentu saja penulis harus merujuk kepada doktrin-doktrin yang berkembang dalam hukum Islam, karena dari sinilah konsepsi ini beranjak.

Agus Yudha Hernoko¹¹ menulis bahwa penelitian hukum normatif, tidak dimaksudkan untuk melakukan verifikasi uji hipotesis. Sehingga dalam penulisan hukum tidak dikenal adanya hipotesis, demikian pula halnya dengan istilah “data”. Dalam penulisan hukum digunakan istilah bahan hukum atau *source of law*. Berdasarkan uraian tersebut, maka untuk penulisan ini menggunakan sumber-sumber hukum sebagai berikut: 1) bahan hukum supra, yaitu Alqur’an dan Hadits Nabi Muhammad SAW; 2) bahan hukum primer, yaitu Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, yang berlaku di Indonesia; dan 3) bahan hukum sekunder, yaitu berbagai tulisan dan makalah ilmiah, teks hukum, jurnal ilmiah yang menulis tentang Perjanjian Syariah di Indonesia.

Bahan hukum baik primer maupun sekunder yang diperoleh dengan menggunakan metode bola salju (*snow ball theory*), akan diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya digunakan dalam menganalisis permasalahan yang berhubungan dengan penulisan ini. Dalam melakukan inventarisasi serta identifikasi bahan hukum digunakan sistem kartu (*card system*) yang penatalaksanaannya dilaku-

⁸ Sita Ita Rosita, *Studi Pembiayaan Mudharabah dan Laba Perusahaan Pada PT Bank Muamalat Indonesia Tbk. Cabang Bogor*, Jurnal Ilmiah Kesatuan, Volume 14, Nomor 1, April 2014, 2-3.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penulisan Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hal.93

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Ibid.*, hal. 22.

¹¹ Agus Yudha Hernoko, *Op.cit*, hal. 40.

kan dengan secara kritis, logis, dan sistematis. Dengan langkah-langkah demikian diharapkan akan lebih mempermudah alur pembahasan dan penyelesaian penulisan ini¹².

Hasil Penelitian dan Pembahasan Penelusuran Historis Asas Kebebasan Berkontrak

Kebebasan berkontrak sampai sekarang tetap menjadi asas penting dalam berbagai sistem hukum. Asas kebebasan berkontrak dalam sistem *civil law* dan *common law*, berkembang seiring dengan pertumbuhan aliran filsafat yang menekankan kepada semangat individualism serta pasar bebas¹³. Sehubungan dengan itu, Yohanes Sogar Simamora¹⁴ juga mengurai bahwa asas kebebasan berkontrak merupakan topik dalam setiap kajian hukum yang berkaitan dengan kontrak. Ini mungkin menjadi domain terpenting dalam kontrak tetapi dalam perkembangannya mengalami pasang surut. Tidak seperti asas itikad baik yang menunjukkan fungsi lebih kuat, kebebasan berkontrak justru mengalami penurunan secara fungsional karena kuatnya intervensi Negara dalam membatasi individu dalam menciptakan dan mengatur hubungan kontraktual. Adanya intervensi negara, dalam perkembangan selanjutnya mengintervensi asas kebebasan berkontrak mungkin disebabkan untuk mencegah tindakan yang bersifat penyalahgunaan kewenangan yang dapat merugikan salah satu pihak. Kemungkinan juga intervensi negara ini dimaksudkan untuk menghindari

terjadinya kontrak yang isi klausula dianggap bertentangan dengan kepentingan umum.

Sehubungan dengan itu, Agus Yudha Hernoko¹⁵ mengurai bahwa asas kebebasan berkontrak merupakan asas yang menduduki posisi sentral dalam hukum kontrak, meskipun asas ini tidak dituangkan menjadi aturan hukum namun mempunyai pengaruh yang sangat kuat dalam hubungan kontraktual para pihak.

Asal mula perkembangan asas kebebasan berkontrak menurut catatan Yohanes Sogar Simamora adalah berawal dari abad 18 dan 19 yakni pada masa ajaran Hukum Alam dan filsafat *laissez faire* begitu dominan. Oleh karena hakim pada masa itu, sebagai konsekuensi pengaruh teori hukum alam, menganut paham bahwa setiap orang mempunyai hak untuk memiliki (*right to own property*) dan karenanya berhak untuk melakukan perbuatan hukum menjual atau membeli atau jenis yang lain menyangkut harta mereka serta membuat kontrak mereka sendiri. Campur tangan pemerintah ditolak sebaliknya individu harus diberikan kebebasan, yaitu kebebasan untuk mengejar kebahagiaan dan kebebasan untuk mengadakan hubungan sesuai yang dikehendaki. Dalam era ini, konsep klasik kebebasan berkontrak meliputi dua hal yaitu kontrak didasarkan kepada persetujuan dan kontrak merupakan hasil dari pilihan kebebasan¹⁶. Jadi asas kebebasan berkontrak pada masa klasik telah didudukan dalam posisi yang sangat sentral dalam perjanjian yang hendak dibuat oleh para pihak. Menurut Agus Yudha Hernoko, asas kebebasan berkontrak tersebut, sangat dipengaruhi oleh paham individualisme yang secara embrional lahir pada masa peradaban Yunani, yang dilanjutkan oleh kaum *Epicuristen* dan berkembang pesat pada masa

¹² *Ibid.*, hal. 42.

¹³ Ridwan Khairandy, 2013, *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan (Bagian Pertama)*, Yogyakarta: FH UII Press, hal. 100.

¹⁴ Yohanes Sogar Simamora, 2013, *Hukum Kontrak (Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia)*, Surabaya: Kantor Hukum "Wins & Partners" bekerjasama Laksbang Justitia, hal. 30.

¹⁵ Agus Yudha Hernoko, *Ibid.*, hal. 108.

¹⁶ Yohanes Sogar Simamora, *Op.cit.*, hal. 32.

Renaissance (dan semakin ditumbuhkembangkan pada masa *Aufklärung* melalui antara lain ajaran-ajaran Hugo de Groot, Thomas Hobbes, John Locke dan Rousseau¹⁷

Perkembangan asas kebebasan berkontrak tersebut, mencapai puncaknya setelah periode Revolusi Perancis. Sebagai asas yang bersifat universal yang bersumber dari paham hukum klasik, maka asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) muncul bersamaan dengan lahirnya paham ekonomi klasik yang mengagungkan *laissez faire* atau persaingan bebas¹⁸.

Menurut tulisan Ridwan Khairandy¹⁹, kebebasan berkontrak pada masa klasik itu, memiliki kecenderungan kearah kebebasan tanpa batas (*unrestricted freedom of contract*). Pada masa itu, kebebasan berkontrak menjadi paradigma baru dalam hukum kontrak. Menurut Ridwan Khairandy, keberadaan kebebasan berkontrak tersebut tidak dapat dipisahkan dari berbagai pengaruh aliran filsafat politik dan ekonomi liberal yang berkembang pada abad kesembilan belas. Seperti konsep *laissez faire* atau persaingan bebas yang digagas Adam Smith yang menekankan prinsip non-intervensi oleh pemerintah terhadap kegiatan ekonomi dan bekerjanya pasar. Filsafat utilitarian Jeremy Bentham yang menekankan adanya *free choice* juga memberikan pengaruh cukup besar bagi perkembangan asas kebebasan berkontrak. Baik pemikiran Adam Smith maupun Jeremy Bentham didasarkan kepada filsafat individualisme. Kedua pemikiran tersebut, tidak dapat dilepaskan dari pengaruh filsafat etika Emanuel Kant. Semua filsafat

yang menekankan pada aspek kebebasan individu yang dikembangkan para filosof Barat dimaksud, jika dilacak lebih jauh, berakar kepada filsafat hukum alam (*natural law*) yang sangat berkembang pada abad pencerahan (*enlightenment* atau *aufklärung*)²⁰.

Memasuki awal abad ke-19 terjadilah perubahan sosial dan ekonomi di Inggris yang membawa implikasi pada praktik peradilan yang kemudian berimplikasi pada terjadinya perubahan paradigma terhadap pemahaman tentang asas kebebasan berkontrak yang tadinya menganut pemahaman klasik, yaitu kebebasan berkontrak hanya dapat diterima dalam sebuah situasi yang menempatkan kedudukan para pihak berada dalam posisi tawar menawar (*equality in bargaining power*). Selanjutnya, pada abad ke-20, makna asas kebebasan berkontrak mulai mengalami perubahan dalam pengertian yang tidak se-ekstrim abad sebelumnya, sebab makna kebebasan berkontrak abad ke-19 sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan dunia modern.

Asas kebebasan berkontrak yang berkembang sampai mempengaruhi berbagai sistem hukum di dunia ini, merupakan asas yang bersifat universal. Seperti juga untuk Indonesia yang masih mengadopsi hukum perjanjian versi BW peninggalan Kolonial Belanda, telah mengakui penempatan asas kebebasan berkontrak yang terkristalisasi dalam Pasal 1320 BW yang menyatakan bahwa syarat sahnya perjanjian adalah sepakat mereka yang mengikatkan dirinya. Secara historis pasal ini mencerminkan kontrak ada waktu itu yang berpijak pada revolusi Perancis²¹. Selain pada pasal tersebut, juga kebebasan berkontrak tersirat dalam Pasal 1338 BW

¹⁷ Agus Yudha Hernoko. *Loc. Cit.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Ridwan Khairandy, 2003, *Itikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Jakarta: Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pascasarjana, hal. 45.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2012, hal. 92.

²¹ Ridwan Khairandy., *Op. cit.*, hal. 87.

Ayat (1) bahwa semua kontrak yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya²².

Revolusi Perancis yang mengusung tiga semboyan *liberte*, *fraternite*, dan *egalite* (kemerdekaan, persaudaraan, dan persamaan)²³ telah menginspirasi pembuatan kontrak dengan menitikberatkan individualisme sebagai dasar semua kekuasaan. Gagasan ini kemudian menimbulkan konsekuensi bahwa setiap orang juga bebas untuk mengikatkan diri kepada orang lain, kapan dan bagaimana yang diinginkan kontrak terjadi berdasarkan kehendak yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai undang-undang.

Sebagaimana yang telah diurai oleh Yohanes Sogar Simamora, asas kebebasan kontrak memasuki abad ke-20 mengalami perubahan paradigma sesuai dengan tuntutan dunia modern. Pada abad tersebut, keberatan terhadap asas kebebasan berkontrak dengan penekanan individualistik yang bertumpu pada pendekatan subjektif mulai mengemuka. Pada akhirnya, kebebasan berkontrak dengan pendekatan subjektif tergeser oleh pendekatan objektif sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat modern sejak memasuki awal abad ke-20.

Pendekatan doktrin objektivitas terhadap makna asas kebebasan berkontrak diperkenalkan oleh Hakim Oliver Wendel Holmes bahwa seluruh doktrin kontrak adalah formal dan eksternal. Professor Samuel Williston menyatakan bahwa semua pengadilan umumnya telah meninggalkan pendekatan subjektif terhadap asas

kebebasan berkontrak dan lebih menyukai pendekatan obyektif yang didasarkan kepada manifestasi eksternal dari kesepakatan bersama. Pendekatan ini berusaha mengurangi peranan kehendak di dalam kontrak²⁴.

Hakim Oliver Wendel dan Professor Samuel Williston, menyetujui apabila kewajiban yang lahir dari hubungan kontraktual harus ditafsirkan sesuai dengan maksud subjektif para pihak, tetapi harus menurut interpretasi yang *reasonable* dari bahasa dan perilaku para pihak. Interpretasi yang *reasonable* tentu saja bermakna bahwa para pihak dalam kontrak haruslah mencerminkan kehendak yang tidak merugikan pihak lain, melanggar norma-norma kesusilaan, melanggar kepatutan, dan bertentangan dengan kepentingan umum. Dengan demikian asas kebebasan berkontrak pada masa klasik yang menekankan paradigma individualisme sebagai karakteristik dasar yang mengkooptasi perjanjian telah mengalami perubahan paradigma ketika masyarakat barat berada pada fase modernisme parah awal abad ke-20 ketika paham absolutisme individualistik mulai ditinggalkan. Sejalan dengan itu, menurut pendapat Arthur S Hartkamp dan Marianne²⁵ menguraikan tentang prinsip kebebasan berkontrak tersebut, sebagai berikut:

The principle of freedom of contract, according to which, as a rule, any body is free to enter into a contract with somebody of his choice, to agree upon the contents of the contract, and to submit it to a form and application of a chosen law. This principle is also a least partly

²² Muhammad Syaifuddin, 2012, *Hukum Kontrak (Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum Seri Pengayaan Hukum Perikatan*, Bandung: CV Mandar Maju, hal. 82.

²³ Peter Mahmud Marzuki., *Op.cit*, hal. 75.

²⁴ Ridwan Khairandy., *Op. cit*, hal. 116.

²⁵ Arthur S Hartkamp dan Marianne MM Tillema, 1995, *Contract Law In the Netherlands*, The Hague-London-Boston: Kluwer Law International, hal. 34.

contained in the provision mentioned before.

Dari uraian tersebut, kendatipun asas kebebasan berkontrak menjadi *mainframe* dari perjanjian versi BW, akan tetapi asas kebebasan berkontrak menurut Arthur S Hartkamp dan Marianne²⁶ tetap berada dalam batasan yang menghormati hak-hak dan kepentingan orang lain.

Dinamika Perkembangan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perjanjian Syariah di Indonesia

Dalam konteks sistem hukum Indonesia, Hukum Islam juga telah mendapat perhatian penting, formalisasi terhadap Hukum Islam terutama menyangkut penegakan Perjanjian Syariah, mulai digagas untuk pertama kali melalui rintisan berdirinya perbankan syariah dan lembaga-lembaga keuangan syariah lainnya, seperti Asuransi Syariah, dan Pegadaian Syariah. Rintisan praktik perbankan Islam di Indonesia dimulai pada awal periode 1980-an, melalui diskusi-diskusi bertepatan bank Islam sebagai pilar ekonomi Islam. Tokoh-tokoh yang terlibat dalam pengkajian tersebut, untuk menyebut beberapa, di antaranya adalah Karnaen A Perwataatmadja, M Dawam Rahardjo, AM Saefuddin, dan M Amien Azis. Sebagai uji coba, gagasan perbankan Islam dipraktikkan dalam skala yang relatif terbatas di antaranya di Bandung (Bait At-Tamwil Salman ITB) dan di Jakarta (Koperasi *Ridho Gusti*). Sebagai gambaran, M Dawam Rahardjo dalam tulisannya pernah mengajukan rekomendasi Bank Syari'at Islam sebagai konsep alternatif untuk menghindari larangan riba, sekaligus berusaha menjawab tantangan bagi kebutuhan

pembiayaan guna pengembangan usaha dan ekonomi masyarakat. Jalan keluarnya secara sepintas disebutkan dengan transaksi pembiayaan berdasarkan tiga modus, yakni mudlarabah, musyarakah dan muraabah.

Prakarsa lebih khusus mengenai pendirian Bank Islam di Indonesia baru dilakukan tahun 1990. Pada tanggal 18–20 Agustus tahun tersebut, Majelis Ulama Indonesia (MUI) menyelenggarakan lokakarya bunga bank dan perbankan di Cisarua, Bogor, Jawa Barat. Hasil lokakarya tersebut kemudian dibahas lebih mendalam pada Musyawarah Nasional IV MUI di Jakarta 22 – 25 Agustus 1990, yang menghasilkan amanat bagi pembentukan kelompok kerja pendirian bank Islam di Indonesia. Kelompok kerja dimaksud disebut Tim Perbankan MUI dengan diberi tugas untuk melakukan pendekatan dan konsultasi dengan semua pihak yang terkait. Sebagai hasil kerja Tim Perbankan MUI tersebut adalah berdirinya PT Bank Muamalat Indonesia (BMI), yang sesuai akte pendiriannya, berdiri pada tanggal 1 Nopember 1991. Sejak tanggal 1 Mei 1992, BMI resmi beroperasi dengan modal awal sebesar Rp 106.126.382.000,-. Sampai bulan September 1999, BMI telah memiliki lebih dari 45 outlet yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Perkembangan lain yang patut dicatat berkaitan dengan perbankan syariah pada saat berlakunya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan adalah berdirinya Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI). BAMUI berdiri secara resmi tanggal 21 Oktober 1993 dengan pemrakarsa MUI dengan tujuan menyelesaikan kemungkinan terjadinya sengketa muamalat dalam hubungan perdagangan, industri, keuangan, jasa dan lain-lain di kalangan umat Islam di Indo-

²⁶*Ibid.*, hal. 37.

nesia. Dengan demikian dalam transaksi-transaksi atau perjanjian-perjanjian bidang perbankan syariah lembaga BAMUI dapat menjadi salah satu *choice of forum* bagi para pihak untuk menyelesaikan perselisihan atau sengketa yang mungkin terjadi dalam pelaksanaan transaksi atau perjanjian tersebut. Perkembangan kemudian berkenaan dengan BAMUI, melalui Surat Keputusan Majelis Ulama Indonesia No. Kep-09/MUI/XII/2003 tanggal 24 Desember 2003 menetapkan di antaranya perubahan nama BAMUI menjadi Badan Arbitrase Syari'ah Nasional (BASYARNAS)²⁷ dan mengubah bentuk badan hukumnya yang semula merupakan Yayasan menjadi 'badan' yang berada di bawah MUI dan merupakan perangkat organisasi MUI.

Selain peraturan-peraturan tersebut, terhadap jenis kegiatan, produk dan jasa keuangan syariah, Bank Syariah juga wajib mengikuti semua fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN), yakni satu-satunya dewan yang mempunyai kewenangan mengeluarkan fatwa atas jenis-jenis kegiatan, produk dan jasa keuangan syariah, serta mengawasi penerapan fatwa dimaksud oleh lembaga-lembaga keuangan syariah di Indonesia. Sampai saat ini DSN telah memfatwakan sebanyak 43 fatwa, melingkupi fatwa mengenai produk perbankan syariah, lembaga keuangan non-bank seperti asuransi, pasar modal, gadai serta berbagai fatwa penunjang transaksi dan akad lembaga keuangan syariah, yakni sebagai berikut:

²⁷ Abdul Ghofur Anshori, 2010, *Hukum Perjanjian Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hal. 3

NOMOR FATWA	TENTANG
01/DSN-MUI/IV/2000	Giro
02/DSN-MUI/IV/2000	Tabungan
03/DSN-MUI/IV/2000	Deposito
04/DSN-MUI/IV/2000	Murabahah
05/DSN-MUI/IV/2000	Jual Beli Salam
06/DSN-MUI/IV/2000	Jual Beli Istishna
07/DSN-MUI/IV/2000	Pembiayaan Mudharabah (Qiradh)
08/DSN-MUI/IV/2000	Pembiayaan Musyarakah
09/DSN-MUI/IV/2000	Pembiayaan Ijarah
10/DSN-MUI/IV/2000	Wakalah
11/DSN-MUI/IV/2000	Kafalah
12/DSN-MUI/IV/2000	Hawalah
13/DSN-MUI/IX/2000	Uang Muka dalam Murabahah
14/DSN-MUI/IX/2000	Sistem Distribusi Hasil Usaha dalam LKS
15/DSN-MUI/IX/2000	Prinsip Distribusi Hasil Usaha dalam LKS
16/DSN-MUI/IX/2000	Diskon dalam Murabahah
17/DSN-MUI/IX/2000	Sanksi atas Nasabah Mampu yang Menunda-nunda Pembayaran
18/DSN-MUI/IX/2000	Pencadangan Penghapusan Aktiva Produktif dalam LKS
19/DSN-MUI/IX/2000	Al-Qardh
20/DSN-MUI/IX/2000	Pedoman Pelaksanaan Investasi untuk Reksa Dana Syariah
21/DSN-MUI/X/2001	Pedoman Umum Asuransi Syari'ah
22/DSN-MUI/III/2002	Jual Beli Istishna Paralel
23/DSN-MUI/III/2002	Potongan Pelunasan Dalam Murabahah
24/DSN-MUI/III/2002	Safe Deposit Box
25/DSN-MUI/III/2002	Rahn
26/DSN-MUI/III/2002	Rahn Emas
27/DSN-MUI/III/2002	Al-Ijarah al-Muntahiya bi al-Tamlik
28/DSN-MUI/III/2002	Jual Beli Mata Uang (al-Sharf)
29/DSN-MUI/VI/2002	Pembiayaan Pengurusan Haji LKS
30/DSN-MUI/VI/2002	Pembiayaan Rekening Koran Syari'ah
31/DSN-MUI/VI/2002	Pengalihan Utang
32/DSN-MUI/IX/2002	Obligasi Syari'ah
33/DSN-MUI/IX/2002	Obligasi Syari'ah Mudharabah
34/DSN-MUI/IX/2002	L/C Impor Syari'ah
35/DSN-MUI/IX/2002	L/C Ekspor Syari'ah
36/DSN-MUI/X/2002	Sertifikat Wadi'ah Bank Indonesia

37/DSN-MUI/X/2002	Pasar Bank Antarbank Berdasarkan Prinsip Syariah
38/DSN-MUI/X/2002	Sertifikat Investasi Mudharabah Antarbank (Sertifikat IMA)
39/DSN-MUI/X/2002	Asuransi Haji
40/DSN-MUI/X/2003	Pasar Modal dan Pedoman Umum Penerapan Prinsip Syariah di bidang Pasar Modal
41/DSN-MUI/III/2004	Obligasi Syariah Ijarah
42/DSN-MUI/V/2004	Syariah Charge Card
43/DSN-MUI/VIII/2004	Ganti Rugi (Ta'widh)

Berdasarkan tabel tersebut, keberadaan lembaga pembiayaan Islam atau yang pada perkembangan mutakhir disebut sebagai Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia telah diakui sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dan lebih dikukuhkan dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1992 beserta beberapa Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia (PBI) sebagaimana telah dibahas di muka. Berkenaan dengan transaksi dan instrumen keuangan Bank Syariah juga telah dikeluarkan beberapa Peraturan Bank Indonesia dan Fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN).

Formalisasi Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia yang di dalamnya tentu saja mengadopsi berbagai perjanjian berbasis syariah secara tidak langsung tentu masuk dalam pembahasan berbagai asas yang menjadi dasar bagi tegaknya perjanjian-perjanjian berbasis syariah yang di dalamnya sudah termasuk asas kebebasan berkontrak sebagai bahagian integral yang tidak terpisahkan bagi tegaknya perjanjian yang dimaksud.

Karakteristik Dasar Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perspektif Perjanjian Syariah

Asas kebebasan berkontrak dalam Perjanjian Islam *Mabda' Hurriyah at-Ta'aqud*. Asas ini merupakan prinsip dasar dalam hukum perjanjian Islam dalam artian para pihak bebas membuat suatu perjanjian (*Freedom of Making Contract*). Bebas dalam menentukan objek perjanjian dan bebas menentukan dengan siapa membuat perjanjian serta bebas menentukan bagaimana cara menentukan penyelesaian sengketa jika terjadi dikemudian hari²⁸.

Berdasarkan uraian tersebut, sesungguhnya Hukum Islam mengakui kebebasan berkontrak, bahwa setiap orang dapat membuat akad jenis apapun tanpa terikat kepada sebab-sebab tertentu dan memasukkan klausul apa saja ke dalam akad yang dibuatnya itu sesuai dengan kepentingannya sepanjang tidak bertentangan dengan apa yang dimuat secara substansial dalam Al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad sebagai sumber hukum utama dalam Hukum Islam.

Al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad secara prinsip telah menempatkan asas kebebasan berkontrak sebagai bagian integral dari tegaknya perjanjian yang dibuat para pihak. Asas kebebasan berkontrak ini merupakan konkretisasi lebih jauh dan spesifikasi yang lebih tegas terhadap

²⁸ Gemala Dewi, Widya Ningsih, dan Yenti Salma, 2007, *Hukum Perikatan Islam di Indonesia*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal. 31.

asas-asas perjanjian yang berlangsung dalam kehidupan masyarakat. Konteks kehidupan masyarakat yang dimaksud disini tidak hanya masyarakat homogenitas muslim tetapi juga melibatkan kelompok masyarakat non-muslim.

Peletakan asas kebebasan berkontrak²⁹ dalam Islam pada dasarnya merujuk kepada beberapa dalil dalam Al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad sebagai sumber utama Hukum Islam, yakni:

1. Firman Allah SWT, “Wahai orang-orang beriman, penuhilah akad-akadmu (perjanjian-perjanjian)” (Qur'an Surah Al-Maidah; Ayat (1);
2. Sabda Nabi Muhammad SAW³⁰, “Orang-orang Muslim itu senantiasa setia kepada syarat-syarat (janji-janji) mereka”

Berdasarkan dua rujukan tersebut, maka menurut kaidah usul fiqih (metode penemuan Hukum Islam), menunjukkan bahwa perintah syariat untuk memenuhi perjanjian adalah wajib. Artinya, menurut perspektif Hukum Islam, memenuhi akad itu hukumnya wajib. Dalam al-Qur'an Surah al-Maidah Ayat (1), menunjukkan kata yang bersifat jamak yang diletakkan kata sandang *al* yang menunjukkan keumuman. Sehingga dari ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa orang dapat membuat akad apa saja baik yang bernama maupun yang tidak bernama dan akad-akad itu wajib dipenuhi³¹.

Penghormatan Islam terhadap kebebasan berkontrak tidak terlepas dari paradigma dasar Hukum Islam yang selalu bertujuan untuk menciptakan kemanfaatan bagi umat manusia karena mengingat ajaran Islam adalah pembawa rahmat bagi seluruh alam (*rahmatan lil-alamin*). Selain itu, urgensi asas kebebasan berkontrak yang dijamin oleh syariah adalah untuk menunjukkan bahwa kebebasan berkontrak pada dasarnya merupakan fitrah manusia yang harus tetap dipertahankan. Namun demikian, asas kebebasan berkontrak yang ditegakkan dalam perjanjian syariah adalah asas kebebasan berkontrak yang tidak ditegakkan atas dasar individualistik-pragmatis.

Paradigma dasar dari asas kebebasan berkontrak perspektif syariah adalah berada dalam kerangka pandang filosofis keilahian atau kewahyuan. Maknanya bahwa asas perjanjian yang ditegakkan atas dasar kebebasan berkontrak bukanlah tegak atas dasar kebebasan yang sifatnya mutlak tetapi kebebasan dimaksud adalah kebebasan yang tidak melanggar nilai-nilai syariah.

Nilai-nilai syariah yang dimaksud adalah batasan-batasan apa yang dilarang dalam Hukum Syariah, yaitu batasan-batasan yang diharamkan dalam al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad. Pembatasan berupa larangan dalam Syariat Islam antara lain yang terkait dengan larangan makan harta bersama secara batil. Yang dimaksud secara batil adalah memakan atau mengambil harta orang lain dengan cara yang tidak dibenarkan dan tidak sah menurut Hukum Syariah, baik yang dilarang secara langsung oleh al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad atau yang dinyatakan oleh hasil penggalan hukum (ijtihad) para ahli Hukum Islam (Ulama). Secara umum dapat dikatakan bahwa memakan harta dengan cara batil juga termasuk di dalam-

²⁹ Syamsul Anwar, 2007, *Hukum Perjanjian Syariah Studi tentang Teori Akad dalam Fikih Muamalat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 84-85.

³⁰ Al-Hakim, *al-Mustadrak* (Riyad: *Maktabah wa Matabi' an-Nasyr al-Haditsah*), II, hal. 49. Hadits ini diriwayatkan oleh al-Hakim dari Sahabat Abu Hurairah.

³¹ Lihat tafsir dari *at-thabathabai'*, *al-Mizan fi Tafsir al-Qur'an*, al-Jashshas, 1970, hal. 172.

nya yang bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum. Batil yang dimaksud disini adalah sesuatu perbuatan hukum yang melanggar Syariat Islam.

Syariat Islam memberikan kebebasan kepada setiap orang untuk melakukan akad sesuai yang diinginkannya, sebaliknya apabila ada unsur pemaksaan atau pemasungan kebebasan akan menyebabkan legalitas kontrak yang dihasilkan batal atau tidak sah. Asas ini menggambarkan prinsip dasar bidang muamalah yaitu kebolehan (*mubah*) yang mengandung arti bahwa hukum Islam memberi kesempatan luas perkembangan bentuk dan macam muamalah baru sesuai dengan perkembangan kebutuhan hidup masyarakat. Banyak bidang-bidang usaha yang telah diisyaratkan dalam Al-Qur'an, misalnya: pertanian (*thariq al-zira'ah*), peternakan, industri (*thariq shina'ah*), baik industri pakaian, industri besi ataupun industri bangunan, perdagangan (*thariq tijarah*), industri kelautan, dan jasa. Namun kebebasan berkontrak tersebut memiliki limitasi terhadap hal-hal yang sudah jelas dilarang dalam syariat. Tujuan dari limitasi tersebut adalah untuk menjaga agar tidak terjadi penganiayaan antara sesama manusia melalui kontrak yang dibuatnya. Limitasi tersebut antara lain larangan bertransaksi secara ribawi, larangan perjudian atau untung-untungan, dan larangan gharar (ketidakpastian risiko, spekulasi atau bahaya yang dapat menyesatkan pihak lain, yang di sini juga termasuk larangan ijon (mukhabarah) atau menjual barang yang tidak dapat diserahkan karena belum dikuasai) dalam melakukan transaksi.

Pemaknaan batil disini juga adalah bila objek perjanjian yang bertentangan dengan norma-norma kesusilaan yang diatur dalam Hukum Islam (Syariat),

misalnya objek perjanjian, adalah barang yang diharamkan atau dilarang dalam al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad, seperti minuman keras, daging babi, prostitusi, judi, utang piutang yang mengandung unsur riba, dan perdagangan orang.

Pada sisi lain, terdapat pula larangan-larangan yang menyangkut teknis dalam bertransaksi, seperti larangan monopoli, larangan menimbun barang untuk menaikkan harga, larangan menaikkan penawaran untuk mengelabui pembeli lain bukan untuk sungguh-sungguh membeli, larangan perampasan atau akad yang mengandung penipuan dan merampas milik orang lain tanpa izin. Demikian pula dilarang melakukan eksploitasi dan *unfair dealings* serta masih banyak lagi ketentuan dalam perdagangan yang diatur secara jelas-jelas dilarang pelaksanaannya.

Selain itu asas kebebasan berkontrak perspektif perjanjian syariah, juga dibatasi oleh ketentuan tidak adanya unsur paksaan, kekhilafan dan penipuan. Dasar hukum asas ini tertuang dalam Surah Al-Baqorah ayat 256 dengan kata "*tidak ada paksaan*" sebagaimana yang diatur dalam al-Qur'an Surah Al-Baqorah ayat 256. Adanya kata tidak ada paksaan menegaskan bahwa Islam menghendaki dalam hal perbuatan apapun harus didasari oleh kebebasan untuk bertindak sepanjang itu benar dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai syari'ah. Artinya, dalam hukum Islam kedua belah pihak dibebaskan membuat perjanjian sepanjang tidak bertentangan dengan hukum Islam.

Dari seluruh pembahasan tersebut, maka penulis hendak menegaskan sekali lagi bahwa paradigma dasar yang menjadi tegaknya asas kebebasan berkontrak perspektif syariah yaitu bertumpu kepada karakteristik kewahyuan. Maknanya bahwa kebebasan berkontrak haruslah tetap

mengakomodir nilai-nilai syariah yang berlandaskan kepada aqidah Islam. Sebab Aqidah Islam menurut Abdul Shomad dengan mengutip Syaikh Mahmoud Syaltut, adalah fondasi dasar dari semua bentuk penormaan dan hubungan hukum, baik bersifat individual maupun terkait dengan kehidupan sosial masyarakat, dalam perspektif Hukum Islam.

Berpijak dari argumentasi tentang karakteristik perjanjian dalam hukum Islam tersebut, maka ini adalah untuk memperkuat pandangan bahwa hukum Islam ketika membahas tentang asas kebebasan kontrak, pada dasarnya memiliki karakteristik yang berbeda secara paradigmatis (mendasar) dengan asas kebebasan kontrak dalam perjanjian sistem hukum lainnya. Karakteristik yang paling menonjol dari asas kebebasan kontrak perspektif Hukum Islam yaitu bersifat kewahyuan yang telah diatur secara khas dalam Al-Qur'an dan Hadits Nabi Muhammad SAW.

Asas kebebasan kontrak sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya adalah bermakna pada lahirnya kehendak bebas dari para pihak untuk menentukan apa saja yang hendak diatur dalam suatu perjanjian yang dibuat. Islam juga secara prinsip menghormati penegakan asas kebebasan kontrak. Secara filosofis, penempatan asas kebebasan kontrak menurut perspektif syariah memiliki fungsi yang antara lain adalah untuk menjamin keterikatan dari para pihak guna mematuhi isi perjanjian. Sebab di dalam perspektif Islam, kebebasan kontrak sebagai wujud kesepakatan dari para pihak untuk memasuki perjanjian, telah menjadi asas penting secara fundamental bagi para pihak untuk mentaati atau mematuhi isi perjanjian. Melalui asas tersebut yang memberikan jaminan bagi para pihak

untuk memasuki kontrak sesuai kehendaknya, maka konsekuensinya asas ini secara implisit memiliki fungsi yang menjadi penjaga bagi para pihak untuk mentaati klausula kontrak yang telah disepakati.

Dengan demikian penempatan asas kebebasan kontrak dalam hukum Islam, memiliki makna untuk menjaga kesakralan perjanjian. Sebab dalam Islam perjanjian adalah suci dan melaksanakan perjanjian adalah tugas suci seseorang. Dalam Qur'an Surah Al Maa'idah ayat 1 telah mewajibkan orang-orang beriman untuk mematuhi perjanjian yang mereka buat (*Aufu bi al-Uqud*). Perintah Al-Quran ini menjadi dasar utama kesucian terhadap semua perjanjian. Perintah Al-Quran tersebut mengandung makna bahwa selama manusia beriman, maka mereka wajib melaksanakan perjanjian yang mereka buat. Makna ini merupakan interpretasi eksplisit dari perintah tersebut. Dapat juga diartikan, perintah tersebut sebagai kekuatan pemberian untuk pemerintah muslim untuk mengatur pembuatan perjanjian untuk melindungi kepentingan umum seperti kesehatan, kemakmuran, keamanan, dan moral.

Islam telah meletakkan asas kebebasan kontrak yang secara filosofis bukanlah atas dasar individualisme-pragmatis. Justru melalui asas kebebasan kontrak, akan memberikan fungsi dalam perjanjian agar manusia tidak dapat mengambil keuntungan dari orang lain dengan memaksa mereka dalam perjanjian yang tidak adil atau dengan membuat perjanjian tersebut menjadi mencederai publik.

Keseimbangan harus ada antara kebebasan untuk membuat dan melaksanakan perjanjian dan tugas pemerintah untuk melindungi masyarakat. Ahli hukum Islam telah menyeimbangkan hak-hak ini dengan menginterpretasikan dan menentukan unsur-unsur yang diperlukan dalam perjanjian-

an. Jika perjanjian tidak mengandung semua unsur yang diatur oleh hukum Islam maka pengadilan berhak atau wajib untuk tidak menegakkan perjanjian tersebut.

Sesungguhnya keberadaan asas kebebasan berkontrak yang diletakkan dalam Perjanjian Syariah adalah untuk menjamin terwujudnya asas perjanjian lain yaitu asas *pacta sunt servanda*. Asas yang menyatakan bahwa siapa yang menyepakati perjanjian maka ia wajib terikat kepada perjanjian yang telah dibuat itu.

Berkaitan dengan keterikatan para pihak dalam kontrak yang mereka buat, Wahberg³² menyatakan bahwa bagi Islam prinsip *pacta sunt servanda* juga berdasarkan basis suci “muslim harus mematuhi kontrak yang mereka buat”. Konsep ini terdapat dalam Qur’an Surah Al Fath ayat 10 dan 16 dan pada ayat selanjutnya yaitu ayat 10 menyatakan bahwa orang-orang yang berjanji setia kepada kamu sesungguhnya mereka setia kepada Allah. Tangan Allah di atas tangan mereka, maka barang siapa melanggar janjinya niscaya akibat ia melanggar janji itu akan menimpai dirinya sendiri dan barang siapa yang menepati janjinya kepada Allah, maka Allah akan memberi pahala yang Besar. Kemudian Ayat (18) menyatakan bahwa sesungguhnya Allah telah ridha terhadap orang-orang mukmin ketika mereka berjanji setia kepadamu di bawah pohon, maka Allah mengetahui apa yang ada dalam hati mereka lalu menurunkan ketenangan atas mereka dan memberi balasan kepada mereka dengan kemenangan yang dekat (waktunya).

Shaikh Ismail al Jazaeri menafsirkan ayat-ayat tersebut dengan menyimpulkan

bahwa ayat ini dapat berlaku untuk semua jenis perjanjian yang dibuat para pihak kecuali dalam hal yang dilarang oleh Al-Quran. Kedudukan khusus perjanjian ini disimpulkan dari/oleh kaidah dalam Hukum Islam *Al-Aqd Shari’at al-muta’a-qidin* bahwa, “perjanjian adalah Syariah atau hukum yang suci para pihak.” Hal ini menjelaskan jika hubungan kontraktual dipandang lebih ketat oleh syariah dan menjelaskan penolakan atas teori *efficient breach*. Semua kewajiban kontraktual tentunya harus dilaksanakan secara khusus, kecuali jika bertentangan syariah atau ketertiban umum (*public policy*) yang sesuai dengan syariah.

Ketentuan yang berkaitan dengan *pacta sunt servanda* itu dalam ajaran hukum Islam merupakan perintah langsung dari Allah sendiri (dan bukan berasal dari hukum yang dibuat manusia). Dengan demikian, kaidah fiqih Islam yang menyatakan “*Al-Aqd Sharia’at al-muta’a-qidin*”, secara tegas dinyatakan bahwa kontrak merupakan hukum yang sakral bagi para pihak yang membuat kontrak, dan menuntut pemenuhan kewajiban untuk melaksanakan isi kontrak tersebut, walaupun dibuat dengan orang kafir. Allah berfirman: ”Penuhilah perjanjianmu dengan mereka hingga berakhir perjanjian. Dengan demikian, ajaran hukum secara tegas menghendaki *Aufu bi al-Uqud* (penuhi kontrakmu). Para pihak yang membuat harus menghormati kontrak yang mereka buat. Penghormatan atas kesakralan perjanjian juga ditemukan dalam maksim kaidah yakni *al muslimum inda shurutihim* (muslim harus menepati janji yang mereka buat).

Dengan demikian fungsi asas kebebasan berkontrak dalam perspektif perjanjian syariah antara lain untuk menjadi pedoman moral bagi para pihak yang

³² Ridwan Khairandy, *Landasan Filosofis Kekuatan Mengikatnya Kontrak*, Jurnal Hukum Fakultas Hukum UII, Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011, h. 37.

berkontrak agar senantiasa komitmen menjaga klausula akad dalam perjanjian. Fungsi asas ini sekaligus menjadi koridor bagi para pihak untuk menjaga perjanjian tetap berada dalam kerangka itikad baik para pihak dimana melalui asas kebebasan kontrak ini para pihak tidak boleh memaksakan kehendaknya kepada pihak lain dengan cara-cara paksaan, penipuan, dan penyalahgunaan wewenang ataupun penyalahgunaan keadaan tatkala memasuki perjanjian.

Kesimpulan

Berdasarkan seluruh uraian pembahasan dengan merujuk pokok-pokok rumusan masalah maka dapat ditetapkan kesimpulan sebagai berikut:

- a. Dinamika perkembangan Perjanjian Syariah yang di dalamnya juga terkait asas kebebasan kontrak. Tentu saja, kita tidak boleh melepaskan diri dari sudut pembahasan perkembangan Hukum Islam itu sendiri. Pembahasan perkembangan Hukum Islam juga terkait dengan sejarah perkembangan Agama Islam itu sendiri yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW. Dengan demikian, perkembangan asas kebebasan kontrak perspektif perjanjian syariah, seiring dengan penyebaran Agama Islam di beberapa wilayah (negara) di dunia. Pada saat bersamaan baik para pemikir barat maupun ilmuwan Islam yang menkonsentrasikan diri pada hukum perjanjian Islam mulai tertarik untuk melakukan pengkajian terhadap sejumlah asas yang dikenal dalam Hukum Perjanjian berbasis Syariah.
- b. Karakteristik Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perjanjian Berbasis Syariah, adalah memiliki paradigma dasar yang bertumpu kepada kerangka pandang filosofis keilahian atau kewahyuan. Maknanya bahwa asas perjanjian syariah yang ditegakkan atas

dasar kebebasan kontrak bukanlah tegak atas dasar kebebasan yang sifatnya mutlak tetapi kebebasan dimaksud adalah kebebasan yang tidak melanggar nilai-nilai syariah. Dari karakteristik itulah, maka asas kebebasan kontrak dalam perjanjian syariah memiliki fungsi antara lain adalah untuk menjamin keterikatan dari para pihak guna mematuhi isi perjanjian. Sebab di dalam perspektif Islam, kebebasan kontrak sebagai wujud kesepakatan dari para pihak untuk memasuki perjanjian, telah menjadi asas penting secara fundamental bagi para pihak untuk mentaati atau mematuhi isi perjanjian.

Daftar Bacaan

Buku

- Al-Hakim, 1972, *al-Mustadrak* (Riyad: *Maktabah wa Matabi' an-Nasyr al-Haditsah*).
- Anwar, Syamsul, 2007, *Hukum Perjanjian Syariah Studi tentang Teori Akad dalam Fikih Muamalat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Anshori, Abdul Ghofur, 2010, *Hukum Perjanjian Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Bello, C.K.L., 2013, *Ideologi Hukum (Refleksi Filsafat atas Ideologi Di Balik Hukum)*, Bogor: Insan Merdeka.
- Dewi, Gemala, Widya Ningsih, dan Yenti Salma, 2007, *Hukum Perikatan Islam di Indonesia*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.
- Hartkamp, Arthur S. dan Marianne MM Tilemma, 1995, *Contract Law In the Netherlands*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston.

Hernoko , Agus Yudha, 2011, *Hukum Perjanjian (Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial)*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.

Khairandy, Ridwan, 2013, *Hukum Kontrak Indonesia dalam Perspektif Perbandingan (Bagian Pertama)*, FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 2003, *Itikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Universitas Indonesia Fakultas Hukum Pascasarjana.

Marzuki, Peter Mahmud, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana Prenada Media Grup.

_____, 2005, *Penulisan Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Shomad, Abd, *Rekonstruksi Akad Bank Syariah Untuk Mencapai Kemashlahatan Sebagai Wujud Rahmatan Lil-Alamin'*, dikutip dalam Moch. Isnaeni, 2013, *Perkembangan Hukum Perdata di Indonesia*, Laksbang Grafika, Surabaya.

_____, *Hukum Ekonomi Syariah Perspektif Filsafat*, dalam Budi Kagramanto dan Abd. Shomad (ed), 2009, *Perkembangan dan Dinamika Hukum Perdata Indonesia*, Lutfan-sah Meiatama, Surabaya.

Simamora, Yohanes Sogar, 2013, *Hukum Kontrak (Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia)*, Kantor Hukum "Wins & Partners" bekerjasama Laksbang Justitia Surabaya.

Syaifuddin, Muhammad, 2012, *Hukum Kontrak (Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum Seri Pengayaan*

Hukum Perikatan, CV Mandar Maju, Bandung.

Jurnal dan Tafsir Qur'an

At-thabathabai', 1970, *al-Mizan fi Tafsir al-Qur'an*, al-Jashshas.

Khairandy, Ridwan, *Landasan Filosofis Kekuatan Mengikatnya Kontrak*, Jurnal Hukum Fakultas Hukum UII, Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011.

Rosita, Sita Ita, *Studi Pembiayaan Mudharabah dan Laba Perusahaan Pada PT Bank Muamalat Indonesia Tbk. Cabang Bogor*, Jurnal Ilmiah Kesatuan, Volume 14, Nomor 1, April 2014.

Sardjono, Agus, *Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak dalam Cross Border Transaction: Antara Norma dan Fakta*, Jakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jurnal Hukum Bisnis Volume 27, Nomor 4, 2008.

Tinjauan Yuridis Perjanjian Asuransi Laut bagi Penumpang Kapal Laut

Sylviana Ayu Retno Ambarsari

Alumni Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya

Abstract: *The ship as a means to transport passengers before sailing should legally have been stated in seaworthy condition that must fulfill safety requirements and shipping standards of the ship. The unseaworthy stipulated ship would have undergone ship wreck. Therefore, can the passengers' ticket be evidence to claim assurance when ship wreck occurs. Furthermore, how accountability of ship owner for the occurred Dumai Express 10 ship wreck is. The research constitutes normatively legal research that uses statute approach. The result shows that the passengers' ticket can be evidence to claim the assurance. When the ship wreck happens, the passenger has the right to obtain indemnity or compensation the transporters have to pay because of the transporters' negligence as long as transporting the passengers. There are two reasons for paying indemnity, namely damaging the contract and acting the unlawful deeds. The indemnity for damaging the contract is stipulated from Article 1246 to Article 1252 of Book III of the Civil Code, while the indemnity for unlawful deeds is stipulated in Article 1365 of the Civil Code. Thus, the issue, Dumai Express 10 Ship undergoes, constitutes the compensation for damaging the contract.*

Keywords: *assurance, passenger of ship, transporter, indemnity.*

Abstrak: Kapal sebagai sarana untuk mengangkut penumpang seharusnya sebelum berlayar dapat dikatakan dalam keadaan laik laut yang harus memenuhi persyaratan keselamatan kapal dan standar pelayaran. Kapal yang dikatakan tidak laik laut pasti akan mengalami kecelakaan kapal laut. Oleh karena itu, apakah tiket penumpang kapal laut dapat dijadikan dasar klaim asuransi jika terjadi kecelakaan kapal. Selain itu, bagaimana bentuk tanggung gugat pemilik kapal terhadap kecelakaan kapal Dumai Ex-press 10. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan *statute approach*, pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tiket penumpang kapal laut dapat dijadikan dasar klaim asuransi. Ketika terjadi kecelakaan kapal laut, penumpang berhak atas ganti kerugian yang wajib diberikan oleh pengangkut karena kelalaian pengangkut selama penyelenggaraan pengangkutan. Ada dua sebab timbulnya ganti rugi yaitu ganti rugi karena wanprestasi dan ganti rugi karena perbuatan melanggar hukum. Ganti rugi karena wanprestasi diatur dalam buku III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang dimulai dari Pasal 1246 sampai Pasal 1252 KUHPerdata, sedangkan ganti rugi karena Perbuatan Melanggar Hukum diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Dengan demikian, kejadian yang menimpa kapal Dumai Express 10 ialah mengenai ganti rugi karena wanprestasi.

Kata kunci: asuransi, penumpang kapal, pengangkut, ganti rugi.

Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah negara kepulauan, yang terletak di kawasan Asia Tenggara. Dengan posisi geografis Indonesia yang terdiri atas letak astronomis dan letak geografis. Letak astronomis Indonesia terletak diantara 60 LU-110 LS dan 950 BT-1410 BT sedangkan letak geografisnya, kepulauan Indonesia terletak di antara Benua Asia dan Benua Australia, serta di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Jadi negara Indonesia tidak hanya dikelilingi oleh laut, tetapi juga bagian-bagiannya yang terdiri dari pulau-pulau atau gugusan pulau-pulau yang dikelilingi oleh laut. Sehingga secara geografis negara kepulauan Indonesia adalah negara yang terbuka lewat laut yang sangat menguntungkan dan strategis bagi dunia pelayaran seperti yang kita ketahui bahwa wilayah laut Indonesia merupakan jalur pelayaran yang sangat ramai dan memberi kontribusi besar bagi perekonomian atau perdagangan internasional yaitu dengan menggunakan kapal laut yang merupakan salah satu pilihan alat transportasi antar pulau baik untuk mengangkut kendaraan, barang maupun penumpang, dimana setiap kapal yang menyelenggarakan pengangkutan pasti memerlukan pelabuhan.

Pelabuhan merupakan tempat kapal-kapal berlabuh, bersandar, naik turunnya penumpang, bongkar muat barang, tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi. Selain itu, pelabuhan memiliki fungsi sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan perusahaan sesuai dengan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Kegiatan pemerintahan berupa tib administratif yang mencakup beberapa kegiatan yang merupakan pelaksanaan

peraturan perundang-undangan (*law enforcement*) di bidang-bidang berikut: keselamatan pelayaran, pabean, keimigrasian, karantina.¹ Sedangkan fungsi perusahaan yang mencakup kegiatan usaha pelabuhan dalam menyediakan fasilitas dan memberikan pelayanan kepada pemakai jasa pelabuhan, baik pemilik kapal maupun pemilik barang.² Kapal yang digunakan sebagai sarana untuk mengangkut penumpang seharusnya sebelum berlayar, kapal dapat dikatakan dalam keadaan laik laut yang mana dapat memenuhi persyaratan keselamatan kapal seperti material, konstruksi, bangunan, permesinan dan listrik, stabilitas, tata susunan serta perlengkapan termasuk perlengkapan alat penolong dan radio, elektronika kapal yang sesuai dengan Pasal 124 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran selain dapat dikatakan laik laut, kapal juga harus memenuhi standar pelayaran. Namun kenyataannya masih ada juga kapal yang tidak layak laik laut seperti kapal Dumai Express 10 dengan rute Batam-Dumai, Riau yang terjadi pada hari Minggu, 22 November 2010 di perairan Takong Hiu, Tanjung Balai Karimun, Kepulauan Riau.

Kapal tersebut diketahui tidak memiliki sertifikat sistem manajemen keselamatan (SMC) yang teregistrasi di Badan Klasifikasi Indonesia (BKI). Demikian juga DOC (*document of compliance*), yaitu sistem manajemen kese-

¹ Elfrida Gultom, 2007, *Refungsionalisasi Pengaturan Pelabuhan Untuk Meningkatkan Ekonomi Nasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 56. Lihat juga: I Nyoman Gede, 2002, *Instansi Terkait di Pelabuhan*, Surabaya: Tanjung Perak.

² Elfrida Gultom, *op.cit*, hal. 55. Lihat juga: M Wirjoono Prodjodikoro, 1961, *Hukum Laut Bagi Indonesia*, Bandung: Sumur, hal. 113.

lamatan untuk perusahaan yang teregistrasi di BKI, karena sudah habis masa berlakunya pada Maret 2003.³ Selain itu, menurut Kepala Kantor Pelabuhan Batam Rocky Achmad, jumlah penumpang yang diizinkan diangkut oleh kapal Dumai Express 10 sesuai dengan sertifikat penumpang sebanyak 265 orang. Namun, secara de facto, jika dilihat dari penumpang yang selamat dan korban yang ditemukan tewas, jumlah penumpang mencapai 294 orang.⁴

Dari adanya kecelakaan kapal tersebut maka peranan syahbandar pelabuhan sangat dibutuhkan, sebab syahbandar inilah yang harus secara tegas menyeleksi kapal mana yang izinkan berlayar dan kapal yang harus menunggu cuaca mereda. Syahbandar memiliki fungsi, tugas dan kewenangan yang sudah diatur pada Bab XI Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran. Selain syahbandar, berdasarkan ketentuan Pasal 128 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang menyatakan:⁵

“Nakhoda atau anak buah kapal harus memberitahukan kepada Pejabat Pemeriksa Keselamatan Kapal apabila mengetahui bahwa kondisi kapal/bagian dari kapalnya, di nilai tidak memenuhi persyaratan keselamatan kapal, serta pemilik, operator kapal, dan nakhoda wajib membantu pelaksanaan pemeriksaan dan pengujian.”

³ <http://sekoci6.wordpress.com/.../transportasi-laut-indonesia-kembali-trcoreng> diakses tgl 29 Januari 2010 jam 8.29 AM.

⁴ http://www1.kompas.com/read/xmi/2009/12/10...kapal_tenggelam_tanggung_jawab_siapa diakses tgl 29 Januari 2010 jam 8.24 AM.

⁵ Pasal 128 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran

Selaku nakhoda pada kapal Dumai Express 10 ini, nakhoda tetap berlayar meskipun ia mengetahui bahwa bagian dari kapal tersebut adalah bahan fibreglass atau sifatnya seperti gelas yang kapal jenis ini mudah sekali pecah apabila terjadi tubrukan dan tidak layak untuk berlayar. Secara operasional nakhoda dalam menjalankan tugasnya mempunyai tanggung jawab untuk dapat melaksanakan kewajibannya yaitu melindungi penumpang sampai ketempat tujuan dengan selamat, artinya dalam proses pemindahan dari satu tempat ke tempat tujuan dapat berlangsung tanpa hambatan dan penumpang sampai ke tempat tujuan dalam keadaan sehat, tidak mengalami bahaya, luka, sakit maupun meninggal dunia. Tetapi tujuan tersebut tidak terlaksana dengan baik sehingga membuat masyarakat merasa dirugikan dalam hal kerugian materiil maupun kerugian secara immaterial seperti kekecewaan dan ketidaknyamanan yang dirasakan oleh penumpang saat kecelakaan tersebut terjadi.

Meskipun demikian, penumpang tidak perlu khawatir karena pengangkut memiliki kewajiban dan tanggung jawab pengangkut yang sudah diatur pada Bagian Kesembilan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran yang perjanjian pengangkutannya dibuktikan dengan adanya tiket. Tiket kapal laut berfungsi sebagai bukti pengangkutan penumpang.⁶ Tiket tersebut merupakan dana himpunan masyarakat dalam bentuk iuran wajib yang ada pada asuransi.

Adapun perjanjian asuransi (*contract of indemnity*) berlangsung antara kedua belah pihak yang berkepentingan,

⁶ Abdul Kadir Muhammad, 1991, *Hukum Pengangkutan Darat, Laut, dan Udara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 57.

yaitu antara penanggung (*insurer underwrite*) dengan yang tertanggung (*assured*)⁷ sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (selanjutnya disebut KUHD) Pasal 246 KUHD yang berbunyi: “Asuransi atau pertanggungan adalah suatu perjanjian, dengan mana seorang penanggung mengikatkan diri kepada seorang tertanggung, dengan memberikan penggantian kepadanya karena suatu kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, yang mungkin akan dideritanya karena suatu peristiwa yang tak tertentu”. Namun ada aturan yang menjelaskan bahwa asuransi merupakan suatu perjanjian pertanggungan yang definisinya adalah suatu perjanjian untung-untungan yang mengenai ganti ruginya tergantung hasil dari kejadian sebenarnya. Hal ini tidak terlepas dari ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang selanjutnya disebut *Burgelijk Wetboek* dalam kaitannya dengan perjanjian asuransi yang disebut perjanjian untung-untungan yang hasilnya mengenai untung ruginya tergantung pada kejadian yang belum tentu.

Mengenai iuran wajib sudah diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 Tentang Ketentuan-ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang yang berbunyi:⁸

Pasal 3:

- 1) Iuran wajib harus dibayar bersama dengan membayar biaya pengangkutan penumpang kepada peng-

usaha alat angkutan umum yang bersangkutan.

- 2) Pengusaha/ pemilik alat angkutan penumpang umum yang bersangkutan wajib memberi pertanggungjawaban seluruh hasil pungutan iuran wajib para penumpang dan menyetorkan kepada Perusahaan, setiap bulan selambat-lambatnya pada tanggal 27 secara langsung atau melalui bank ataupun Badan Asuransi lain yang ditunjuk oleh Menteri menurut cara yang ditentukan oleh Direksi Perusahaan.

Pasal 4:

Iuran wajib semata-mata dibuktikan dengan kupon pertanggungan yang bentuk dan hal-hal lain mengenainya, ditentukan oleh Menteri.

Dari peraturan pemerintah tersebut maka penumpang yang menjadi korban akan mendapatkan santunan dari pihak PT Jasa Raharja yang mana jumlah besarnya uang iuran wajib dan besarnya jumlah ganti rugi sudah diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 Tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang. Dalam kecelakaan tersebut yang mendapat santunan hanya penumpang yang memiliki tiket dan sudah terdaftar di manifest kapal sedangkan penumpang yang tidak memiliki tiket tidak mendapatkan santunan atau ganti rugi terkait kecelakaan tersebut. Dari hal ini dapat diketahui bahwa dalam sektor pelayanan angkutan laut masih banyak menyimpan permasalahan yang klasik dan dalam hal ini penumpang sering menjadi korban.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang diteliti dan dikaji oleh penulis adalah apakah tiket penumpang kapal laut dapat dijadikan dasar klaim asuransi jika terjadi kecelakaan kapal. Selain itu, bagaimana bentuk tanggung gugat pemilik kapal ter-

⁷ Radiks Purba, 1998, *Asuransi Angkutan Laut*, Cet.I, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 1.

⁸ Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang.

hadap kecelakaan kapal Dumai Ex-press 10?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁹ Dengan pendekatan *statute approach* (perundang-undangan), yakni dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang dikaji.¹⁰

Dalam penelitian ini digunakan beberapa bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan seperti, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang serta beberapa Undang-Undang yang ada korelasinya dengan penelitian ini. Sedangkan Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh berdasarkan studi bahan pusaka, seperti buku-buku atau literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

Bahan-bahan hukum yang dikumpulkan selanjutnya diolah (*legal research*), yaitu dengan menggunakan: 1) inventarisasi, yaitu pengumpulan beberapa bahan hukum, baik perundang-undangan, buku dan sumber lainnya; 2) sistematisasi, yaitu pengaturan secara sistematis dalam menyusun bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan; 3) klasifikasi, yaitu pembagian atau penggolongan menurut kelas yang ada pada bahan hukum yang telah dikumpulkan.

Bahan-bahan yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis. *Statute approach* (pendekatan peraturan perundang-undangan) digunakan untuk mengkaji perjanjian asuransi laut bagi penumpang kapal laut, kemudian hasilnya dipaparkan secara sistematis dan terperinci yang untuk selanjutnya ditarik suatu kesimpulan.

Tiket Penumpang Kapal Laut Dapat Dijadikan Dasar Klaim Asuransi Jika Terjadi Kecelakaan Kapal

Persamaan antara polis dengan tiket penumpang kapal laut adalah sama-sama merupakan alat bukti. Hanya saja polis merupakan alat bukti tertulis dari suatu perjanjian asuransi yang telah dibuat dan telah disepakati antara kedua belah pihak antara tertanggung dan penanggung, sedangkan tiket penumpang dan dokumen muatan termasuk alat bukti dalam perjanjian pengangkutan yang diatur dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran.

Polis bukan satu-satunya alat bukti dalam perjanjian pertanggungan tetapi polis tetap mempunyai arti yang sangat besar bagi pihak tertanggung, sebab polis itu merupakan bukti yang sempurna tentang apa yang mereka perjanjikan di dalam perjanjian pertanggungan itu kare-

⁹ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hal. 295.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2005 *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hal. 93.

na tanpa polis maka pembuktian akan menjadi sulit dan terbatas. Selain polis masih ada alat bukti lainnya yaitu berupa:

1. Dokumen muatan

Dokumen-dokumen muatan tersebut antara lain: a) polis asli; b) laporan kecelakaan kapal yang telah diketahui dan disahkan oleh surveyor yang ditunjuk oleh penanggung perusahaan Jasa Raharja; c) *log book* (buku harian perjalanan kapal); d) *survey report* (laporan dari tim *average adjuster* atau ahli penaksir kerusakan); e) surat-surat tentang klasifikasi kapal (kelaiklautan diterbitkan oleh syahbandar); f) tembusan surat dan atau jawaban atas tuntutan kepada pihak ketiga; dan g) Dokumen-dokumen lain yang bertalian dengan kerugian yang bersangkutan yang dapat dipakai sebagai bukti untuk memperkuat klaim.

Ketujuh dokumen-dokumen tersebut merupakan dokumen-dokumen khusus yang diperlukan untuk kelangsungan prosedur klaim yang harus dilengkapi oleh tertanggung sebagai pemilik kapal Dumai Express 10 agar proses pencairan dana dari klaim yang ditujukan kepada penanggung sebagai perusahaan asuransi jasa raharja dapat segera cair dan diberikan oleh tertanggung menurut ketentuan polis.

Kesesuaian ganti rugi yang akan diberikan oleh perusahaan asuransi jasa raharja harus sesuai dengan kesepakatan yang telah disepakati oleh kedua belah pihak, hal ini dikarenakan sesuai dengan harga pertanggungan kapal pada saat pembuatan polis *hull*, mengenai ganti rugi yang sebesar harga pertanggungan dirasa kurang menguntungkan pihak tertanggung dikarenakan sesuai dengan aturan mengenai perjanjian pertanggungan yang telah ditetapkan bahwa setiap kejadian yang merugikan tertanggung

maka secara langsung penanggung wajib mengganti kerugian apabila tertanggung mempunyai kepentingan atas kejadian tersebut.

Tertanggung mempunyai kepentingan/*interest* atas apa yang telah dideritanya serta telah dicantumkan pada polis mengenai ganti rugi yang merupakan kewajiban dari penanggung, memang besar semua resiko yang ditanggung oleh polis *hull* menyangkup keseluruhan resiko atau dapat disebut *all risk*. Namun berdasarkan konteksnya kerugian kapal laut yang menimpa kecelakaan kapal Dumai Express 10 ada dua macam yaitu *general average* (kerugian laut umum) dan *particular average* (kerugian laut khusus) yang dimana kapal Dumai Express 10 tertimpa bahaya laut yang mengancam keselamatan kapal dan muatannya, maka awak kapal seperti nahkoda wajib untuk melakukan tindakan yang berbahaya bagi kapal, tindakan ini menghasilkan kerugian kapal namun pada prinsipnya kejadian ini merupakan *general average* (kerugian laut umum) maka akan dipikul bersama oleh *interest* yang wajib diselamatkan.

Dalam kasus ini keadaan kapal Dumai Express 10 tetap mengalami *total loss* atau kerugian lenyap semua atas upaya apa yang telah dilakukan awak kapal, maka semua usaha yang dilakukan tersebut tidak termasuk *general average* (kerugian laut umum) jika tidak ada *interest* yang selamat jadi yang berhak menanggung adalah penanggung.

Sebelum nilai pertanggungan kapal diberikan kepada tertanggung maka tertanggung wajib untuk membayar *warranty of premi* (pembayaran premi yang telah disepakati oleh tertanggung dan penanggung). Apabila premi tidak dibayar, pertanggungan dapat diputuskan,

atau setidaknya-tidaknya pertanggungan itu tidak berjalan.

Sebagai suatu perjanjian timbal balik, perjanjian pertanggungan bersifat konsensual, artinya sejak terjadinya kata sepakat, timbullah hak dan kewajiban antar para pihak. Jika premi belum dibayar, pertanggungan tersebut tidak berjalan hal ini dikarenakan premi perlu dilunasi pada saat pertanggungan itu diadakan atau pada saat bahaya mulai berjalan. Pada pertanggungan yang diadakan untuk jangka waktu tertentu atau untuk suatu perjalanan, premi dibayar lebih dahulu pada saat bahaya mulai berjalan. Sedangkan pada pertanggungan yang diadakan untuk jangka waktu yang panjang, pembayaran premi dapat ditentukan secara periodik, misalnya tiap bulan dan pembayaran dilakukan pada permulaan tiap periodik.

Besarnya jumlah premi yang harus dibayar oleh tertanggung ditentukan dengan suatu prosentase dari jumlah yang dipertanggungkan berdasarkan penilaian risiko yang dipikul oleh penanggung. Dalam prakteknya, penerapan besarnya jumlah premi itu diperjanjikan oleh pihak-pihak secara layak dan dicantumkan di dalam polis.¹¹

Selain itu, salah satu prosedur di atas yang salah satunya merupakan prosedur yang paling penting adalah surat kelaiklautan yang diterbitkan oleh syahbandar. Hal ini sangat berguna, sebab setiap perusahaan asuransi yang berniat untuk menanggung sebuah kapal atas keinginan serta perjanjian yang telah dibuat oleh kedua belah pihak, maka atas dasar kelengkapan persyaratan polis dengan ini surat laik laut harus dimun-

culkan. Dalam hal ini kelaiklautan kapal diatur dalam Bab IX Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Secara sederhana kapal dapat dikatakan laik laut apabila dapat membawa barang maupun penumpang dengan aman dari pelabuhan asal ke pelabuhan tujuan dengan aman dan lancar dengan kondisi cuaca yang memungkinkan untuk berlayar. Laik laut yang dimaksud adalah konsep yang abstrak, yaitu kapal yang laik laut bukan hanya tergantung pada kualitas fisik tetapi pada kualitas pengawasan dan manajemen kapal.

Kelaiklautan kapal wajib dipenuhi oleh setiap kapal yang sesuai dengan daerah pelayarannya. Ini sesuai dengan Pasal 117 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, yaitu meliputi: a) keselamatan kapal; b) pencegahan pencemaran dari kapal; c) pengawakan kapal; d) garis muat kapal dan pemuatan; e) kesejahteraan awak kapal dan kesehatan penumpang; f) status hukum kapal; g) manajemen keselamatan dan pencegahan pencemaran dari kapal dan; h) manajemen keamanan kapal.

Kapal yang laik laut akan mendapat sertifikat keselamatan kapal oleh pemerintah. Uji kelaikan kapal dilakukan oleh badan yang berwenang, yaitu Biro Klasifikasi Kapal Laut yang selanjutnya disebut BKI yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1964 jo Surat Keputusan Menteri Perhubungan Laut tanggal 20 September 1964 No.1/71/1.

Tugas dari BKI yang tercantum dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1964 tentang BKI ialah:¹² a) memberikan klasifikasi atau

¹¹ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Asuransi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 75.

¹² Pasal 6 Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 1964 Tentang Biro Klasifikasi Kapal Indonesia

penggolongan keadaan kapal atas suatu kapal yang telah diselidiki dan dinilai; b) memberikan petunjuk dan penilaian atas konstruksi kapal yang sedang dalam pemakaian, termasuk semua alat perlengkapannya; dan c) tugas sampingan yang berkaitan dengan lapangan klasifikasi kapal.

Kapal yang sudah diperiksa dan diuji oleh Badan Klasifikasi akan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti selain itu setiap kapal yang akan berlayar wajib memiliki Surat Izin Berlayar yang akan dikeluarkan oleh Syahbandar setelah terpenuhinya persyaratan kelaiklautan selain itu kapal dapat dikatakan laik laut apabila memiliki dokumen yang lengkap dan masih berlaku.

2. Tiket penumpang

Dengan dimilikinya tiket penumpang kapal laut tersebut, hak dan kewajiban para pihak mulai timbul. Jadi, pihak pengangkut mulai bertanggung jawab atas penumpang maupun barang yang diangkut. Sebelum penumpang naik ke dalam kapal laut, penumpang tersebut harus membayar lunas biaya angkutan. Selain membayar biaya angkutan, penumpang juga harus membayar iuran wajib yang dibayar secara bersamaan dengan pembayaran angkutan. Supaya penumpang mengetahui bahwa di dalam sewa penumpang telah termasuk iuran wajib, maka pada halaman depan tiket itu dicantumkan (dicap) perkataan "Termasuk iuran wajib Jasa Raharja".¹³

Penumpang yang sah dalam alat angkutan penumpang umum yang telah melunasi Iuran Wajib (IW) berhak atas dana santunan dari pihak Jasa Raharja. Apabila dilihat dari segi sosial, iuran-

iuran wajib tersebut dapat diharapkan menjadi dana-dana yang dapat digunakan untuk tujuan pembangunan, karena dengan pembayaran iuran wajib, secara sadar ataupun tidak, seseorang telah menjalankan aksi menabung. Iuran wajib ini merupakan alat untuk memupuk tabungan secara terpimpin, demi membantu menekan inflasi dan menambah dana investasi yang diperlukan dalam rangka pembiayaan Pembangunan Nasional Semesta Bencana. Pengelola alat pengangkutan umum bertugas untuk memungut iuran wajib dari para penumpang untuk setiap kali perjalanan yang iuran wajib ini biasanya dijadikan satu dengan sewa pengangkutan atau harga tiket. Kemudian, iuran wajib ini disetorkan oleh pengangkut kepada PT. Jasa Raharja.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1964 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 tentang ketentuan-ketentuan pelaksanaan dana pertanggungan wajib kecelakaan penumpang yang diatur dalam Pasal 1 sub d, "iuran wajib" ialah iuran wajib yang dibayar penumpang alat angkutan penumpang umum menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah ini. Dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 menyatakan bahwa "Iuran-Iuran wajib yang terhimpun merupakan dana untuk memberi jaminan pertanggungan kecelakaan diri kepada penumpang alat angkutan penumpang umum". Jaminan pertanggungan kecelakaan diri kepada penumpang yang berada dalam alat angkutan, yang telah disediakan oleh pengangkut hanya dapat digunakan dalam jangka waktu antara saat naiknya penumpang dari tempat pemberangkatan sampai turunnya penumpang di tempat tujuan, yang waktu pemberangkatan kapal dari tempat awal hingga sampai di

¹³ Radiks Purba, *op.cit*, hal. 333.

tempat tujuan sudah tertera dalam tiket penumpang. Jaminan perlindungan terhadap keselamatan penumpang yang ada di Indonesia merupakan jaminan yang diberikan oleh perusahaan asuransi jasa raharja. Hal ini disebabkan karena PT. Jasa Raharja (Persero) merupakan salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di bawah Kementerian Keuangan yaitu badan usaha yang bergerak dalam bidang perasuransian. Seiring dengan kemajuan ekonomi global saat ini, sarana transportasi menjadi sangat penting dan sangat menentukan gerak roda perekonomian nasional. Selain dampak positif, bidang pelayaran juga memberikan dampak yang negatif berupa peningkatan jumlah korban kecelakaan akibat kapal laut yang tidak laik laut.

PT. Jasa Raharja (Persero) mempunyai tanggung jawab untuk memupuk dana melalui iuran dan sumbangan wajib berdasarkan Undang-undang Nomor 33 dan 34 Tahun 1964 yang selanjutnya disalurkan kembali melalui santunan asuransi jasa raharja. Dengan demikian, tidak kalah pentingnya PT. Jasa Raharja (Persero) perlu melakukan upaya-upaya penanganan keselamatan di bidang pelayaran hal ini dimungkinkan untuk mengurangi jumlah korban yang ditimbulkannya. Semakin banyak kapal laut yang dinyatakan dalam keadaan tidak laik laut, semakin banyak pula angka peningkatan korban akibat kecelakaan kapal laut yang semakin bertambah. Oleh karena itu, negara melalui PT. Jasa Raharja (Persero) memberikan jaminan perlindungan berupa santunan asuransi jasa raharja yang besarnya antara lain: a) meninggal dunia sebesar Rp. 25.000.000,-; b) catat tetap (maksimal) sebesar Rp. 25.000.000,-; c) biaya rawatan (maksimal) sebesar Rp.

10.000.000,-; dan d) biaya penguburan sebesar Rp.2.000.000,-.

Santunan asuransi jasa raharja ditentukan sepihak oleh penanggung. Maka dari itu, arti penting santunan jasa raharja adalah upaya perlindungan masyarakat dari pemerintahnya, dalam upaya memberikan jaminan kepastian akan kejadian musibah kecelakaan kapal laut. Sehingga tujuan utama dari santunan jasa raharja adalah selain memberikan jaminan akan kepastian perlindungan, negara kepada rakyatnya. Jadi jaminan sosial jasa raharja adalah *compulsary insurance* yang bertujuan memberikan jaminan sosial untuk masyarakat. *Compulsary insurance* dijalankan dengan paksaan (*force saving*). Oleh karena itu, setiap warga negara diwajibkan membayar iuran wajib dan sumbangan wajib sebagaimana telah diperjelas dalam pertanggungan atau asuransi.

Pertanggungan ini diatur dalam Pasal 246 KUHD yang berbunyi: "Asuransi atau pertanggungan adalah suatu perjanjian, dengan mana seorang penanggung mengikatkan diri kepada seorang tertanggung, dengan memberikan penggantian kepadanya karena suatu kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, yang mungkin akan dideritanya karena suatu peristiwa yang tak tertentu." Berdasarkan definisi tersebut, maka dalam asuransi terkandung empat unsur, yaitu:

1. Pihak tertanggung (*insured*) yang berjanji untuk membayar uang (santunan) kepada pihak penanggung sekaligus atau secara berangsur-angsur;
2. Pihak penanggung (*insurer*) yang berjanji akan membayar sejumlah uang (santunan) kepada pihak tertanggung sekaligus atau secara berangsur-ang-

sur apabila terjadi sesuatu yang mengandung unsur tidak tertentu;

3. Suatu peristiwa (*accident*) yang tidak tertentu (tidak diketahui sebelumnya);
4. Kepentingan (*interest*) yang mungkin akan mengalami kerugian karena peristiwa yang tak tentu.

Adapun sifat-sifat pertanggungan yang terdapat dalam Pasal 246 KUHD yaitu:

- (1) Bahwa pertanggungan itu ada pada suatu perjanjian penggantian kerugian yang mana penanggung mengikatkan diri untuk mengganti kerugian yang diderita dari pihak tertanggung. Penggantian kerugian ini harus seimbang dengan kerugian yang dialami.
- (2) Bahwa pertanggungan itu adalah suatu perjanjian bersyarat¹⁴, maksudnya ialah bahwa kewajiban dalam mengganti kerugian dari penanggung hanya dapat dilaksanakan apabila terjadi peristiwa yang tidak tertentu.
- (3) Bahwa pertanggungan itu bersifat timbal balik, maksudnya bahwa kewajiban penanggung untuk mengganti kerugian dihadapkan dengan kewajiban tertanggung dalam membayar premi yang mana dalam hal ini kewajiban tersebut harus dilaksanakan.
- (4) Bahwa kerugian yang diderita adalah sebagai akibat dari peristiwa tidak tertentu atas nama diadakan pertanggungan. Di sini harus terdapat hubungan sebab dan akibat di antara peristiwa dan kerugian.

Bentuk Tanggung Gugat Pemilik Kapal Terhadap Kecelakaan Kapal Dumai Express 10

¹⁴ Emmy Pangaribuan Simanjutak, 1990, *Hukum Pertanggungan dan Perkembangannya*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hal. 24.

Sebelum membahas masalah tanggung gugat terlebih dahulu penulis membahas masalah tentang tanggung jawab pengangkut sesuai dengan ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang berbunyi: (1) Perusahaan angkutan di perairan bertanggung jawab terhadap keselamatan dan keamanan penumpang dan/atau barang yang diangkutnya; (2) Perusahaan angkutan di perairan bertanggung jawab terhadap muatan kapal sesuai dengan jenis dan jumlah yang dinyatakan dalam dokumen muatan dan/atau perjanjian atau kontrak pengangkutan yang telah disepakati. Selain itu, perusahaan angkutan di perairan wajib mengasuransikan tanggung jawabnya dan melaksanakan asuransi perlindungan dasar penumpang umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dari adanya tanggung jawab pengangkut terhadap penumpang tersebut maka timbullah hubungan hukum antara kedua belah pihak. Hubungan hukum tersebut ialah hubungan kewajiban dan hak secara timbal balik yang timbul karena adanya peristiwa hukum berupa perbuatan, kejadian, atau keadaan.

Hubungan kewajiban dan hak tersebut terjadi baik karena perjanjian maupun karena ketentuan undang-undang.¹⁵ Hak dan kewajiban dalam perjanjian pengangkutan umumnya tidak tertulis, tetapi didukung oleh dokumen angkutan, maka kewajiban dan hak para pihak biasanya sudah tertulis pada dokumen tersebut.

Alasan perjanjian pengangkutan tidak dibuat secara tertulis karena kewajiban dan hak para pihak ditentukan berdasarkan asas konsensual yang mana

¹⁵ Abdul Kadir Muhammad, op.cit, 75

asas ini tidak mengharuskan bentuk perjanjian pengangkutan secara tertulis melainkan dengan adanya kesepakatan atau kehendak para pihak telah dianggap cukup tetapi juga harus dibuktikan dengan dokumen angkutan.

Apabila dalam dokumen tidak dirumuskan hak dan kewajiban para pihak, maka yang diikuti adalah ketentuan Undang-Undang Pengangkutan tetapi apabila dalam Undang-Undang itu juga tidak ditentukan hak dan kewajiban para pihak, maka yang diikuti adalah kebiasaan dalam pengangkutan.

Kebiasaan dalam pengangkutan yang dilakukan oleh para pihak mengenai hak dan kewajiban yang mana pengangkut wajib menyelenggarakan pengangkutan barang dan atau penumpang dari tempat pemuatan sampai tempat tujuan dengan aman dan selamat tetapi hal ini tidak terlaksana dikarenakan penumpang tidak mendapatkan haknya untuk mendapatkan perlindungan atas penyelenggaraan barang dan atau penumpang dari tempat pemuatan sampai ke tempat tujuan dengan selamat.

Adanya kecelakaan kapal laut tersebut membuat penumpang berhak atas ganti kerugian yang dideritanya karena kelalaian pengangkut selama penyelenggaraan pengangkutan. Atas hak penumpang tersebut maka pengangkut wajib memberikan ganti kerugian. Ada dua sebab timbulnya ganti rugi yaitu ganti rugi karena wanprestasi dan ganti rugi karena perbuatan melanggar hukum. Ganti rugi karena wanprestasi diatur dalam Buku III KUHPerdara yang dimulai dari Pasal 1246 sampai Pasal 1252 KUHPerdara, sedangkan ganti rugi karena Perbuatan Melanggar Hukum diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara.

Ganti rugi karena wanprestasi adalah suatu bentuk ganti rugi yang dibebankan kepada pengangkut yang tidak memenuhi isi perjanjian yang telah dibuat antara pengangkut dengan penumpang. Menurut Pasal 1246 KUHPerdara, ganti rugi yang dapat dibebankan pada pengangkut yang wanprestasi yaitu adanya kerugian yang nyata-nyata diderita oleh penumpang dan keuntungan yang seharusnya diperoleh.

Kedua jenis ganti rugi tersebut tercakup akan pengertian biaya, rugi, dan bunga. Ketentuan tentang biaya, rugi, dan bunga ini terdapat dalam Pasal 1239 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa "tiap-tiap perikatan untuk berbuat sesuatu atau untuk tidak berbuat sesuatu, apabila pengangkut tidak memenuhi kewajibannya, mendapatkan penyelesaiannya dalam kewajiban untuk penggantian biaya, rugi, dan bunga. Dalam hal ini penumpang yang menuntut ganti rugi harus mengemukakan dan membuktikan bahwa pengangkut telah melakukan wanprestasi yang mengakibatkan timbulnya kerugian. Berdasarkan uraian di atas apabila perjanjian yang disepakati terjadi pelanggaran maka dapat diajukan ganti rugi wanprestasi seperti kejadian yang menimpa kapal Dumai Express 10. Hal ini disebabkan adanya hubungan kontraktual antar para pihak (yaitu PT. Lestari Indomal Bahari selaku pemilik kapal Dumai Express 10 dengan perusahaan asuransi jasa raharja) yang menimbulkan kerugian dan ada pihak yang menderita kerugian.

Apabila terjadi pelanggaran karena adanya perselisihan antara tertanggung dan penanggung yang mana pihak dari tertanggung PT. Lestari Indomal Bahari selaku pemilik kapal Dumai Express 10 tidak setuju dengan ganti rugi yang telah

diberikan oleh perusahaan asuransi jasa raharja sebagai penanggung yang menanggung kapal Dumai Express 10.

Penyelesaian perselisihan antara tertanggung dan penanggung akan dilakukan dengan cara musyawarah atau negosiasi. Cara ini lebih profesional untuk menjaga nama baik tertanggung dan penanggung di hadapan masyarakat. Apabila perselisihan ini diselesaikan melalui jalur pengadilan (*litigasi*) tentunya harus melalui musyawarah dan mufakat terlebih dahulu dan jika tidak bisa maka perselisihan akan dilanjutkan melalui jalur pengadilan dengan memilih domisili polis di mana dikeluarkan yang dalam kasus ini berada di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memang benar di dalam statuta mahkamah internasional diterapkan asas *ex aequo et bono* (kepatutan dan kelayakan), namun penyelesaian yang terjadi menggunakan aturan hukum nasional yang dirasa relatif lebih netral.

Pada umumnya, penyelesaian perselisihan antara tertanggung pemilik kapal Dumai Express 10 dengan penanggung perusahaan asuransi jasa raharja yang melalui jalur pengadilan selalu dihindari oleh para pihak. Hal ini dikarenakan tidak efisien dan membutuhkan waktu yang sangat lama dan prosesnya terlalu rumit serta membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Bahkan, belum tentu keputusan dari pengadilan bisa memuaskan para pihak.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa ganti rugi karena wanprestasi dan ganti rugi karena perbuatan melanggar hukum berbeda. Ini dapat dilihat dari tujuan ganti rugi tersebut. Tujuan ganti rugi karena wanprestasi ialah untuk menempatkan penggugat dalam contoh kasus kecelakaan kapal Dumai Express

10 mengenai perselisihan pemberian ganti rugi pada posisi seandainya perjanjian tersebut terpenuhi. Akibat hukum jika terjadi wanprestasi adalah bahwa perjanjian tersebut tidak perlu dimintakan pembatalan kepada hakim, tetapi sudah dengan sendirinya batal demi hukum. Sedangkan tujuan ganti rugi karena perbuatan melanggar hukum adalah untuk menetapkan posisi penggugat kepada keadaan semula sebelum terjadinya perbuatan melanggar hukum.

Ganti kerugian karena perbuatan melanggar hukum diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara yang menyatakan bahwa setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu untuk mengganti kerugian tersebut.

Ganti rugi karena perbuatan melanggar hukum adalah suatu bentuk ganti rugi yang dibebankan kepada orang yang telah menimbulkan kesalahan kepada pihak yang dirugikan. Kerugian yang diakibatkan karena perbuatan melanggar hukum ini diatur dalam Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHPerdara.

Apabila dilihat kembali, penuntutan ganti rugi karena perbuatan melanggar hukum memiliki beberapa segi persamaan dengan penentuan ganti rugi karena wanprestasi. Hal ini dikarenakan tidak ada larangan hukum untuk memperlakukan pengertian ganti rugi karena perbuatan melanggar hukum dengan ganti rugi karena wanprestasi, tapi ada juga dalam beberapa hal berbeda. Dalam undang-undang tidak diatur tentang ganti kerugian yang harus dibayar karena perbuatan melanggar hukum, sedangkan dalam Pasal 1243 KUHPerdara memuat ketentuan tentang ganti kerugian, yang harus dibayar karena wanprestasi.

Sebelum perusahaan asuransi jasa raharja memberikan ganti kerugian kepada penumpang yang menjadi korban maka terlebih dahulu pemilik kapal harus melengkapi dokumen-dokumen kapalnya. Pemilik kapal dalam melengkapi dokumen-dokumennya tersebut, maka pemilik kapal harus mengerti tanggung jawabnya sebagai pemilik kapal.

Tanggung jawab pemilik kapal dan/atau operator kapal yang diatur dalam Pasal 181 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yakni sebagai berikut:

- (1) Pemilik dan/atau operator kapal bertanggung jawab pada setiap kerusakan telekomunikasi pelayaran dan hambatan di laut, sungai dan danau yang disebabkan oleh pengoperasian kapalnya.
- (2) Tanggung jawab pemilik dan/atau operator kapal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa kewajiban untuk segera memperbaiki atau mengganti sehingga fasilitas tersebut dapat berfungsi kembali seperti semula.
- (3) Perbaikan dan penggantian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam batas waktu 60 (enam puluh) hari kalender sejak kerusakan terjadi.

Perbaikan dan penggantian dapat segera dilakukan dalam batas waktu 60 (enam puluh) hari kalender, sehingga seperti sarana bantu navigasi pelayaran, telekomunikasi pelayaran serta fasilitas alur pelayaran dapat berfungsi seperti sediakala. Apabila dalam batas waktu 60 (enam puluh) hari kalender sejak kerusakan tersebut terjadi tidak dilakukan perbaikan atau pengganti oleh pemilik kapal, maka menteri akan melakukan perbaikan dan penggantian dengan biaya

yang dibebankan kepada pemilik dan atau operator kapal sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Perhubungan Laut tentang Peraturan Kewajiban Kapal-Kapal untuk Memiliki Sertifikat No.Th.1/17/1 Jakarta, 26 September 1964.

Tanggung jawab pemilik dan/atau operator kapal pada Pasal 181 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran ini tidak menghilangkan tanggung jawab nahkoda atau pemimpin kapal atas kesalahannya yang telah mengakibatkan kerusakan dan hambatan yang menimbulkan kerugian terhadap sarana bantu navigasi pelayaran, telekomunikasi pelayaran, dan fasilitas alur pelayaran.

Tanggung jawab nahkoda berdasarkan ketentuan Pasal 128 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran menyatakan bahwa:

- (1) Nakhoda dan/atau Anak Buah Kapal harus memberitahukan kepada Pejabat Pemeriksa Keselamatan Kapal apabila mengetahui bahwa kondisi kapal atau bagian dari kapalnya, dinilai tidak memenuhi persyaratan keselamatan kapal.
- (2) Pemilik, operator kapal, dan Nakhoda wajib membantu pelaksanaan pemeriksaan dan pengujian. Seperti diketahui bahwa kecelakaan kapal Dumai Express 10 ini terjadi dikarenakan bagian dari kapalnya terbuat dari bahan fiberglass yang bahan jenis ini seperti gelas yang mudah sekali pecah apabila terjadi benturan. Nahkoda yang berperan sebagai pemimpin kapal seharusnya memberitahukan kepada Pejabat Pemeriksa Keselamatan Kapal apapun mengenai kapalnya, sebab apapun yang terjadi di dalam kapal mengenai adanya bahaya adalah

tanggung jawab nahkoda atau anak buah kapal sesuai dengan Pasal 128 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Selain nahkoda syahbandar pun juga harus dimintai pertanggungjawaban atas kecelakaan kapal Dumai Express 10 tersebut.

Syahbandar di sini dimintai pertanggungjawaban, karena fungsi, tugas dan kewenangan dari syahbandar telah diatur dalam Pasal 207, Pasal 208, Pasal 209 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran. Selain itu, juga diketahui bahwa kapal ini tidak memiliki sertifikat sistem manajemen keselamatan (SMC) yang teregistrasi di Badan Klasifikasi Indonesia (BKI). Demikian juga DOC (*document of compliance*), yaitu sistem manajemen keselamatan untuk perusahaan yang teregistrasi di BKI, karena sudah habis masa berlakunya pada Maret 2003.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran Pasal 169 telah dijelaskan tentang:

- (1) Pemilik atau operator kapal yang mengoperasikan kapal untuk jenis dan ukuran tertentu harus memenuhi persyaratan manajemen keselamatan dan pencegahan pencemaran dari kapal.
- (2) Kapal yang telah memenuhi persyaratan manajemen keselamatan dan pencegahan pencemaran dari kapal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi sertifikat.
- (3) Sertifikat manajemen keselamatan dan pencegahan pencemaran dari kapal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa Dokumen Penyesuaian Manajemen Keselamatan (*Document of Compliance/DOC*) untuk perusahaan dan Sertifikat Manajemen Keselamatan (*Safety Management Certificate/SMC*) untuk kapal.

(4) Sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diterbitkan setelah dilakukan audit eksternal oleh pejabat pemerintah yang memiliki kompetensi atau lembaga yang diberikan kewenangan oleh Pemerintah.

(5) Sertifikat Manajemen Keselamatan dan Pencegahan Pencemaran diterbitkan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.

(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara audit dan penerbitan sertifikat manajemen keselamatan dan pencegahan pencemaran dari kapal diatur dengan Peraturan Menteri.

Dari ketentuan pasal-pasal di atas apabila pemilik kapal bisa melengkapi dokumen-dokumen kapal maka pembayaran ganti kerugian atas kejadian kecelakaan kapal tersebut dapat sesegera mungkin dicari jalan keluarnya, agar perusahaan asuransi jasa raharja dapat mengganti sejumlah *financial value* yang telah ada dan tercantum didalam polis.

Apabila terjadi perselisihan maka penyelesaian perselisihan tersebut digunakan dengan cara kekeluargaan atau musyawarah atau melalui arbitrase atau melalaui pengadilan. Dalam kenyataannya, sedikit sekali atau hampir tidak ada perkara yang diselesaikan melalui arbitrase atau melalui pengadilan. Hal ini disebabkan oleh karena mereka selalu memegang prinsip lebih baik rugi sedikit daripada perkara tersebut di bawa ke pengadilan yang akan menghabiskan biaya pengadilan yang cukup banyak dan belum tentu juga nanti nya di pengadilan bisa memuaskan semua pihak.

Dari hasil keputusan kedua belah pihak tersebut maka pemilik kapal akan mendapatkan ganti kerugian yang sesuai dengan harga pertanggungan *marine hull* yang menimpa kapalnya. Dengan demikian, penumpang yang menjadi korban

kecelakaan kapal laut tidak perlu merisaukan mengenai ganti kerugian karena penumpang yang mengalami luka-luka, cacat, bahkan yang meninggal dunia akan mendapatkan santunan dari pemilik kapal Dumai Express 10 dan perusahaan asuransi jasa raharja.

Kesimpulan

Tiket penumpang kapal laut dapat dijadikan dasar klaim asuransi jika terjadi kecelakaan kapal apabila penumpang tersebut memiliki tiket penumpang kapal laut. Dengan memiliki tiket penumpang kapal laut maka hak dan kewajiban para pihak mulai timbul jadi pihak dari pengangkut mulai bertanggung jawab atas penumpang maupun barang yang diangkut. Selain tiket penumpang, masih ada dokumen muatan yang harus dipenuhi pemilik kapal terhadap perusahaan asuransi jasa raharja demi kelangsungan prosedur klaim yang akan diberikan perusahaan asuransi kepada pemilik kapal. Dengan adanya dokumen muatan dan tiket penumpang kapal laut ini maka penumpang yang menjadi korban dalam kecelakaan kapal laut dapat menerima ganti rugi dari perusahaan asuransi jasa raharja dan pemilik kapal Dumai Express 10, karena penumpang yang sebelum menaiki kapal sudah wajib membayar biaya angkutan juga harus membayar iuran wajib. Iuran wajib ini nantinya oleh pengelola alat pengangkutan umum akan disetorkan melalui pengangkut kepada Jasa Raharja. Penyetoran ini dilakukan untuk mendapatkan santunan jasa raharja. Sedangkan mengenai penumpang yang tidak memiliki tiket tidak akan mendapatkan santunan jasa raharja. Selain tiket penumpang, ada alat bukti lain yaitu polis yang merupakan bukti yang sempurna tentang apa yang mereka perjanjikan di

dalam perjanjian pertanggungan itu dan tanpa polis maka pembuktian akan menjadi sulit dan terbatas.

Bentuk tanggung gugat pemilik kapal terhadap kecelakaan kapal Dumai Express 10 berupa tanggung gugat wanprestasi. Sebab, ganti rugi karena wanprestasi adalah suatu bentuk ganti rugi yang dibebankan kepada pengangkut yang tidak memenuhi isi perjanjian yang telah dibuat antara pengangkut dengan penumpang. Menurut Pasal 1246 KUHPerdato, ganti rugi yang dapat dibebankan pada pengangkut yang wanprestasi yaitu kerugian yang nyata-nyata diderita oleh penumpang dan keuntungan yang seharusnya diperoleh. Dengan demikian, ganti rugi yang dilakukan pemilik kapal tidak terlepas dari tanggung jawabnya sebagai pemilik kapal selain pemilik kapal masih ada nahkoda dan anak buah kapal yang harus dimintai pertanggungjawaban. Dalam hal ini nahkoda merupakan pemimpin kapal atas kesalahannya yang telah mengakibatkan kerusakan dan hambatan yang menimbulkan kerugian terhadap sarana bantu navigasi pelayaran, telekomunikasi pelayaran, serta fasilitas alur pelayaran. Sedangkan anak buah kapal bertugas membantu nahkoda dalam memberikan aba-aba dalam berlayar. Selain itu, syahbandar pun dimintai pertanggung jawaban karena sesuai fungsi, tugas, dan kewenangan dari syahbandarlah kapal dapat dikatakan dalam keadaan laik laut.

Daftar Bacaan

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD)

Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdato)

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, (LN.RI Tahun 2008, Nomor:64, TLN.RI Nomor : 4849)
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, (LN.RI Tahun 1992, Nomor:13, TLN.RI Nomor: 3467)
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang, (LN.RI Tahun 1964, Nomor:137, TLN.RI Nomor : 2720)
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Dana Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang, (LN.RI Tahun 1965, Nomor: 29)
- Surat Keputusan Menteri Perhubungan Laut Tentang Peraturan Kewajiban Kapal-Kapal Untuk Memiliki Sertifikat Klasifikasi No.Th.1/17/1, Jakarta, 26 September 1964.
- Gultom, Elfrida, 2007, *Refungsionalisasi Pengaturan Pelabuhan Untuk Meningkatkan Ekonomi Nasional*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Hartini, Rahayu, 2007, *Hukum Pengangkutan*, Cet.I, UMM, Malang.
- Hartono, Sri Rejeki, *Asuransi dan Hukum Asuransi Di Indonesia*, Semarang IKIP Semarang Press.
- , 2001, *Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005 *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Muhammad, Abdul Kadir, 1991, *Hukum Pengangkutan Darat, Laut, dan Udara*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- , 1999, *Hukum Asuransi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1990, *Pokok-Pokok Hukum Pertanggungan*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Purba, Radiks, 1998, *Asuransi Angkutan Laut*, Cet.I, Jakarta: Rineka Cipta.
- Purwahid, Patrick, 1986, *Asas Itikad Baik Kepatuhan dalam Perjanjian*, UNDIP, Semarang.
- R. Setiawan, 1977, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Jakarta.
- Siregar, Muchtarudin, *Beberapa Masalah Ekonomi dan Management Pengangkutan*, L.P.F.E, Univ.In.
- Soedjono, Wiwoho, 1987, *Hukum Pengangkutan Laut di Indonesia dan Perkembangannya*, Cet.I, Liberty, Yogyakarta.
- Soekardono, 1981, *Hukum Dagang Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Subekti, 1984, *Hukum Perjanjian*, Cet.IV, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 1984, *Aneka Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Website**
<http://sekoci6.wordpress.com/...>
<http://www1.kompas.com/read/xmi/2009/12/10..>

Politik Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

King Faisal Sulaiman
Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate

Abstract: *The Constitutional Court Decision, Number 92/PUU-X/2012 has opened a new legislation policy for the Senate of Indonesia. The impact of this decision can strengthen legislation competence to the Senate in initiating the legal drafting, as attributed on Article 22D of the 1945 Constitution of Republic of Indonesia. The decision can be a landmark decision for struggling the strong bicameral system and presidential system after amendment of the 1945 Constitution. As the impact of the decision, the house of representatives must soon take legislative review especially to Act Number 27 of 2009 and Act Number 12 of 2011 to accommodate the legal substance of the decision (The Constitutional Court Decision, Number 92/PUU-X/2012).*

Keywords: *Constitutional Court Decision Number 92/PUU-X/2012, The Senate, Legislation Policy.*

Abstrak: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 telah membuka politik legislasi baru bagi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Putusan ini bisa berdampak terhadap penguatan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD dalam menginisiasi rancangan undang-undang sebagaimana mengacu pada Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945. Putusan tersebut dapat menjadi putusan pijakan untuk memperjuangkan penguatan sistem bikameral dan sistem presidensiil setelah amandemen Undang-undang Dasar. Sebagai dampak dari Putusan MK tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat harus segera merevisi terutama Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan menampung substansi hukum yang termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012).

Kata kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Politik Legislasi.

Pendahuluan

Memperbincangkan politik legislasi Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) adalah sama halnya dengan upaya untuk mengorek lebih jauh salah satu spektrum mendasar ikhwal pembicaraan terkait kebijakan politik legislasi nasional sebagaimana lazim dikenal dengan program legislasi nasional (Prolegnas). Seperti diketahui, Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional¹. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3) ini, berawal dari permohonan *judicial review* yang diajukan oleh kelompok Non-Government Organizationn (NGO) dan Perorangan yang bersama DPD secara institusional terkait kewenangan legislasi DPD yang diatur dalam UU MD3 dan UU P3 yang dianggap kontras dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut (UUD NRI Tahun 1945)).

¹ Baca ketentuan Pasal 16 junto Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagai pembanding, baca pula Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 junto Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia pasca amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 memiliki arti yang cukup strategis didalam mempertegas sistem presidensial yang kuat dan kokoh. Gagasan pembentukan DPD bukanlah sebuah ide pemikiran yang lahir tanpa sebuah basis argumentasi yang lemah. Konsep awal pembentukan DPD RI sesungguhnya diarahkan untuk membangun sistem bikamarel yang kuat dan efektif (*strong and effective bicameral*).

Namun dalam konfigurasi politik yang berkembang diawal pembentukannya, ternyata menghasilkan konsensus politik yang tidak menempatkan posisi DPD secara kuat atau minimal setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) terutama problem kewenangan legislasi. Hal ini telah menyebabkan DPD kehilangan tajinya untuk memperjuangkan berbagai kebutuhan dan kepentingan Daerah di tingkat Pusat.

Secara konstitusional, kedudukan DPD dari sisi kewenangan boleh dikatakan masih dikebiri oleh konstitusi (UUD NRI tahun 1945). Konstitusi mengatakan bahwa; *pertama*, DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. *Kedua*, DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;

Ketiga, DPD dapat *memberikan pertimbangan* kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. *Keempat*, DPD dapat *melakukan pengawasan* atas pelaksanaan undang-undang terkait otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta *menyampaikan hasil pengawasannya* itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti².

Substansi Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 di atas memperlihatkan betapa DPD mengalami penyusutan kewenangan konstitusional terutama defisit kewenangan legislasi yang luar biasa. Kewenangan legislasi DPD yang limitatif itu justru makin terdegradasi dalam proses legislasi nasional seperti ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3) tersebut³. Eksistensi kedua Undang-Undang ini (UU MD3 dan UU P3) seolah makin mempertegas bahwa DPD hanyalah sebagai lembaga *colegislatornya* DPR. Nampaknya, sulit mengharapkan terbangunnya suatu mekanisme *checks and balances* yang efektif antara DPR dan DPD, jika masih terdapat inferioritas kewenangan DPD.

Kewenangan konstitusional yang sebatas “*dapat mengajukan, mempertim-*

bangkan, dan ikut membahas tetapi tidak ikut memutuskan” menyebabkan DPD hanya berperan sebagai lembaga penasehat (*advisor agency*) DPR atau tukang stempel (*the rubber stamp*) setiap proses pembuatan produk legislasi, mulai dari tahapan awal rancangan undang-undang hingga menjadi sebuah undang-undang. Dalam spektrum inilah maka DPD bersama kelompok NGO dan sejumlah perorangan Warga Negara Indonesia memandang penting untuk membawa problem konstitusional ini ke Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*) dan penjaga konstitusi kita (*the guardian of constitution*)⁴.

Dalil Pemohon dan Pendapat Mahkamah Konstitusi

Kewenangan DPD Mengajukan Rancangan Undang-Undang

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mereduksi kewenangan legislasi Pemohon sebagai sebuah lembaga negara menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR. Keberadaan Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 secara sistematis mengurangi kewenangan Pemohon sejak awal proses pengajuan rancangan undang-undang. Di sisi lain, Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan

² Untuk lebih jelas baca ketentuan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

³ Untuk lebih jelas baca ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3).

⁴ Perlu diketahui bahwa disamping Kelompok NGO dan Perorangan yang mengajukan gugatan *judicia review* Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3) ini, lembaga DPD selaku pemohon *principal* juga mengambil langkah yang serupa dimana objek permohonannya yang sama.

ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 telah mendistorsi rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Pemohon menjadi rancangan undang-undang usul DPR. Begitu juga esensi Pasal 43 ayat (1), ayat (2), dan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah merendahkan kedudukan Pemohon menjadi lembaga yang subordinat di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional Pemohon untuk dapat mengajukan rancangan undang-undang.

Terhadap dalil ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan rancangan undang-undang telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Menurut Mahkamah Konstitusi, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional

Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kewenangan DPD Ikut Membahas Rancangan Undang-undang

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengikut sertakan Pemohon dalam seluruh proses pembahasan rancangan undang-undang yang menjadi kewenangan konstitusional Pemohon. Keberadaan Pasal 150 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 68 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang justru merupakan ”inti” dari pembahasan rancangan undang-undang. Begitu pula, ketentuan Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, serta Pasal 68 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mereduksi kewenangan Pemohon dengan mengatur bahwa pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan Pemohon.

Esensi dalam Pasal 150 ayat (4) huruf a, Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, serta Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, dan ayat (4) huruf a dan Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, serta ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menghilangkan kewenangan Pemohon karena setiap rancangan undang-undang sepanjang yang berkaitan dengan kewenangan Pemohon seharusnya dibahas oleh DPR yang diwakili oleh alat kelengkapan DPR in casu bukan fraksi, Presiden yang diwakili oleh menteri yang ditunjuk, dan

Pemohon yang diwakili oleh alat kelengkapan Pemohon.

Menurut Mahkamah, kewenangan DPD untuk membahas rancangan undang-undang telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”.

Dengan demikian, pembahasan rancangan undang-undang harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

Kewenangan DPD Ikut Menyetujui Rancangan Undang-Undang

Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009; Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mereduksi kewenangan konstitusional Pemohon untuk ikut serta dalam memberikan persetujuan sebagai produk dari mekanisme

ikut membahas suatu rancangan undang-undang yang terkait dengan kewenangannya. Terhadap dalil permohonan tersebut, menurut Mahkamah, Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II.

Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas rancangan undang-undang pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang bersangkutan. Persetujuan terhadap rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua rancangan undang-undang.

Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dikaitkan

dengan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam konteks ini, Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang untuk menjadi Undang-Undang.

Keterlibatan DPD dalam Prolegnas

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan rancangan undang-undang, baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian

yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang yang dimiliki DPD.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.” Dengan demikian, rancangan undang-undang yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas.

Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, karena dapat saja rancangan undang-undang tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian permohonan Pemohon oleh Mahkamah dinilai cukup beralasan menurut hukum.

Kewenangan DPD Ikut Memberikan Pertimbangan Rancangan Undang-Undang

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 71 huruf f dan huruf g, serta Pasal 107 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 bermakna biasa dan mengaburkan esensi Pemohon dalam proses pembahasan rancangan undang-undang yang terkait dengan kewenangannya. Selain itu, tugas Badan Anggaran dalam pembahasan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara tidak mempertimbangkan pertimbangan Pemohon. Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, seluruh ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan Pemohon yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi dan sebagaimana dimaksudkan

pada saat DPD dibentuk dan diadakan dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional dan diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

Lagi pula, sebuah lembaga negara yang cukup besar seperti DPD dengan anggaran biaya negara yang cukup besar adalah sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang diberikan menurut kedua Undang-Undang a quo. Dengan anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi, tetapi tanpa kewenangan yang memadai sebagaimana diatur dalam kedua Undang-Undang a quo dapat mengecewakan para pemilih di masing-masing daerah yang bersangkutan.

Dampak Putusan terhadap Politik Legislasi DPD

Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini, telah melahirkan sebuah *precedent hukum* baru dalam sejarah penguatan sistem presidensial dan upaya membangun purifikasi sistem bikameral yang kuat pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945. Betapa tidak, putusan Mahkamah Konstitusi ini, telah memberikan penguatan kewenangan legislasi bagi DPD yang selama ini tersandera oleh konstitusi maupun UU MD3 dan UU P3 itu sendiri. Meskipun demikian, penguatan politik legislasi DPD ini masih bersifat limitatif yakni hanya pada tataran kewenangan legislasi DPD untuk turut serta mengajukan rancangan undang-undang sekaligus terlibat penuh dalam fase pembahasan atau pembicaraan Tingkat I dan Tingkat II setiap rancangan undang-undang tertentu sebagaimana isyarat dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Dalam perkara *judicial review* ini, Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bah-

wa seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua Undang-Undang a quo, baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan oleh Pemohon, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD NRI Tahun 1945 apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah. Terhadap Penjelasan Umum dan penjelasan pasal demi pasal kedua Undang-Undang a quo yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, harus pula dianggap menyesuaikan dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah.

Konstruksi pemahaman atau penafsiran konstitusional yang dimaksud oleh Mahkamah Konstitusi di sini yakni DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam mengajukan rancangan undang-undang dan terlibat penuh dalam pembahasan seluruh rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Mahkamah menilai, menempatkan rancangan undang-undang dari DPD sebagai rancangan undang-undang usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi rancangan undang-undang dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi juga menilai bahwa pembahasan ran-

cangan undang-undang dari DPD harus diperlakukan sama dengan rancangan undang-undang dari Presiden dan DPR. Terhadap rancangan undang-undang dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap rancangan undang-undang dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap rancangan undang-undang dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan.

Konstruksi UUD NRI Tahun 1945 mengenai pembahasan rancangan undang-undang antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait rancangan undang-undang tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR, seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas rancangan undang-undang sebagaimana yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Kendati demikian putusan ini masih menyisakan persoalan mendasar terkait penguatan politik legislasi DPD. Dengan mengeleminir kewenangan DPD untuk itu dalam memberikan persetujuan rancangan undang-undang menjadi sebuah undang-undang, maka putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini belumlah menampakkan sebuah kon-

struksi penafsiran hukum yang progresif, sistematis dan holistik. Sebenarnya fase “persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang” merupakan puncak dari sebuah proses legislasi itu dapat dikatakan berhasil atau gagal.

Mahkamah Konstitusi seharusnya pula menafsirkan makna frase “dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang” dalam Pasal 22D Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 bermakna bahwa DPD memiliki kewenangan yang setara dengan Presiden dan DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Begitupula menafsirkan makna frase “ikut membahas rancangan undang-undang...” dalam Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 bermakna bahwa DPD memiliki kewenangan konstitusional untuk membahas sebuah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah secara keseluruhan, mulai dari tahap pembahasan awal hingga akhir menurut tingkat-tingkat pembicaraan yang diatur dalam undang-undang dan tahapan pembahasan dimaksud juga termasuk di dalamnya persetujuan rancangan undang-undang yang merupakan bagian tak terpisahkan dari tahapan pembahasan.

Kesimpulan

Terlepas dari pro-kontra putusan Mahkamah Konstitusi yang belum memberikan kewenangan legislasi DPD sampai pada level memberikan persetujuan sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang, namun putusan ini bisa menjadi *landmark decision* bagi upaya penguatan kewenangan legislasi DPD secara utuh melalui *legislative review* UU MD3 dan UU P3 dan proses amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini menjadi pesan penting bagi Dewan Perwakilan Rakyat agar segera merevisi UU MD3 dan UU P3 terkait aturan main proses legislasi dengan memasukkan kembali keterlibatan penuh DPD pada setiap pembahasan di DPR.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini juga memberikan sinyal bagi lembaga DPR agar segera merespon usulan komprehensif amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 yang kini diperjuangkan oleh DPD. Substansi penguatan politik legislasi DPD sebagai salah satu diantara sejumlah isu ketatanegaraan yang lain yang didorong DPD dalam usulan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 ini sejalan dengan makna dibalik putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini.⁵ Kehadiran para Senator sangat strate-

⁵ Terdapat sepuluh pokok pikiran dalam naskah usul perubahan komprehensif UUD NRI Tahun 1945 yang diajukan oleh DPD yakni: (a) Penguatan Sistem Presidensial; (b) Penguatan Lembaga Perwakilan Rakyat; (c) Penguatan Otonomi Daerah; (d) Calon Presiden Perseorangan; (e) Pemilihan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal; (f) Forum Privilegiatum; (g) Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi; (h) Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia; (i) Penambahan Bab Komisi Negara; dan (j) Penajaman Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian. Untuk lebih jelas baca naskah akademik usulan komprehensif Amandemen

gis di dalam memperjuangkan kepentingan Daerah di tingkat Pusat. Penguatan sistem presidensial bisa terwujud dengan baik jika terjadi penguatan kewenangan legislasi bagi lembaga perwakilan rakyat.

Para anggota DPD RI, seharusnya bisa lebih *powerfull* dalam merespon dinamika dinamika ditingkat Daerah. Dari sisi legitimasi politik, kedudukan DPD RI jauh lebih kuat ketimbang DPR RI. Karenanya, upaya menindaklanjuti hasil putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini dan perjuangan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 saat ini, harus menjadi konsensus politik bersama semua komponen bangsa. Apabila DPD RI diberikan kewenangan yang kuat untuk bersinergi dengan DPR dalam menjalankan fungsi anggaran (*budgeting*), pengawasan (*controlling*), dan terlebih penguatan fungsi legislasinya, maka impian kita untuk membangun sistem bikamaral yang efektif (*strong bicameral bicamaral*) bukan lagi menjadi wacana konstitusional yang utopis belaka.

Daftar Bacaan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206)
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700)
- Naskah Naskah Akademik Usulan Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945, Sekretariat Kelompok DPD, 2012.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011 terhadap UUD 1945.
- Ashiddique, Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama, Kompas, Jakarta.
- MD, Moh Mahfud, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2003, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekjend MK RI, Jakarta.
- _____, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan hasil Pembahasan: Buku X: Perubahan UUD, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan (Edisi Revisi)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Kelima UUD NRI Tahun 1945, Sekretariat Kelompok DPD, Februari 2012, Jakarta.

Pengelolaan Keuangan di Desa Pesisir Berdasarkan Asas Partisipasi dalam Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai Upaya Akuntabilitas Publik di Kabupaten Gresik

Chomariyah¹, Mursito² dan Nurul Hudi³

^{1, 2 & 3} Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya

Abstract: *The financial management in the coastal villages based on the principle of public participation is regulated in Act Number 6 of 2014 on the Village. The regulating is intended that rural communities can participate and play the role and can directly involve in financial management, including the supervision on financial allocations. The selected coastal villages in Gresik are Pangkah Kulon village, Banyu Urip village and Campurejo village; the villages are in two sub-districts (kecamatan), Ujung Pangkah and Panceng. This research is an empirical research with the steps which refer to the principle of PAR (Participatory Action Research). The research advances show that the location of the research and the regulations have been identified; the informants have been determined; and the data on Village Fund Allocation and the model of village financial management of which each village makes have been collected. As a result of the research, the model of financial management in Pangkah Kulon village, Banyu Urip village and Campurejo village is not maximally in accordance with the steps that should be as in the regulations, particularly in the Regulation of the Minister of Home Affairs Number 113 of 2014 on Village Financial Management. The used format is not uniform.*

Keywords: *Financial Management, Coastal Village, Principle of Participation, Public Accountability and Gresik*

Abstrak: Pengelolaan keuangan di desa pesisir yang berdasarkan asas partisipasi masyarakat diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Hal ini bertujuan agar dalam pengelolaan keuangan, masyarakat desa dapat ikutserta dan berperan aktif serta terlibat langsung didalamnya termasuk pengawasan penggunaan keuangan. Desa Pesisir di Kabupaten Gresik dipilih desa Pangkah Kulon, Desa Banyu Urip dan Desa Campurejo, yang terdapat di dua kecamatan yaitu Kecamatan Ujung Pangkah dan Kecamatan Panceng. Penelitian ini merupakan penelitian empiris dengan tahapan-tahapan penelitian yang mengacu pada prinsip-prinsip PAR (Participatory Action Research). Dari kemajuan penelitian dapat diperoleh identifikasi lokasi penelitian, identifikasi peraturan perundang-undangan, menentukan informan, mengumpulkan data tentang Alokasi Dana Desa, serta model laporan keuangan desa yang dibuat masing-masing desa. Hasilnya, model pengelolaan keuangan di Desa Pangkahkulon, Desa Banyu Urip dan Desa Campurejo belum maksimal mengikuti tahapan-tahapan yang ada dalam peraturan perundang-undangan, khususnya pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Format yang digunakan belum seragam.

Kata kunci: Pengelolaan Keuangan, Desa Pesisir, Asas Partisipasi, Akuntabilitas Publik dan Gresik

Pendahuluan

Kabupaten Gresik merupakan daerah pesisir pantai. Hampir sepertiga bagian dari wilayah Kabupaten Gresik yakni sepanjang 140 km berada di wilayah pesisir. Wilayah pesisir itu meliputi Kecamatan Kebomas, sebagian Kecamatan Gresik, Kecamatan Bungah dan Kecamatan Ujungpangkah, Sidayu dan Panceng merupakan wilayah yang bersentuhan langsung dengan kehidupan di daerah pesisir.

Secara administratif pemerintahan di wilayah Kabupaten Gresik terdiri dari 18 Kecamatan, 330 Desa, dan 26 Kelurahan. Luas wilayah Gresik seluruhnya 1.192,25 km² terdiri dari 996,14 Km² luas daratan ditambah sekita 196,11 Km² luas Pulau Bawean. Sedangkan luas wilayah perairan adalah 5.773,80 Km².

Luas wilayah perairan di Kabupaten Gresik yang cukup besar memberikan kontribusi positif bagi investasi, perdagangan baik lokal, regional dan nasional. Hal ini seharusnya berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan, kemampuan pendidikan bagi masyarakat yang tinggal di desa pesisir. Namun, realitasnya justru berbanding terbalik. Masyarakat di desa pesisir di Kabupaten Gresik mayoritas masih menggantungkan hidupnya sebagai nelayan. Mereka juga memiliki karakter yang keras, heterogen dan memiliki nilai-nilai religius tinggi. Sebagai sebuah entitas sosial, masyarakat nelayan memiliki sistem budaya yang tersendiri dan berbeda dengan masyarakat lain yang hidup di daerah pegunungan, lembaga atau dataran rendah, dan perkotaan (Kusnadi: 2009).

Kondisi sumber daya manusia di desa pesisir sebagai komunitas masyarakat juga belum bisa dikatakan bermutu.

Tingkat pendidikan umumnya masih sebatas sekolah menengah atas. Sedangkan penduduk yang berpendidikan akademi atau universitas masih sangat sedikit. Hal ini berbanding lurus dengan penelitian Kusnadi yang mengungkapkan bahwa masyarakat di Desa Pesisir menghadapi berbagai persoalan, mulai dari masalah sosial, politik, dan ekonomi yang kompleks. Lebih rinci Kusnadi memaparkan masalah tersebut diantaranya adalah: (1) kemiskinan, kesenjangan sosial, dan tekanan-tekanan ekonomi yang datang setiap saat; (2) keterbatasan akses modal, teknologi dan pasar, sehingga mempengaruhi dinamika usaha; (3) kelemahan fungsi kelembagaan sosial ekonomi yang ada; (4) kualitas SDM yang rendah sebagai akibat keterbatasan akses pendidikan, kesehatan dan pelayanan publik; (5) degradasi sumberdaya lingkungan, baik di kawasan pesisir, laut maupun pulau-pulau kecil; (6) belum kuatnya kebijakan yang berorientasi pada kemaritiman sebagai pilar utama dalam pembangunan nasional.(Kusnadi: 2006)

Rendahnya kemampuan sumber daya manusia yang ada di Desa Pesisir perlu menjadi perhatian tersendiri. Mengingat di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa), pemerintah telah mengalokasikan dana desa yang nilainya cukup besar. Pasal 72 ayat (4) UU Desa menyebutkan bahwa Desa akan memperoleh dana paling sedikit 10 persen dari dana transfer daerah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Anggaran ini masih ditambah dengan dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabu-

paten/Kota. Dengan alokasi ini, setiap desa diperkirakan akan mendapatkan anggaran Rp. 800.000.000 (delapan ratus juta rupiah) – Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah).

Adanya amanat dari UU Desa ini memberi konsekuensi kepada pemerintahan pemerintah daerah dan khususnya pemerintahan desa untuk melakukan pengelolaan keuangan yang baik. Konsekuensi logis dari amanat UU Desa adalah Pemerintahan Desa akan menjadi obyek audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal inilah yang dikhawatirkan oleh sejumlah pihak terkait pengelolaan keuangan bagi desa, khususnya daerah desa pesisir. Jangan sampai, alokasi dana desa yang cukup besar tersebut justru menumbuhkan penyimpangan dan bermunculan kasus korupsi baru di tingkat desa. Untuk itu, pengelolaan keuangan yang baik di Desa Pesisir, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, hingga pengawasan perlu diteliti dan dikaji secara komprehensif.

Sidarto Danusubroto dalam artikelnya berjudul *Implikasi Undang-Undang Desa Baru* memberikan empat perspektif yang harus dipersiapkan dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 agar dapat memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat di pedesaan. *Pertama*, adalah Perencanaan dan Penganggaran. *Kedua*, Kebijakan Desa. *Ketiga*, Kepemimpinan Kepala Desa. *Keempat*, Manajemen Pelayanan Desa.

Dari empat perspektif ini, titik tekannya dari masing-masing perspektif tersebut adalah pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan dan kompetensi dari aparatur desa dalam pembuatan kebijakan. Dalam konteks inilah, peneliti

yang memiliki keilmuan di bidang hukum mempunyai tanggung jawab untuk mengabdikan keilmuannya kepada masyarakat dengan berusaha memberikan pencerahan, gagasan, dan model pengelolaan yang akuntabel berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari uraian latar belakang di atas, maka masalah yang dikaji adalah bagaimana pengelolaan keuangan di Desa Pesisir berdasarkan asas partisipasi yang ada di Kabupaten Gresik; dan model pengawasan apa yang tepat dalam pengelolaan keuangan di Desa Pesisir yang ada di Kabupaten Gresik.

Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam tipe penelitian deskriptif kualitatif, yaitu berusaha mendeskripsikan fenomena yang lebih luas dan mendalam sesuai dengan apa yang terjadi dan berkembang pada situasi sosial yang diteliti. Dalam penelitian kualitatif, penentuan fokus didasarkan pada tingkat kebaruan informasi yang akan diperoleh dari situasi sosial (lapangan). Kebaruan informasi itu bisa berupa upaya untuk memahami secara lebih luas dan mendalam tentang situasi sosial yang diteliti (Sugiono, 2009).

Dalam tipe penelitian kualitatif ini, metodologi yang digunakan adalah PAR (*Participation Action Research*). Metode ini menekankan pada penentuan sasaran dan penerapan program dilakukan dengan bekerja sama bersama kelompok sasaran. Dalam konteks ini, ada unsur pendidikan dan pemberdayaan masyarakat. Penelitian ini terbagi dalam 3 tahapan yaitu: tahap pertama, *preliminary study* (survei pendahuluan, kompilasi data, pengumpulan isu yang relevan, studi literatur); tahap kedua, *assessment* (kegiatan lapangan untuk mengenali

kebutuhan bagi aparaturnya desa) dengan pendampingan melalui metode *Participatory Action Research* (Alice McIntyre, 2008); dan tahap ketiga, penulisan hasil penelitian dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif (menganalisa permasalahan, menggali/mengkaji secara mendalam) dengan penyajian secara induktif (dari yang khusus ke yang umum) (Jacques M Chevalier, 2013) sehingga dari penelitian ini dapat dihasilkan *action plan* bagi penguatan pemerintahan desa pesisir untuk ditindak lanjuti.

Gambaran alur pikir sesuai tahapan penelitian dijelaskan dalam tabel berikut ini:

Tahun Kesatu

Kajian Terhadap :

- Kebijakan Pemkab Gresik terhadap pengelolaan keuangan di desa Pesisir
- Kebijakan Pemkab Gresik terhadap pengelolaan keuangan di Desa Pesisir.
- Peran serta Pemkab Gresik sehubungan dengan pengelolaan keuangan di Desa Pesisir



Profil Pengelolaan Keuangan di Desa Pesisir Kabupaten Gresik:

- Profil Kebijakan
- Profil Peran Serta PemDa & Dinas Terkait
- Profil Karakteristik Lingkungan
- Potensi dan Permasalahan dari karakteristik fisik dan sosial

Tahun Kedua

Kajian Terhadap :

Tingkat partisipasi masyarakat terhadap pengelolaan keuangan yang akuntabel dan berbasis partisipasi di Desa Pesisir



Profil partisipasi masyarakat di Desa Pesisir dalam Pengelolaan Keuangan



Model Partisipasi Masyarakat dan Pengawasan Keuangan di Desa Pesisir Kabupaten Gresik.

Secara geografis, lokasi penelitian dilaksanakan di desa pesisir yang berada di wilayah Kabupaten Gresik. Desa yang menjadi obyek penelitian adalah dilaksanakan di Desa Banyuurip, Desa Pangkah Kulon dan Desa Campurejo di Kabupaten Gresik. Tiga desa yang menjadi obyek penelitian ini merupakan desa-desa yang wilayahnya berdekatan dengan pantai, berada di daerah pesisir dan ketiga desa secara kelembagaan ini sudah memiliki embrio dalam konteks pemerintahan desa. Adapun waktu penelitian dilakukan mulai bulan Januari 2015 sampai dengan bulan Oktober 2017.

Penelitian ini membutuhkan data primer dan data sekunder. Data primer yang dibutuhkan adalah data tentang alokasi dana desa yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik terhadap Desa Pesisir, data tentang persepsi masyarakat (pengurus Badan Permusyawaratan Desa) terhadap manfaat, mekanisme penyaluran dana serta data tentang pengelolaan/penggunaan dana desa. Data ini bersum-

ber dari responden yang terpilih sebagai sampel penelitian. Seperti misalnya, kepala desa, perangkat desa, aparat desa, badan permusyawaratan desa, pengurus Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), pengurus Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), pengurus Karang Taruna.

Data sekunder adalah data dan informasi yang dikumpulkan oleh pihak lain, sebagai bahan masukan dan informasi akurat dalam pengolahan analisis data (Mahfudz, 2009). Data sekunder yang diperlukan adalah data makro dan data teknis yang berkaitan dengan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Gresik (antara lain data tentang kebijakan Pemerintah Kabupaten Gresik tentang ADD, berbagai peraturan daerah di Kabupaten Gresik yang mengatur ADD, serta pola penyaluran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban ADD. Data ini diperoleh dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Gresik yang berkompeten dan berwenang dalam Pengelolaan ADD. Data sekunder diperoleh dengan teknik studi kepustakaan serta wawancara mendalam dan terarah kepada para pimpinan SKPD di Kabupaten Gresik yang berwenang mengurus masalah ADD serta para tokoh masyarakat.

Pembahasan

Peraturan Perundang-undangan yang Teridentifikasi

Salah satu prinsip dalam pengelolaan keuangan, baik di tingkat nasional dan daerah, adalah harus taat pada peraturan perundang-undangan. Pengelolaan keuangan desa yang menjadi fokus dari penelitian ini juga tetap harus merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, ada beberapa peraturan

an perundang-undangan yang bisa dijadikan landasannya, antara lain:

• Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini memberikan beberapa pengaturan mengenai hal ihwal desa, antara lain:

1) Penambahan Keuangan Desa

Berlakunya UU Desa memberikan peluang, harapan, dan tantangan bagi Desa untuk mengelola dana desa. Sebab, dana desa yang akan dikucurkan oleh pemerintah pusat melalui APBN nilainya cukup besar. Pasal 72 ayat (1) menyebutkan beberapa sumber pendapatan desa antara lain:

- a. Pendapatan Asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil asset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa;
- b. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
- d. Alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Hal ini dipertegas lagi melalui Pasal 72 ayat (4) bahwa Alokasi dana desa itu paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Dengan asumsi tersebut, maka potensi pendapatan se-

tiap Desa yang diterima setiap tahunnya bisa mencapai antara Rp. 800 juta – Rp. 1 Milyar.

2) Kewenangan Kepala Desa

Undang-undang Desa mengamanatkan adanya pembagian kewenangan tambahan dari pemerintah daerah yang merupakan kewenangan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara mengatur penerimaan yang merupakan pendapatan Desa. Dalam hal ini kepala desa mempunyai kewenangan penuh dalam mengatur dan mengelola keuangan sendiri. Hal ini otomatis kepala desa mempunyai tanggung jawab lebih mempertanggungjawabkan semua pendapatan dan pengeluaran desa yang dilakukannya.

Kepala desa juga memperoleh gaji dan penghasilan tetap setiap bulan. Pasal 66 UU Desa menyebutkan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa bersumber dari dana perimbangan dalam APBN yang diterima oleh Kabupaten/Kota ditetapkan oleh APBD. Kepala desa juga memperoleh jaminan kesehatan dan penerimaan lain yang sah.

3) Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Diperkuat

Adanya penguatan fungsi Badan Permusyawaratan Desa yakni melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa sebagaimana diatur di Pasal 55 UU Desa, antara lain:

- a. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

• **Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan**

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut PP No 43 Tahun 2014) juga mengatur berkaitan dengan keuangan dan kekayaan desa. Ketentuan itu antara lain mengatur tentang Alokasi Dana Desa (ADD) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota, bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota, penyaluran bantuan keuangan yang bersumber dari APBD provinsi atau APBD kabupaten/kota ke Desa serta penggunaan belanja desa, penyusunan APB Desa, pelaporan dan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa, dan pengelolaan kekayaan Desa.

Di Pasal 93 ayat (1) PP No 43 Tahun 2014 menjelaskan mengenai Pengelolaan Keuangan Desa meliputi : (a) perencanaan; (b) pelaksanaan; (c) piññausahaan; (d) pelaporan; dan (e) pertanggungjawaban.

Amanah PP No 43 Tahun 2014 adalah mengamanahkan pemerintah kabupaten/kota untuk mengalokasikan ADD di APBD setiap tahun anggaran. Pengalokasian ini mempertimbangkan kebutuhan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa; dan jumlah penduduk Desa, angka kemiskinan Desa, luas wilayah desa dan tingkat kesulitan geografis Desa.

• **Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang

Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut PP No 60 Tahun 2014) mengatur besaran sumber dana Desa. Sumber dana Desa itu diusulkan oleh kementerian/lembaga yang ditetapkan oleh Menteri dan dimasukkan dalam cadangan Dana Desa. Setelah mendapat persetujuan dari DPR, akan ditetapkan sebagai Dana Desa yang merupakan bagian dari Anggaran Transfer ke Daerah dan Desa.

Besaran dana desa yang telah ditetapkan dalam APBN dialokasikan ke Desa dalam dua tahap. Tahap pertama, menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah Desa berdasarkan variable jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan Dana Desa untuk setiap desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya.

- **Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara**

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut PP No 22 Tahun 2015) memberikan gambaran skema penyaluran dana desa yang lebih sederhana daripada aturan sebelumnya. Dalam pengalokasian Dana Desa ini dilakukan secara berkeadilan berdasarkan

alokasi dasar dan jumlah penduduk, angka kemiskinan luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa setiap kabupaten/kota yang bersumber dari kementerian yang berwenang dan/atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik.

- **Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015**

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 (selanjutnya disebut Permendes No 5 Tahun 2015) memberikan acuan penggunaan prioritas dana desa. Dana Desa harus diprioritaskan untuk membiayai belanja pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Untuk pembangunan desa, Dana Desa digunakan untuk pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

- **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.**

Peraturan ini memberikan pedoman secara teknismengenai pengelolaan keuangan desa yang harus berlandaskan pada asas transparan, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran.

- **Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.**

Peraturan ini memberikan landasan dasar mengenai penyelenggaraan peme-

rintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Termasuk mengatur mengenai perencanaan pembangunan Desa melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau biasa disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa.

Lokasi Penelitian yang Teridentifikasi

Lokasi yang dijadikan penelitian berupa sejumlah desa yang ada di Kabupaten Gresik dan berhasil dilakukan identifikasi. Desa-desanya tersebut adalah sebagai berikut:

• Desa Pangkahkulon Kecamatan Ujung Pangkah

Secara geografis, Desa Pangkah Kulon terletak pada posisi $7^{\circ}21'$ - $7^{\circ}31'$ Lintang Selatan dan $110^{\circ}10'$ - $111^{\circ}40'$ Bujur Timur. Topografi ketinggian desa ini adalah berupa daratan sedang yaitu sekitar 156 m di atas permukaan air laut.

Visi dari Desa Pangkah Kulon adalah “Terdepan dalam Pelayanan menuju Desa Pangkah Kulon yang dinamis, aman dan sejahtera”. Sedangkan misi Desa Pangkah Kulon adalah :

- Mewujudkan pelayanan masyarakat 24 jam;
- Mewujudkan Desa Pangkahkulon yang lebih baik;
- Mengoptimalkan peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Secara administratif, Desa Pangkah Kulon terletak di wilayah Kecamatan Ujung Pangkah Kabupaten Gresik dengan posisi dibatasi oleh wilayah desa-desa tetangga. Di sebelah Utara berbatasan dengan Laut Jawa, di sebelah Barat berbatasan dengan Desa Banyuurip, di sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Kebunagung dan Desa Karangrejo, se-

dangkan di sisi Timur berbatasan dengan Desa Pangkawetan.

Dari aspek demografi, berdasarkan data administrasi Pemerintahan Desa tahun 2013, jumlah penduduk Desa Pangkah Kulon adalah terdiri 2.190 Kepala Keluarga dengan jumlah total 8.305 jiwa, dengan rincian 4.260 laki-laki dan 4.045 perempuan sebagaimana tertera dalam tabel berikut ini.

Tabel 1
Jumlah Penduduk Berdasarkan Usia

No	Usia	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Prosentase
1	0-4	255	263	518 orang	6,3 %
2	5-9	376	335	711 orang	8,7 %
3	10-14	403	363	766 orang	9,2 %
4	15-19	417	380	797 orang	9,6 %
5	20-24	399	346	745 orang	9,0 %
6	25-29	447	407	854 orang	10,3 %
7	30-34	413	357	770 orang	9,3 %
8	35-39	380	366	746 orang	9,0 %
9	40-44	333	306	639 orang	7,7 %
10	45-49	264	274	538 orang	6,5 %
11	50-54	217	199	416 orang	5,0 %
12	55-58	153	144	297 orang	3,6 %
13	>59	203	279	482 orang	5,8 %
Jumlah Total		4260	4045	8305 orang	100%

Kondisi Pendidikan

Tingkat pendidikan masyarakat Desa Pangkah Kulon sebagai berikut :

Tabel 2
Tingkat Pendidikan Masyarakat

No	Keterangan	Jum-lah	Prosen-tase
1.	Buta huruf Usia 10 tahun ke atas	-	0
2	Usia Pra-Sekolah	589	8
3	Sedang SD	963	12,5
4	Tidak Tamat SD	246	3
5	Tamat SD	2101	27
6	Tamat SMP	1548	20
7	Tamat SMA	1772	23
8	Tamat PT/akademi	503	6,5
Jumlah Total		8305	100

Keadaan Ekonomi

Secara umum mata pencaharian masyarakat Desa Pangkah Kulon dapat teridentifikasi ke dalam beberapa sektor yaitu nelayan, pertanian, jasa/perdagangan, industri dan lain-lain. Dengan rincian sebagaimana pada tabel di bawah ini :

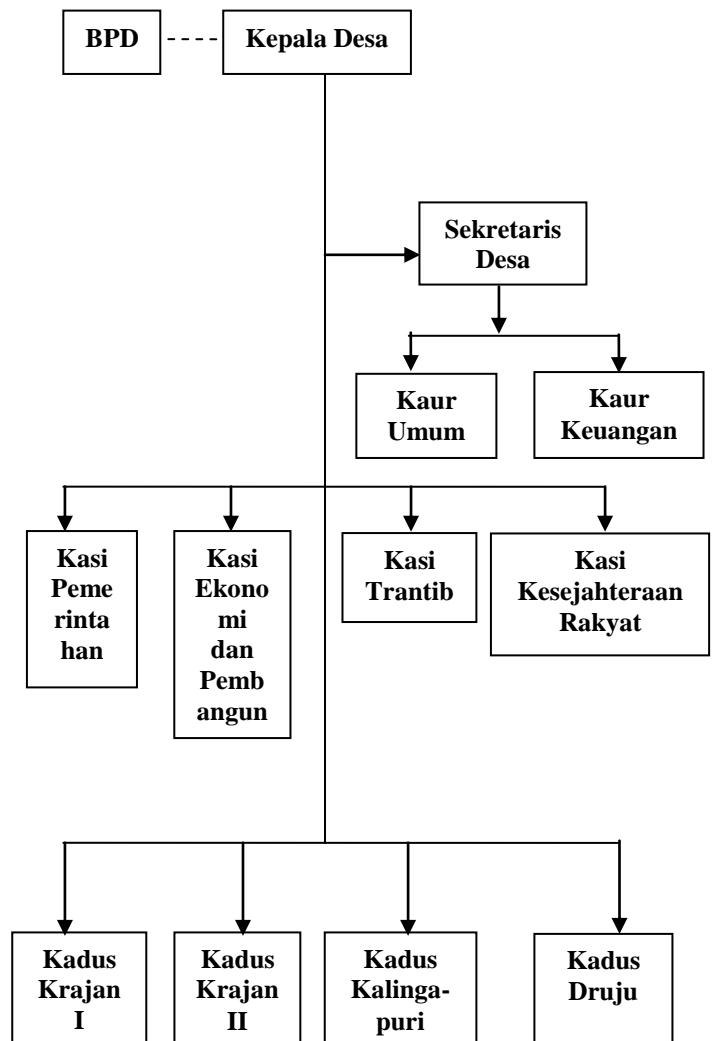
Tabel 3
Mata Pencaharian dan Jumlahnya

No	Mata Pencaharian	Jumlah	Prosen-tase
1	Nelayan	1.071 orang	38
2	Pertanian	326 orang	12
3	Jasa/Perdagangan		
	a. Jasa Pemerintahan	57 orang	2
	b. Jasa Perdagangan	138 orang	5
	c. Jasa Angkutan	33 orang	1
	d. Jasa Ketrampilan	12 orang	0,5
4	Sektor Industri	35 orang	1
5	Sektor lain	974 orang	34,5
Jumlah		2.811 orang	100

Kondisi Pemerintahan Desa

Wilayah desa Pangkahkulon terdiri dari 4 dusun yaitu : Dusun Krajan I, Dusun Krajan II, Dusun Kalinagpuri, dan dusun Druju yang masing-masing dipimpin oleh seorang kepala dusun. Dalam rangka memaksimalkan fungsi pelayanan terhadap masyarakat, dari keempat dusun tersebut terbagi menjadi 11 Rukun Warga (RW) dan 42 Rukun Tetangga (RT).

Gambar 1
Struktur Pemerintahan Desa Pangkahkulon



Tabel 4
Nama Pejabat Pemerintah Desa Pangkah Kulon

No	Nama	Jabatan
1	Ahmad Fauron, S.Sos.I	Kepala Desa
2	Darnah, SH. M.Kn, M.Si	Sekretaris Desa
3	Fasihah, S.Pd	Kaur Pemerintahan
4	Nahwan, S.Ip	Kaur Umum
5	Hayan Hadi, S.Pd, IMM	Kasi Ekobang
6	Fathur Rozi, S.Ip	Kaur Keuangan
7	Illiyah, S.Ip	Seksi Kesra
8	Riyadlus Sholihin	Kasi Trantib
9	H. Abdul Wahib	Kasun Krajan I
10	Syaiful Arif	Kasun Krajan II

12	H. Asikin	Kasun Kalingapuri
13	H. Agus Sumarno	Kasun Druju

Tabel 5**Nama Badan Permusyawaratan Desa Pangkah Kulon**

No	Nama	Jabatan
1	Fathur Rohman, S.PdI, M.PdI	Ketua
2	Abdul Hanif	Wakil Ketua
3	Moh. Afif, S.Pd.I, M.Si	Sekretaris
4	Moh. Zaini, S.Pd, I	Anggota
5	Drs. Maftuhin	Anggota
6	Syaifuddin, S.Pd, I	Anggota
7	Askin	Anggota
8	Abdul Muiz, S.Kes	Anggota
9	Fathoni	Anggota
10	Tathmainul Qulub	Anggota
11	Faizin	Anggota

- Desa Banyu Urip**

Sejarah Desa Banyu Urip tidak terlepas dari sejarah masyarakat Ujung Pangkah di Kabupaten Gresik. Desa ini awalnya bernama desa Kaklak dengan lurah bernama Sepo yang menjabat selama 2 tahun pada jaman penjajahan Belanda, kemudian di gantikan oleh kepala Desa yang bernama Kutung. Kutung adalah Kepala Desa yang dermawan, karena sangat terpengaruh oleh gaya kehidupan masyarakat wilayah Ujung Pangkah.

Karena adanya semangat perubahan maka desa ini pada tahun 1952 diubah namanya menjadi Banyu Urip. Nama Banyu Urip didasarkan pada banyaknya sumber air bening yang ada di desa ini. Berdasarkan data Administrasi Pemerintahan Desa tahun 2010, jumlah penduduk Desa 6.339 adalah terdiri dari 1.529 KK, dengan jumlah total 6.339 jiwa, dengan rincian 3.182 laki-laki dan 3.157 perempuan

sebagaimana tertera dalam tabel di bawah ini.

Tabel 6
Jumlah Penduduk Berdasarkan Usia

No	Usia	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Prosentase
1	0-4	499	515	1.014 orang	15,99%
2	5-9	445	442	887 orang	13,99%
3	10-14	63	63	316 orang	9,71%
4	15-19	181	199	380 orang	5,99%
5	20-24	285	285	570 orang	8,99%
6	25-29	254	252	507 orang	7,99%
7	30-34	209	209	418 orang	6,59%
8	35-39	210	217	427 orang	6,73%
9	40-44	177	177	354 orang	5,58%
10	45-49	292	294	410 orang	6,46%
11	50-54	198	198	396 orang	6,24%
12	55-58	154	154	308 orang	4,85%
13	>59	175	177	352 orang	5,55%
Jumlah Total		3.157	3.182	6.339 orang	100,00%

Dari data di atas nampak bahwa penduduk usia produktif pada usia 20-49 tahun.

Tingkat kemiskinan di Desa Banyu Urip termasuk sedang. Dari jumlah 6.339 orang di atas, sejumlah 430 tercatat sebagai Pra Sejahtera; 461 tercatat Keluarga Sejahtera I; 123 tercatat Keluarga Sejahtera II; 153 tercatat Keluarga Sejahtera III; 105 sebagai sejahtera III plus. Jika golongan Pra-sejahtera dan golongan I digolongkan sebagai golongan miskin, maka lebih 25 % orang Desa Banyu Urip adalah keluarga miskin.

Secara geografis Desa Banyu Urip terletak pada posisi 06°59'-45,8' Lintang

Utara dan 112°31'-48.0°' Lintang Selatan. Topografi ketinggian desa ini adalah berupa daratan sedang yaitu sekitar 23 M di atas permukaan air laut.

Secara administratif, Desa Banyu Urip terletak di wilayah Kecamatan Ujung Pangkah Kabupaten Gresik dengan posisi dibatasi oleh wilayah desa-desa tetangga. Di sebelah Utara berbatasan dengan Laut Jawa, Di sebelah Barat berbatasan dengan Desa Ngimbo Kecamatan Ujung Pangkah di sisi Selatan verbatasan dengan Desa Gosari Kecamatan Ujung Pangkah, sedangkan di sisi timur berbatasan dengan Desa Pangkah Wetan Kecamatan Ujung Pangkah.

Mengenai tingkat pendidikan di Desa Banyu Urip dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 7
Tamatan Sekolah

No	Keterangan	Jumlah	Prosentase
1	Buta Huruf Usia 10 tahun ke atas	102	1,60 %
2	Usia Pra-Sekolah	776	12,24 %
3	Tidak Tamat SD	848	13,37 %
4	Tamat Sekolah SD	1.457	22,98 %
5	Tamat Sekolah SMP	1.494	23,56 %
6	Tamat Sekolah SMA	1.467	23,14 %
7	Tamat Sekolah PT/Akademi	443	6,98 %
Jumlah Total		6.339	100 %

Dari data di atas menunjukkan bahwa mayoritas penduduk Desa Banyu Urip hanya mampu menyelesaikan sekolah di jenjang pendidikan wajib belajar sembilan tahun (SD dan SMP). Dalam hal kesediaan sumber daya manusia (SDM) yang memadai dan mumpuni, keadaan ini merupakan tantangan tersendiri.

Tingkat pendapatan rata-rata penduduk Desa Banyu Urip Rp. 500.000,-

Secara umum mata pencaharian warga masyarakat Desa Banyu Urip dapat teridentifikasi ke dalam beberapa sektor yaitu nelayan, pertanian, jasa/perdagangan, industri dan lain-lain. Berdasarkan data yang ada, masyarakat yang bekerja di sektor Nelayan berjumlah 567 orang, pertanian berjumlah 1.114 orang, yang bekerja disektor jasa berjumlah 300 orang, yang bekerja di sektor industri 85 orang, dan bekerja di sektor lain-lain 2.127 orang. Dengan demikian jumlah penduduk yang mempunyai mata pencaharian berjumlah 3.794 orang. Berikut ini adalah tabel jumlah penduduk berdasarkan mata pencaharian.

Tabel 8
Mata Pencaharian dan Jumlahnya

No	Mata Pencaharian	Jumlah	Prosentase
1	Pertanian	1.114 orang	17,57 %
2	Nelayan	767 Orang	12,09 %
3	Jasa/ Perdagangan		
	1. Jasa Pemerintahan	263 orang	4,14 %
	2. Jasa Perdagangan	287 orang	4,52 %
	3. Jasa Angkutan	135 orang	2,12 %
	4. Jasa Ketrampilan	123 orang	1,94 %
	5. Jasa lainnya	313 orang	4,93 %
4	Sektor Industri	85 orang	1,34 %
4	Sektor lain	2.127 orang	17,71 %
6	TKI	1.120 Orang	17,66 %
Jumlah		6.339 orang	100 %

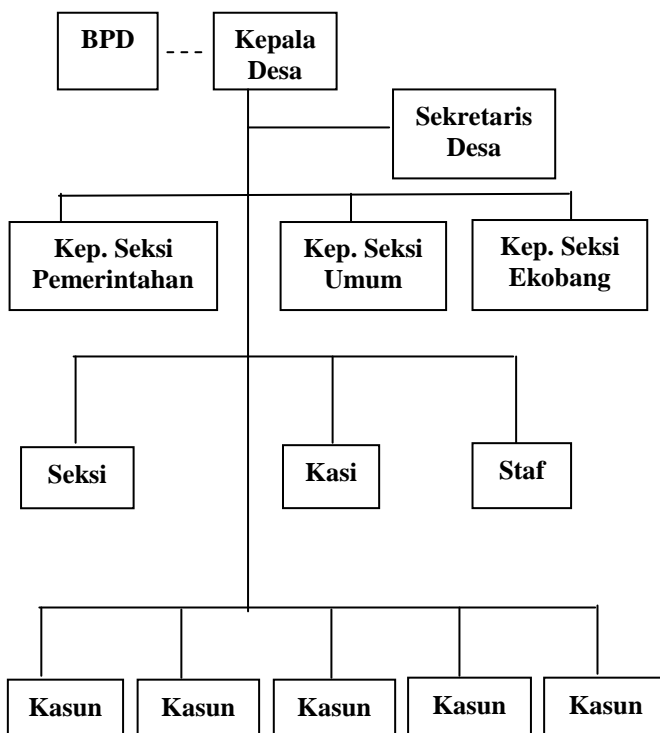
Dengan melihat data di atas maka angka pengangguran di Desa Banyuurip masih cukup rendah. Berdasarkan data lain dinyatakan bahwa jumlah penduduk usia 20-55 yang belum bekerja berjumlah 434 orang dari jumlah angkatan kerja sekitar 3.082 orang. Angka-angka inilah yang merupakan kisaran angka pengangguran di Desa Banyu Urip

Mengenai pemerintahan desa, wilayah Desa Banyu Urip terdiri dari 5

Dusun yaitu : Bondot I, Kaklak II, Banyulegi III, Mulyosari IV, Bangsalsari, yang masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Dusun. Posisi Kasun menjadi sangat strategis seiring banyaknya limpahan tugas desa kepada aparat ini. Dalam rangka memaksimalkan fungsi pelayanan terhadap masyarakat di Desa Banyu Urip, dari kelima dusun tersebut terbagi menjadi 11 Rukun Warga (RW) dan 35 Rukun Tetangga (RT).

Sebagai sebuah desa, sudah tentu struktur kepemimpinan Desa Banyu Urip tidak bisa lepas dari struktur administratif pemerintahan pada level di atasnya. Hal ini dapat dilihat dalam bagan berikut ini.

Gambar 2
Susunan Organisasi dan Tata Kerja
Pemerintahan Desa Banyu Urip



Tabel 9
Nama Pejabat Pemerintah Desa Banyu Urip

No	Nama	Jabatan
1	Ihsanul Haris, S.Pd	Kepala Desa
2	M. Bisrul khafid, S.IP	Sekretaris Desa
3	M. Bisrul Khafid, S.IP	Staf Urusan Pemerintahan
4	Winda Nur Hidayati	Staf Urusan Umum
5	Aliman	Seksi Kesra
6	Ah. Fatich, s	Kasun Bondot
7	Fauzi	Kasun Kaklak
8	Moh. Khizam, S.Pd	Kasun Banyulegi
9	Aship	Kasun Mulyosari
10	Wantiono	Kasun Bangsalsari

Tabel 10
Nama Badan Permusyawaratan Desa Banyu Urip

No	Nama	Jabatan
1	Ir. Ahmad Munir	Ketua
2	Moh. Djunaidi A, Ma	Wakil Ketua
3	Shohihur Rijal, S.Pd.i	Sekretaris
4	Fathullah Ilman, S.Pd.I	Anggota
5	Ghoniyl Ulum, S.Sos	Anggota
6	Taufiq Ardad, S.Pd	Anggota
7	Suzadi	Anggota
8	Erna Wahyuni, S.Pd.I	Anggota
9	Khoirul Anam, S.PdI	Anggota
10	Idham Kholid, S.Pd.i	Anggota
11	Tahlis Al Qulubi, S.Pd	Anggota

• Desa Campurejo

Desa Campurejo sebelumnya bernama Desa Nyamploeng (kecemplung) yang memiliki arti “mudah tertarik”, kemudian diganti dengan nama Desa Campurejo (berasal dari kata campur dan rejo) yang mempunyai arti Campur: bergabung dan rejo: jaya, jadi kata Campurejo mempunyai arti yang bergabung akan merasakan kejayaan. Seiring dengan perkembangan zaman maka masyarakat Desa Campurejo melakukan pembenahan dalam proses pemekaran

wilayah, yang sebelumnya hanya terdiri dari dua dusun yaitu Dusun Rejodadi (Dusun Mojosir) dan Dusun Karang Tumpuk maka saat ini Desa Campurejo mempunyai 3 (tiga) dusun, yaitu : (1) Dusun Rejodadi (Mojosir); (2) Dusun Sidorejo (Mojokopek); (3) Dusun Karang Tumpuk.

Jumlah penduduk Desa Campurejo tersebar di 32 Rukun Tetangga dan 9 Rukun Warga. Secara detail, jumlah penduduknya adalah sebagai berikut.

Tabel 11
Jumlah Penduduk

No.	Jenis Kelamin	Jumlah
1	Laki – Laki	4.894 Orang
2	Perempuan	5.939 Orang
3	Kepala Keluarga	2.832 KK

Desa Campurejo ini mempunyai visi “Campurejo yang Agamis, Sejahtera, dan Partisipatif dengan Kehidupan yang Berkualitas”. Sedangkan untuk Misi dari Desa Campurejo ini antara lain :

1. Mendorong tumbuhnya perilaku masyarakat yang sejuk, santun dan saling menghormati dilandasi oleh nilai-nilai agama.
2. Meningkatkan kehidupan individu dan masyarakat yang terpenuhi kebutuhannya dengan pelayanan yang adil dan merata kepada masyarakat melalui tata kelola pemerintahan yang baik.
3. Meningkatkan kesadaran aparatur pemerintahan desa dan masyarakat dalam keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam memberikan respon terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung penca-paian tujuan dan bertanggung jawab atas keterlibatannya.
4. Mendorong pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan pendapatan masya-

rakat secara merata melalui pengembangan ekonomi lokal, konsep ekonomi kerakyatan dan pembangunan yang berwawasan lingkungan dalam rangka meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Secara geografis, kondisi umum Desa Campurejo merupakan salah satu dari 14 desa di wilayah Kecamatan Panceng, yang terletak 4 Km ke arah Barat dari kecamatan, Desa Campurejo mempunyai luas wilayah 407,830 Ha. Dengan rincian sebagai berikut :

- Tanah Sawah: 210,012 Ha.
- Tanah Tegalan: 83,100 Ha.
- Pekarangan: 86,947 Ha.
- Waduk: 1,200 Ha.
- Kuburan: 2,300 Ha.
- Lapangan: 2,500 Ha.
- Jalan/Kali Desa: 21,771 Ha.

Adapun batas-batas wilayah Desa Campurejo adalah :

Tabel 12
Batas-batas Wilayah

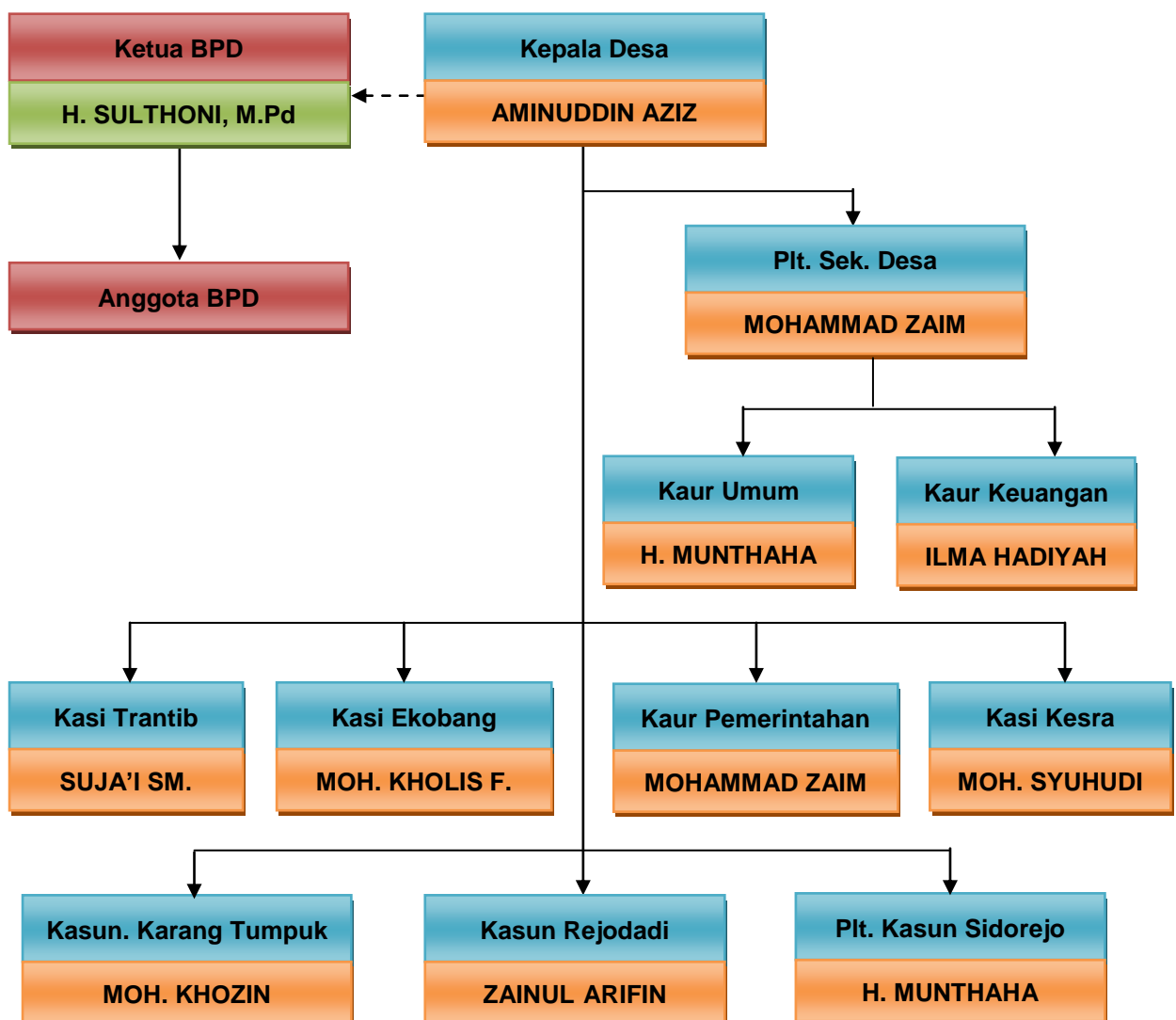
BATAS DESA	
Sebelah Utara	: Desa Warulor Kec. Paciran
Sebelah Selatan	: Desa Banyutengah, Desa Ketanen, Desa Prupuh
Sebelah Timur	: Desa Ngimboh Kec. Ujung Pangkah
Sebelah Barat	: Desa Telogo Sadang, Desa Sidokelar

Desa Campurejo merupakan desa pesisir yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai nelayan sebagaimana terlihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel 13
Jenis Mata Pencaharian

Jenis Mata Pencaharian	Jumlah	
PNS	36	Orang
TNI/Polri	3	Orang
Karyawan Swasta	112	Orang
Wiraswasta/Pedagang	1.297	Orang
Tani	518	Orang
Pertukangan	89	Orang
Pensiunan	15	Orang
Nelayan	3.446	Orang
Jasa	62	Orang
TKI	2.255	Orang

Gambar 3
Struktur Organisasi Pemerintahan Desa
(SOPD) Desa Campurejo



Organisasi Desa

1. Aparat Pemerintah Desa

- a. Jumlah Personil: 15 Orang

Kepala Desa	: 1 Orang
Sekdes, Kasi, dan Kaur	: 6 Orang
Kepala Dusun	: 2 Orang
Staf Kasi dan Kaur	: 6 Orang
- b. Tingkat Pendidikan

S1.	: 6 Orang
SLTA	: 7 Orang
SLTP	: 2 Orang
- c. Jenis Kelamin

Laki-laki	: 14 Orang
Perempuan	: 1 Orang

2. BPD

- a. Jumlah Personil : 11 Orang
- b. Tingkat Pendidikan

S1.	: 10 Orang
SLTA	: 1 Orang
SLTP	: - Orang
- c. Jenis Kelamin

Laki-laki	: 11 Orang
Perempuan	: -

Kesimpulan

Dari hasil analisa terhadap pengelolaan keuangan di tiga desa pesisir tersebut, yakni Desa Pangkahkulon, Desa Banyuurip dan Desa Campurejo menunjukkan masih belum maksimalnya tahapan-tahapan dalam pengelolaan keuangan. Sebagaimana ada dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, bahwa pengelolaan keuangan Desa itu meliputi perencanaan, pelaksanaan, piñatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan Desa. Dari aspek perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, ketiga desa tersebut masih belum optimal dalam menjalankan sesuai peraturan perundang-undangan. Sebab fokus perencanaan lebih banyak pada pembangunan fisik, daripada pemberdayaan

masyarakat. Termasuk dari hasil pelaporan keuangan Desa, hanya Desa Pangkah Kulon yang menggunakan model pelaporan yang sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan untuk Desa Banyu Urip dan Desa Campurejo masih belum menggunakan format sebagaimana diatur Permendagri No. 113 Tahun 2014.

Mengenai partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan, di tiga desa tersebut mekanisme partisipasi masyarakat diwujudkan melalui partisipasi keterwakilan dalam bentuk adanya Badan Permusyawaratan Desa (BPD). BPD inilah yang berperan dalam mengawasi pertanggungjawaban keuangan Desa. Dalam konteks ini, penguatan terhadap fungsi dari BPD masih belum optimal terutama dalam melakukan legislasi mulai dari penyusunan sampai ke pengawasan peraturan desa. BPD masih memaknai tugas dan fungsinya sebagai oposisi Pemerintah Desa daripada sebagai mitra Pemerintah Desa dalam melaksanakan proses pembangunan desa.

Daftar Bacaan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539).

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang

- Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 168 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5558).
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 88 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5694).
- Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 12).
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 13).
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 158).
- Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 159).
- Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 160).
- Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 296).
- Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 297).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2094).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 250/PMK.07/2014 tentang Pengalokasian Transfer ke Daerah dan Dana Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1981).
- Atmadja, Arifin P. Soeria, 2005, *Kewenangan Negara Dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik*

dan Kritik, Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, Jakarta.

- Bungin, Burhan, 2007, *Penelitian Kualitatif*, Prenada Meda Group, Jakarta.
- Chevalier and Daniel J. Buckles, 2013, *Participatory Action Research, Theory and Methods*, Routledge, USA.
- Haryanto, Sahmuddin, dan Arifuddin, 2007, *Akuntansi Sektor Publik*. Edisi Pertama: Universitas Diponegoro. Semarang.
- Hartono, Eko Budi 2008, “Pembangunan Partisipatif Masyarakat Desa Implementasinya dalam Program Alokasi Dana Desa”, *Tesis S-2 Sekolah Pascasarjana UNSOED Purwokerto* (tidak dipublikasikan).
- Hadiawan, Agus, dkk, 2012, Penyuluhan Meningkatkan Pengetahuan Kepala Desa dan BPD tentang Manajemen Pengelolaan dan Pengawasan Keuangan Desa di Kecamatan Natar Kabupaten Lampung Selatan, *Prosiding Seminar hasil-hasil Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Dies Natalis Fisip Unila Tahun 2012*.
- Hudayana, Bambang, 2005, “Peluang Pengembangan Partisipasi Masyarakat melalui Kebijakan Alokasi Dana Desa, Pengalaman Enam Kabupaten”, *Makalah disampaikan pada Pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM) di Lombok Barat 27-29 Januari 2005*.
- Kecamatan Tlogomulyo Dalam Angka 2008, Kerja sama BAPPEDA dan Badan Pusat Statistik Kabupaten Temanggung Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pengawas Kabupaten Temanggung, bulan Maret dan April tahun 2009.
- Mahfudz, 2009, Analisis Dampak Alokasi Dana Desa (ADD) Terhadap Pemberdayaan Masyarakat dan Kelembagaan Desa, *Jurnal Organisasi dan Manajemen*, Volume 5, Nomor 1, Maret 2009
- Makawimbang, Hernold Ferry, 2014, *Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Mashuri, Maschab, 2013, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Polgov, Yogyakarta.
- Mcintyre, Alice, 2008, *Participatory Action Research*, Asage Publication United Kingdom.
- Nurick, Robert, 2014, *Participatory Action Research Guide for Failitators*, Research Program on Aquatic Agricultural System, CEAR Publishing Malaysia.
- Juliansyah, Datuk, 2013, Studi tentang Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Salimbatu Kecamatan Tanjung Palas Tengah Kabupaten Bulungan, *eJournal Ilmu Pemerintahan, Volume 1, Nomor 2*
- Satria, Arif ed., 2011, *Menuju Desa 2030*, Crestpent Press, Yogyakarta.
- Sahdi, Muhammad Djafar, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Malang.
- Setyoko, Paulus Israwan, 2011, Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa (ADD), *Jurnal Ilmu*

*Administrasi Negara, Volume 11,
Nomor 1, Januari 2011.*

Soekarwo, 2014, *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip Good Financial Governance*, Erlangga University Press, Surabaya.

Suhana, 2010, “ Media Penguatan Demokrasi Lokal ” Vol. 6 No.2/2010 *Jurnal Trasisi*.

Subroto, 2009, Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus Pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa-Desa Dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo, Kabupaten Temanggung Tahun 2008, *Tesis di Program Studi Magister Sains Akuntansi Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang*.

Sugiono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*, Alfabet, Bandung.

Sutedi, 2010, *Hukum Keuangan Negara*, Bumi Aksara, Bandung.

Sulaiman, Alfin, 2011, *Keuangan Negara pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Hukum*, Alumni, Jakarta

Wahjudin, Sumpeno, 2011, *Perencanaan Desa Terpadu*, Banda Aceh.

Widjaja, HAW., 2004, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Bulat dan Utuh*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.