

JURNAL KONSTRUKSI

KONSEP KONSTRUKSI INTEGRASI UNSUR-UNSUR PEMANFAATAN LAUT WILAYAH DALAM PERSPEKTIF KADASTER KELAUTAN DAN UU NO.1 TAHUN 2014

Yackob Astor

Dosen Jurusan Teknik Sipil Politeknik Negeri Bandung (POLBAN)

Abstrak

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki wilayah laut yang lebih luas dari wilayah darat, 13.466 pulau (Badan Informasi Geospasial, 2013) dengan garis pantai sepanjang 99.093 km (Badan Informasi Geospasial, 2013) menjadikan Indonesia memiliki sumber daya alam laut yang lebih banyak dibandingkan dengan sumber daya alam di darat. Kondisi potensi sumber daya laut ini dipandang sebagai peluang Indonesia sebagai negara berkembang untuk membangun keunggulan dibidang pesisir dan kelautan. Namun selama 69 tahun bangsa ini merdeka, sektor kelautan ternyata belum dapat menunjukkan sebagai sektor yang dapat diunggulkan oleh bangsa dan diandalkan oleh rakyat Indonesia.

Berdasarkan studi pustaka, ternyata masalah utama yang terjadi di laut Indonesia salah satunya adalah belum adanya keterpaduan kegiatan pemanfaatan ruang laut secara sektoral, daerah (provinsi dan kabupaten/kota) maupun adat, kondisi ini seringkali menyebabkan tumpang tindih klaim (*overlapping claim*) wilayah laut yang dapat memicu konflik sengketa batas wilayah laut antar daerah, sektor maupun adat.

Tulisan ini membahas mengenai konsep konstruksi integrasi unsur-unsur pemanfaatan laut wilayah Indonesia. Konsep integrasi unsur-unsur pemanfaatan laut dapat dibangun menggunakan unsur-unsur kadaster (*right, restriction, responsibility*), asas keterpaduan dan kepastian hukum yang tercantum di dalam UU No.1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Kata kunci: *right, restriction, responsibility*, asas keterpaduan, asas kepastian hukum, asas peran serta masyarakat, asas desentralisasi.

Abstract

Indonesia as an archipelagic country has marine area larger than land area, 13.466 islands (Geospatial Information Agency, 2013) with coastline 99.093km (Geospatial Information Agency, 2013), making Indonesia has natural resources of the sea more than the natural resources on land. This potential conditions of marine resources is seen as an opportunity for Indonesia as a developing country to build excellence in coastal and marine field. But during 69 years of the nation's independence, maritime sector has not proved as a sector that can be seeded by the nation and relied by Indonesian people. Based on the literature, one of the main problems in Indonesian ocean is marine boundaries determination are unclear and unresolved causes uncontrolled human intervention in managing marine resources and chaotic patterns of use of marine resources, uncontrolled utilization even destructive.

Based on the literature, one of the main problems in Indonesian ocean is unintegration of utilization activities between institutional (sector), local government (provincial and city/county) and customary caused overlapping claims marine areas that can raise marine boundaries conflicts.

*This paper discusses about construction integration concept of marine utilization elements in Indonesia. Integration concept can be constructed by marine cadastre elements (*right, restriction, responsibility*), integration principle and legal certainty principle in Law 1/2014 about Coastal Management Areas and Small Island.*

Keywords: *right, restriction, responsibility, integration principle, legal certainty principle, public participation principle, decentralization principle.*

nasional dikelola secara parsial (berdasarkan sektoral), saling berdiri sendiri (tidak terintegrasi) dan diselenggarakan tanpa perencanaan bersama.

Masing-masing kementerian mengatur pengelolaan dan pemanfaatan wilayah pesisir dan laut dengan maksud, tujuan, target, rencana dan landasan hukum berbeda ini dapat menumbuhkan konflik kewenangan pemanfaatan laut antar sektor/kementerian.

Secara fungsional wilayah pesisir dan lautan dikoordinasikan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan, namun tidak jelas bagaimana koordinasi, pembagian wewenang dan tanggung jawab diantara instansi-instansi/ sektor yang berwenang di berbagai bidang tersebut, jika tidak diatur dengan baik dapat menimbulkan *overlapping jurisdiction* bahkan *conflicting jurisdiction*. Kepentingan-kepentingan tersebut tidak mudah diakomodasi. Di tingkat perencanaan kebijakan tersebut mungkin saja sudah terpadu, tetapi sering kali menjadi tidak padu ketika masing-masing daerah maupun sektor dihadapan pada kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal.

3. Berbeda dengan kondisi dan persoalan di wilayah Indonesia bagian barat, penyelenggaraan pemanfaatan laut di wilayah Indonesia bagian timur lebih sering dihadapkan pada eksistensi pengelolaan laut secara adat (ulayat laut). Hal ini disebabkan karena terdapat sebanyak 10.640 desa (lebih dari 14%) dari jumlah desa di Indonesia (69.249 desa, BPS 2012) adalah desa pesisir dengan luas 35.949.021,30 ha atau 19% dari luas keseluruhan desa-desa di Indonesia. Sekitar 92% desa pesisir di wilayah timur Indonesia adalah desa adat yang mempraktikkan pengelolaan sumber daya alam berbasis budaya lokal (Grand Design Pembangunan Desa, 2009) seperti yang terjadi di perairan laut Provinsi Maluku. Provinsi Maluku memiliki luas wilayah laut 527.191 km² dan luas darat 54.185 km², terdiri dari 559 pulau (Maluku Dalam Angka, 2011). Provinsi Maluku sebagai provinsi kepulauan terbesar di Indonesia banyak ditemukan keberadaan masyarakat adat yang memanfaatkan perairan kepulauan berbasis budaya lokal. Definisi masyarakat adat adalah kelompok masyarakat pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang

kuat dengan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum (UU No.1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil).

Terbatasnya ruang untuk partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil. Di wilayah pesisir terdapat masyarakat adat, masyarakat lokal dan masyarakat tradisional. Keterlibatan masyarakat adat, lokal dan tradisional dalam kebijakan pemanfaatan laut adalah konsekuensi logis dari pengelolaan sumber-sumber daya publik. Kurang dihargainya hak masyarakat adat, lokal dan tradisional serta terbatasnya ruang untuk partisipasi dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil menunjukkan bahwa prinsip pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil secara terpadu belum terintegrasi dengan kegiatan pembangunan dari berbagai sektor dan daerah.

2. Definisi Kadaster

Istilah Kadaster telah ada di Indonesia diperkenalkan oleh pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1823 dengan dibentuknya Kadasterale Dienst (Jawatan Kadastral) dan pada masa penjajahan Jepang dinamakan Jawatan Pendaftaran Tanah yang bernaung di bawah Departemen Kehakiman, kemudian beralih ke Kementerian Dalam Negeri setelah Proklamasi Kemerdekaan, dan pada tahun 1955 beralih ke Kementerian Agraria, pada tahun 1966 berubah menjadi Direktorat Jenderal Agraria dari Departemen Dalam Negeri, kemudian menjadi lembaga pemerintah non-departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional.

Kemudian pada tahun 1995 *Internasional Federation of Surveyors* (FIG) mendefinisikan *Cadastre* sebagai berikut:

A Cadastre is normally a parcel based, and up-to-date land information system containing a record of interests in land (e.g. rights, restrictions and responsibilities). It usually includes a geometric description of land parcels linked to other records describing the nature of the interests, the ownership or control of those interests, and often the value of the parcel and its improvements.

Berdasarkan definisi di atas, kadaster memiliki 3 (tiga) unsur utama yakni: *right* (hak),

restriction (pembatasan) dan *responsibility* (tanggung jawab). Ketiga unsur tersebut saling terkait, jika ditempatkan dalam urgensi pertanahan maka dapat dibuat pernyataan bahwa *right* akan diberikan berdasarkan penggunaan tanah sesuai dengan batas yang diukur dan ditetapkan. *Restriction* merupakan batas kewenangan hak atau batas hubungan kepemilikan antara orang dan tanah, dapat diartikan bahwa hak tidak berlaku di luar batas yang dimiliki. Sedangkan *responsibility* akan selalu mengikuti *right* dan *restriction*.

Penempatan prinsip kadaster pertanahan di wilayah laut dikenal dan seringkali disebut dengan istilah kadaster kelautan (*marine cadastre*). Kadaster kelautan dalam pengertian sederhana dapat dikatakan sebagai penerapan prinsip-prinsip kadaster di wilayah laut. Secara umum kadaster kelautan bertujuan untuk mengadministrasi ruang laut dan sumberdaya laut termasuk semua kepentingan, hak-hak, batasan dan tanggung jawab yang ada di wilayah laut. Konsep kadaster kelautan sudah digunakan di beberapa negara (non-kepulauan) seperti Australia, Kanada dan Amerika.

Di Australia pada tahun 1999, Hoogsteden, Robertson, dan Benwell merumuskan definisi *marine cadastre* sebagai berikut: *marine cadastre is a system to enable the boundaries of maritime rights and interests to be recorded, spatially managed and physically defined in relationship to the boundaries of other neighbouring or underlying rights and interests*. Kemudian pada tahun 2004 Anderw Binns merumuskan definisi *marine cadastre is a spatial boundary management tool which describes, visualises and realises legally defined boundaries and associated rights, restrictions and responsibilities in the marine environment*. Kadaster kelautan di Australia digunakan untuk mewujudkan *Australia's Marine Management System* yang pada saat itu digunakan untuk mengatur kegiatan *oil and gas sector, fisheries, aquaculture, shipping, conservation, marine heritage, cable and pipelines, coastal zone*. Konsep kadaster kelautan di Australia sudah diterapkan di beberapa negara bagian seperti di Queensland dan Victoria.

Di Kanada pada tahun 2000 menyelenggarakan kegiatan *Good Governance of Canada's Oceans* untuk menyelesaikan masalah batas sebagai langkah awal mewujudkan pengelolaan laut yang efektif dan adil. *Marine cadastre* didefinisikan oleh

Nichols, Monahan dan Sutherland sebagai berikut: *a marine cadastre is a marine information system, encompassing both the nature and spatial extent of the interests and property rights, with respect to ownership and various rights and responsibilities in the marine jurisdiction*.

Tahun 2002 *United States Department of Communication (U.S DOC)-National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)* merumuskan definisi *marine cadastre* sebagai berikut: *The U.S Marine Cadastre is an information system, encompassing both nature and spatial extent of interests in property, value and use of marine areas. Marine or maritime boundaries share a common element with their land-based counterparts in that, in order to map a boundary, one must adequately interpret the relevant law and its spatial context. Marine boundaries are delimited, not demarcated, and generally there is no physical evidence of the boundary*.

Bagaimana dengan Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia? Konsep kadaster kelautan di Indonesia belum lama dikenal karena memang masih merupakan konsep baru, ditambah lagi bahwa selama ini pembangunan di Indonesia sebagian besar diprioritaskan di wilayah darat, padahal wilayah laut lebih luas dari wilayah darat. Meskipun demikian sudah banyak penelitian yang mendalami bidang pengelolaan dan penataan ruang pesisir dan laut dari berbagai aspek maupun pendekatan, namun masih sulit sekali didapatkan penelitian yang mengkaitkan bidang ini dengan unsur-unsur kadaster, yaitu *right, restriction* dan *responsibility* dalam pemanfaatan ruang laut.

Secara garis besar kadaster kelautan berkaitan dengan bagaimana suatu negara, khususnya Indonesia sebagai negara kepulauan dalam mengelola dan mengatur administrasi sumber daya laut. Kondisi inilah yang menyebabkan konsep-konsep kadaster kelautan dari negara-negara benua (non-kepulauan) seperti Amerika, Kanada dan Australia tidak bisa diterapkan seutuhnya di wilayah perairan laut Indonesia. Konsep kadaster kelautan untuk negara Indonesia harus mengadopsi pada kebutuhan negara kepulauan dalam konteks terkait dengan Hukum Laut Internasional UNCLOS'82, Undang-undang Pemerintahan Daerah, Undang-undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau

Kecil, Undang-undang Kelautan, dan kewenangan laut adat.

3. Asas Keterpaduan, Kepastian Hukum, Peran Serta Masyarakat, Desentralisasi

Untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan pemanfaatan laut di atas diperlukan suatu konsep integrasi unsur-unsur pemanfaatan laut wilayah. Konsep integrasi di dalam penelitian ini dilakukan menggunakan asas-asas yang tercantum di dalam UU. No.1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta unsur-unsur kadaster yang terdiri dari *right, restriction* dan *responsibility* sebagai instrumen utama di dalam upaya membangun model konstruksi integrasi unsur-unsur pemanfaatan laut wilayah.

Berdasarkan kelemahan-kelemahan pemanfaatan laut yang ada saat ini, maka asas keterpaduan, kepastian hukum, peran serta masyarakat, dan desentralisasi yang tercantum di dalam UU No.1 Tahun 2014 menjadi sangat penting dan lebih utama dibandingkan dengan asas lainnya (Asas Keberlanjutan, Asas Konsistensi, Asas Kemitraan, Asas Pemerataan, Asas Keterbukaan, Asas Akuntabilitas, Asas Keadilan).

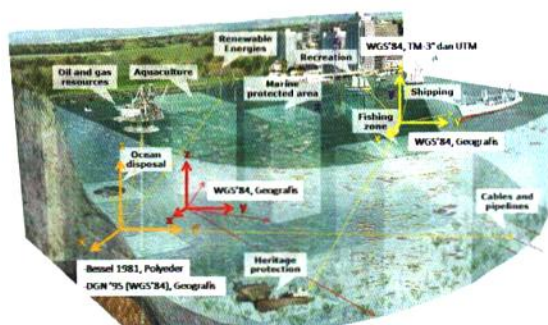
1. Asas Keterpaduan. Asas ini digunakan untuk mengintegrasikan kebijakan dengan perencanaan berbagai sektor pemerintahan secara horizontal dan secara vertikal antara pemerintah dan pemerintah daerah; dan mengintegrasikan ekosistem darat dengan ekosistem laut berdasarkan masukan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk membantu proses pengambilan putusan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. (UU No.1 Tahun 2014).

Sebagai perbandingan, Asas Keterpaduan berdasarkan UU No.4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial mengandung pengertian bahwa penyelenggaraan informasi geospasial dilakukan bersama-sama oleh pemerintah, pemerintah daerah dan setiap orang, yang harus saling mengisi dan saling memperkuat dalam memenuhi kebutuhan informasi geospasial, menghindari terjadinya duplikasi, dan mendorong pemanfaatan informasi geospasial bersama.

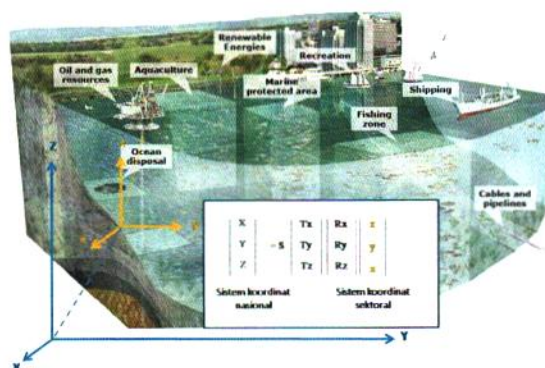
Asas Keterpaduan ini diharapkan dapat mendorong penyelenggaraan pemanfaatan sumber daya laut secara menyeluruh (holistik) dengan mempertimbangkan

kepentingan *stakeholders*, baik instansi sektoral, pemerintahan di tingkat pusat dan daerah, dunia usaha serta masyarakat. Asas keterpaduan selanjutnya dapat dijadikan sebagai titik tolak untuk implementasi asas keberlanjutan, konsistensi, kemitraan, dan keterbukaan.

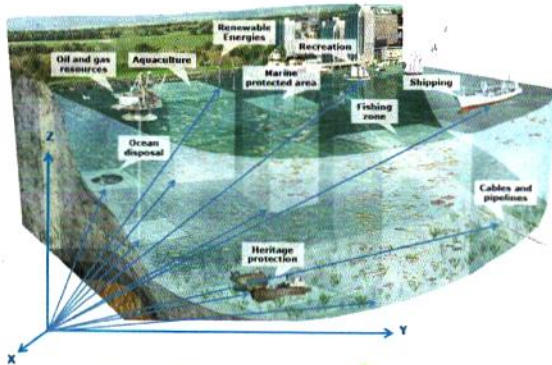
Asas keterpaduan dapat diwujudkan dengan menggunakan sistem referensi geospasial yang sama untuk beragam kegiatan pemanfaatan di laut. Yang dimaksud dengan sistem referensi geospasial adalah datum geodesi, sistem referensi koordinat dan sistem proyeksi. Menggunakan sistem referensi geospasial yang sama bukan berarti bahwa semua sistem referensi geospasial yang berbeda harus disatukan. Pasal 34 (a) UU No.4 Tahun 2011 menyebutkan bahwa: "sistem proyeksi dan sistem koordinat yang dengan jelas dan pasti dapat ditransformasikan ke dalam sistem koordinat standar nasional." Pasal ini mengandung pengertian bahwa diperbolehkan dalam hal penggunaan sistem referensi geospasial yang berbeda, dengan ketentuan bahwa sistem referensi geospasial tersebut dapat ditransformasikan ke dalam sistem referensi geospasial nasional.



Gambar 2. Visualisasi kegiatan pemanfaatan laut secara sektoral menggunakan sistem referensi geospasial yang berbeda. (Modifikasi dari *Towards a Marine Cadastre*, 2009)



Gambar 3. Visualisasi transformasi sistem koordinat sektoral ke sistem koordinat nasional. (Modifikasi dari *Towards a Marine Cadastre*, 2009)



Gambar 4. Visualisasi keterpaduan kegiatan pemanfaatan laut dalam sistem koordinat nasional (Modifikasi dari *Towards a Marine Cadastre*, 2009)

Selain penggunaan sistem referensi geospasial nasional, untuk mewujudkan keterpaduan perlu diatur standarisasi informasi geospasial yang mencakup sistem referensi, sistem proyeksi peta, batas wilayah, garis pantai, skala peta dan sebagainya. Peta Lingkungan Pantai Indonesia (LPI) dan Peta Lingkungan Laut Nasional (LLN) dapat digunakan sebagai acuan beragam kegiatan pemanfaatan laut untuk masing-masing sektor maupun daerah, dan juga sebagai dasar pembuatan Peta Kadaster Kelautan Indonesia.

2. Asas Kepastian Hukum. Asas ini diperlukan untuk menjamin kepastian hukum yang mengatur pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil secara jelas dan dapat dimengerti dan ditaati oleh semua pemangku kepentingan; serta keputusan yang dibuat berdasarkan mekanisme atau cara yang dapat dipertanggungjawabkan dan tidak memarjinalkan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil (UU No. 1 Tahun 2014).

Untuk menjamin kepastian hukum terkait kegiatan pemanfaatan di laut dapat dilakukan dengan menempatkan unsur-unsur kadaster (*right*, *restriction* dan *responsibility*) dari darat ke laut. Seluruh kegiatan pemanfaatan laut akan ditentukan *right* dan *responsibility* yang berlaku sesuai dengan unsur batas (*restriction*) yang telah ditetapkan. *Right* maupun izin di laut akan diberikan berdasarkan jenis kegiatan pemanfaatan, letak kegiatan pemanfaatan, ruang laut yang digunakan, pola kegiatan pemanfaatan, dan waktu (lamanya) kegiatan pemanfaatan berlangsung. *Restriction* ditetapkan berdasarkan batas kewenangan laut negara, provinsi, kota/kabupaten dan batas adat yang

diakui pemerintah. Integrasi antara *restrictions* negara, provinsi, kota/kabupaten dan adat dapat dilakukan dengan cara memetakan lebih dulu *restrictions* adat yang ada di daerah untuk kemudian diakui keberadaannya oleh pemerintah daerah (kota/kabupaten) setempat. *Responsibility* dilakukan berdasarkan perundangan negara, peraturan pemerintah daerah, perundangan sektoral, dan tetap memperhatikan hukum adat yang berlaku.

3. Asas Peran Serta Masyarakat dimaksudkan agar masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil mempunyai peran dalam perencanaan, pelaksanaan, sampai tahap pengawasan dan pengendalian; memiliki informasi yang terbuka untuk mengetahui kebijaksanaan pemerintah dan mempunyai akses yang cukup untuk memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; menjamin adanya representasi suara masyarakat dalam keputusan tersebut; memanfaatkan sumber daya tersebut secara adil (UU No.1 Tahun 2014).

Asas Peran Serta Masyarakat dapat diwujudkan dengan cara mengidentifikasi dan memetakan kembali seluruh kegiatan pengelolaan wilayah pesisir dan laut yang diselenggarakan secara adat, lokal maupun tradisional. Dari pemetaan tersebut akan diperoleh informasi mengenai batas kegiatan, hak dan kewajiban di dalamnya. Dengan diberikannya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak yang ada tersebut diharapkan dapat terselenggaranya pengelolaan sumber daya pesisir dan laut yang adil, merata dan berkelanjutan.

4. Asas Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU No.1 Tahun 2014).

Asas Desentralisasi dapat diwujudkan dengan cara menentukan terlebih dahulu, kemudian menetapkan batas-batas administrasi daerah otonom tersebut, termasuk batas kewenangan laut provinsi (12mil) maupun kota/kabupaten (1/3 dari batas kewenangan laut provinsi). Langkah selanjutnya adalah merumuskan *right* dan *responsibility* masing-masing daerah berdasarkan batas kewenangan laut daerah

yang telah ditetapkan. Pengelolaan laut bersama antar daerah yang berhadapan maupun berdampingan dilakukan berdasarkan peraturan pemerintah daerah dan kebijakan yang dikeluarkan oleh masing-masing daerah otonom.

4. Model Konstruksi Integrasi Unsur-unsur Pemanfaatan Laut Wilayah

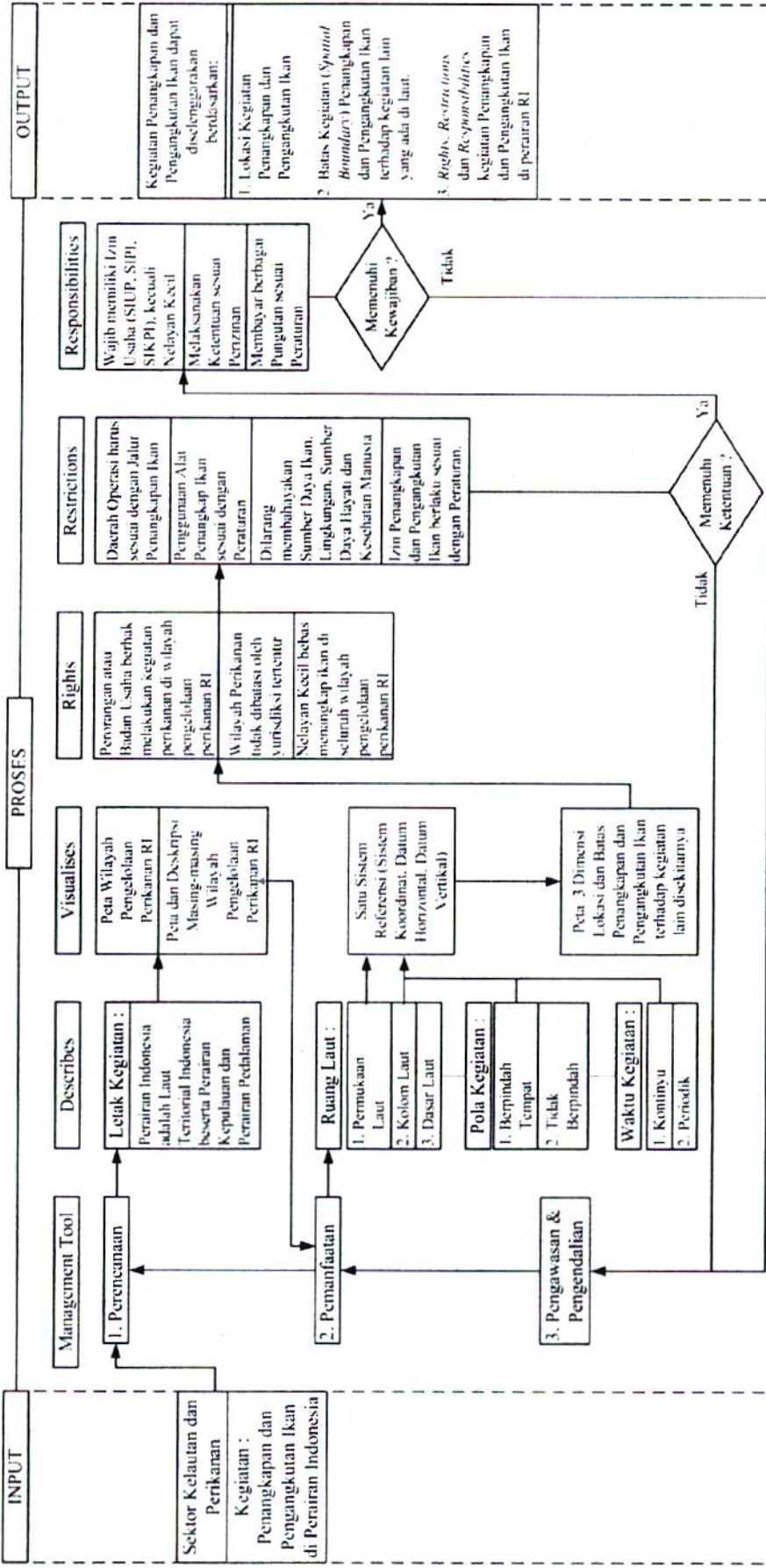
Model konstruksi integrasi unsur-unsur pemanfaatan laut wilayah di dalam penelitian ini dibangun berdasarkan:

1. Prinsip utama kadaster, yakni *right, restriction, responsibility*.
2. Asas keterpaduan, kepastian hukum, peran serta masyarakat, dan desentralisasi yang tercantum di UU No.27 Tahun 2007.
3. Sistem dan peraturan perundangan terkait kegiatan pemanfaatan laut yang diselenggarakan oleh sektor-sektor.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulharis, R., Djunarsjah, E., dan Hernandi, A. (2008): Stakeholder Analysis on Implementation of Marine Cadastre in Indonesia, *Proceedings FIG Working Week*, Stockholm, Swedia.
- Astor, Y. (2013): Konsep Kadaster Kelautan untuk Negara Kepulauan Indonesia, *Jurnal, Unswagati*.
- Astor, Y., SULASDI, WN., Hendriatiningsih, S., Wisayantono, D. (2013): Identification Problem of Marine Cadastre in Indonesian Archipelagic Perspective, *Proceeding International Seminar and Workshop on Hydrography*, Batam, Indonesia.
- Binns, A. (2004): Defining a Marine Cadastre: Legal and Institutional Aspects. *Thesis*. Departemen of Geomatics, The University of Melbourne, Australia.
- Binns, A., Rajabifard, A., Collier, P.A dan Williamson, I. Developing the Concept of a Marine Cadastre: An Australia Case Study, Departemen of Geomatics, The University of Melbourne, Australia.
- Hernandi, A., Abdulharis, R., Hendriatiningsih, S., dan Ling, M. (2012): An Institutional Analysis of Customary Marine Tenure in Maluku: Towards Implementation Marine Cadastre in Indonesia, *Proceedings FIG Working Week*, Roma, Italia.
- Ng'ang'a., Nichols., Sutherland., dan Cockburn. (2001): Towards A Multidimensional Marine Cadastre in Support of Good Ocean Governance, Canada.
- Rais, J. (2009): Pengantar Kadaster Laut di Indonesia, *Jurnal ISI-UNDIP*, Semarang.
- Sulistiyo, B. (2004): Sebuah Pemikiran Kadaster Laut sebagai Langkah Menuju Penataan Wilayah Laut, *Jurnal, Badan Riset Kelautan dan Perikanan*.
- Tamtomo, J.P. (2006): Analisis Kebijakan Pemanfaatan Ruang Pesisir dan Laut dalam Kerangka "Marine Cadastre" (Studi Kasus di Wilayah Pulau Bintan, Kabupaten Kepulauan Riau), Disertasi Program Doktor, IPB.

Gambar 5. Model konstruksi integrasi unsur-unsur pemanfaatan laut untuk sektor perikanan Contoh model (1):



Gambar 6. Model konstruksi integrasi unsur-unsur pemanfaatan laut untuk sektor pertambangan Contoh model (2):

