

**BAB III**  
**PEMENUHAN HUKUM DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM**  
**MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG**  
**PEMERINTAHAN DAERAH**

**A. Pengertian dan Sejarah Otonomi Daerah**

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti peraturan. Oleh karena itu, secara harfiah otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintah sendiri.<sup>64</sup>

Menurut Wayong, “otonomi daerah sebenarnya merupakan bagian dari pendewasaan politik rakyat di tingkat lokal dan proses menyejahterakan rakyat”, sedangkan menurut Thoha, otonomi daerah adalah penyerahan sebagian urusan rumah tangga dari pemerintah yang lebih atas kepada pemerintah di bawahnya dan sebaliknya pemerintah di bawahnya yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakannya.<sup>65</sup>

Selain itu, pengertian otonomi daerah menurut Fernandes adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2003), hal. 81

<sup>65</sup> *Ibid*, hal. 82.

<sup>66</sup> *Ibid*

Pengertian otonomi daerah sering disalahgunakan atau dipertukarkan penggunaannya dengan istilah desentralisasi. MP Walker III menyebutkan bahwa *so complete was the confusion that among many Indonesians.....politicians, administrators, lawyers, and teachers...the two words otonomi and desentralisasi were generally used interchangeably.*<sup>67</sup>

Secara singkat pengertian desentralisasi mengandung pengertian adanya pembentukan daerah otonom dan atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya (daerah yang dibentuk) oleh pemerintah pusat.<sup>68</sup> Sementara itu, otonomi daerah adalah pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintah pusat.<sup>69</sup>

Terdapat dua komponen utama pengertian otonomi, yaitu *pertama*, komponen wewenang *menetapkan* dan melaksanakan kebijakan sebagai komponen yang mengacu pada konsep “pemerintahan” yang terdapat dalam pengertian otonomi. *Kedua*, komponen kemandirian sebagai komponen yang mengacu pada kata-kata “oleh, dari dan untuk rakyat”. Kemandirian tersebut diterjemahkan oleh Moh. Hatta sebagai mendorong tumbuhnya prakarsa dan aktivitas sendiri.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Millidge Penderell Walker III, *Administration and Local Government in Indonesia*, Ph.D. Thesis, Berkley, University of Carolina, 1967, hal. 16 dalam Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Memengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertai Program Pascasarjana, 1993, hal. 17.

<sup>68</sup> Bhenyamin Hoessein, *Ibid*, hal 12

<sup>69</sup> Bhenyamin Hoessein, *Ibid*, hal 18

<sup>70</sup> *Ibid*

Komponen pertama : wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan tertentu tersebut diperoleh dari pemerintah pusat melalui desentralisasi wewenang dan wewenang tersebut merupakan kekuasaan formal (*formal power*).<sup>71</sup> Wilayah dan orang yang menjadi sasaran wewenang (*domain of power*) dan bidang-bidang (gatra) kehidupan yang terliput dalam wewenang (*scope of power*) ditetapkan oleh pemerintah pusat (sebagai pihak yang memberi wewenang melalui desentralisasi) yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>72</sup> *Domain* dan *scope of power* tersebut dapat berubah yang berakibat pada perubahan bobot wewenang (*weight of power*), yaitu misalnya pemerintah pusat dalam wilayah yang sama melaksanakan dekonsentrasi atau desentralisasi fungsional atau bahkan menarik kembali (*resentralisasi*) kewenangan dalam gatra kehidupan tertentu sehingga wewenangnya mengecil. Dapat juga terjadi wewenang tersebut membesar bila pemerintah pusat menambah penyerahan kewenangnya kepada daerah.<sup>73</sup>

Masih merupakan bagian dari komponen pertama, yaitu perubahan bobot wewenang tidak akan menimbulkan *staat* dalam Negara Indonesia. Penyerahan wewenang tersebut tidak meliputi wewenang untuk menetapkan produk legislatif yang disebut secara formal dengan “undang-undang” dan wewenang yudikatif

---

<sup>71</sup> Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society, A Framework for Political Inquiry*, forth printing, Yale University Press, New Haven, 1961, hal. 133, dalam Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Memengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertai Program Pascasarjana, 1993, hal. 19

<sup>72</sup> Bhenyamin Hoessein, *Ibid*, hal 19

<sup>73</sup> *Ibid*

(*rechtspraak*) seperti yang dimiliki oleh suatu negara bagian.<sup>74</sup> Terdapat pula wewenang lain yang tidak diserahkan kepada daerah bentukan tersebut yang kemudian diatur secara tegas pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada Pasal 7 ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 10 ayat (1 dan 3). Selain itu, terdapat pula lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal di luar pemerintahan pusat sebagai pengemban dan pelaksana wewenang penetapan kebijaksanaan yang tertuang dalam peraturan daerah. Lembaga-lembaga tersebut dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 diwujudkan dalam bentuk pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Lembaga pemerintah daerah tersebut memiliki birokrasi daerah beserta birokratnya sebagai badan yang menyiapkan dan melaksanakan kebijaksanaan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah. Sebagai wujud pelaksanaan suatu kegiatan pemerintahan, daerah yang memiliki otonomi harus memiliki sumber keuangan dan dikelola secara terpisah dari keuangan pemerintah pusat untuk mendukung dan melaksanakan kebijaksanaan daerahnya, terutama untuk tugas rutin dan tugas pembangunan.<sup>75</sup>

Komponen kedua dapat dilihat dari kemandirian daerah dari sisi pendapatan yang dihasilkan oleh daerah tersebut. Bila pendapatan asli daerahnya (PAD) relatif besar dibanding dana yang didapat dari bantuan pemerintah pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK)

---

<sup>74</sup> *Ibid*

<sup>75</sup> Bhenyamin Hoessein, *Ibid*, hal 21

serta dana-dana yang lain, daerah tersebut memiliki kemandirian yang relatif besar, dan demikian pula sebaliknya.

Pengaturan otonomi daerah di Indonesia terletak pada undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Cikal bakal sudah dimulai pada tahun 1903 dengan keluarnya *Decentralizatie Wet*. Pada tahun tersebut, Pemerintah Belanda menetapkan *Wethoudende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie*<sup>76</sup>(S. 1903/219 dan S. 1903/329) yang disebabkan oleh dorongan dari berbagai pihak dan faktor. Berdasarkan *wet* (undang-undang) tersebut dan peraturan pelaksanaannya, dibentuklah daerah otonom di wilayah *gewest* dan bagian *gewest* yang bercorak perkotaan yang disebut dengan *gemeente*. Pembentukan daerah otonom dan pelaksanaan pemerintahannya inilah yang mengawali hubungan kewenangan antara pusat dan daerah di Indonesia.<sup>77</sup>

Kemudian, ketika Indonesia merdeka, mulailah masalah pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang yang terus berganti, dan terakhir pengaturannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Masing-masing undang-undang membawa nuansa tersendiri yang berhubungan erat dengan situasi dan tujuan negara pada saat itu, terutama masalah politik. Dalam menjalankan kebijaksanaan, menetapkan dan melaksanakan, daerah harus memiliki wewenang. H.D. Stout berpendapat bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenangwewenang pemerintah oleh subjek hukum

---

<sup>76</sup> Sutandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda*, (Malang:Bayumedia Publishing, 2004), hal. 11

<sup>77</sup> Safri Nugraha, dkk, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: CLGS-FHUI, 2007), hal. 20

publik dalam hubungan hukum publik,<sup>78</sup> E. Utrecht dalam bukunya Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia melihat bahwa kekuasaan (*gezag, authority*) lahir dari kekuatan (*machts, power*) apabila diterima sebagai sesuatu yang sah atau sebagai tertib hukum positif dan badan yang lebih tinggi itu diakui sebagai penguasa (*otoriteit*).<sup>79</sup>

Soerjono Soekanto lebih melihat wewenang sebagai kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.<sup>80</sup> Bagir Manan berpendapat bahwa kekuasaan (*macht*) menggambarkan hak untuk berbuat ataupun tidak berbuat, sedangkan wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Lebih lanjut Nicolai menyebutkan bahwa mengenai hak dan kewajiban adalah hak memberikan pengertian kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Sementara itu, kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>81</sup>

Prinsip otonomi daerah sebenarnya telah diterapkan jauh sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Beberapa undang-undang yang mendahului Undang-Undang Nomor 5

---

<sup>78</sup> Stout H.D. *De Betekenissen van de wet*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, hal. 102 dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hal. 40.

<sup>79</sup> Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, (Bandung: Universitas Padjajaran, 1960), hal. 43.

<sup>80</sup> Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1988), hal. 79-80

<sup>81</sup> Nicolai, P & Oliver, B.K., *Bestuursrecht*, Amsterdam, 1994, hal. 4 dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hal. 39-40.

Tahun 1974 ini antara lain Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Pokok tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Namun, konsep otonomi daerah yang diperkenalkan dalam undang-undang tersebut berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai contoh, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah dilaksanakan secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab.<sup>82</sup> Prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab ini dalam tahap implementasinya lebih berkonotasi hak daripada kewajiban, dimana banyak memerlukan koordinasi dengan pemerintah pusat sehingga muncul kesan sentralistik. Berbeda dengan hal ini, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota berdasarkan atas asas desentralisasi dalam upaya mewujudkan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.<sup>83</sup> Namun, seiring dengan berjalannya waktu, konsep otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 akhirnya justru memunculkan “raja-raja kecil” di daerah sehingga mendesak dilakukannya revisi terhadap undang-undang ini. Saat ini, prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menekankan perwujudan otonomi yang seluas-

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hal 90

<sup>83</sup> *Ibid*, hal 91

luasnya, nyata dan bertanggung jawab dengan memerhatikan keseimbangan hubungan antar pemerintahan. Dengan kata lain, prinsip otonomi saat ini berdasarkan atas asas desentralisasi berkeseimbangan.<sup>84</sup>

Prinsip otonomi seluas-luasnya mengandung arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Sadu Wasistiono, *Esensi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Makalah disampaikan pada Rakernas Asosiasi DPRD Kota-Se-Indonesia, Batam, 2005, hal. 4.

<sup>85</sup> *Ibid*

Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.<sup>86</sup>

Berdasarkan pengertian otonomi daerah dan wewenang yang telah diuraikan, otonomi daerah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat (melalui desentralisasi) untuk menjalankan hak, kewajiban, dan wewenang yang dimilikinya untuk mengatur rumah tangganya sendiri sehingga dapat meningkatkan daya dan hasil guna untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya dan melakukan pembangunan di daerahnya.

#### **B. Kewenangan dalam Pengelolaan Daerah Pasca Berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Sejalan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dikenal dengan istilah otonomi daerah, dimana titik sentral pembangunan terletak

---

<sup>86</sup> *Ibid*

di kabupaten/kota, maka akan memacu eksploitasi sumber daya alam di kabupaten/kota yang bersangkutan. Eksploitasi sumber daya alam yang tidak terkontrol akan menimbulkan gangguan terhadap kestabilan ekosistem dan merusak lingkungan hidup di sekitarnya.<sup>87</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah peluang bagi pemerintah dan masyarakat daerah untuk mengambil peran aktif dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya laut secara berkelanjutan. Untuk itu dibutuhkan komitmen dan peran serta pemerintah di daerah baik di tingkat propinsi, kabupaten atau kota dan desa-desa, untuk aktif mengatur dan menjaga pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam.

Penyusunan perda sebagai penjabaran lebih lanjut kewenangan pemerintah dan masyarakat daerah di wilayah pesisir adalah implementasi dari komitmen dan sekaligus menjadi dasar bagi pengaturan pengelolaan wilayah pesisir daerah. Keberadaan suatu Perda dirasa penting agar ada arahan fungsi dan pemanfaatan wilayah pesisir dan laut daerah sesuai dengan yang diamanatkan undang-undang.

Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan pengelolaan laut daerah tertuang di dalam Pasal 10 sebagai berikut:

1. Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Kewenangan daerah di wilayah laut meliputi :

---

<sup>87</sup> Moch. Choirul Huda, *Ibid*, hal 129-130

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut.
  - b. Pengaturan kepentingan administratif
  - c. Pengaturan tata ruang
  - d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah.
  - e. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.
3. Kewenangan daerah kabupaten dan kota di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat 2 adalah sepertiga dari batas laut daerah propinsi.
  4. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 ditetapkan dengan peraturan pemerintah

Undang-undang tersebut diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Yang dalam Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 poin 5 nya menyebutkan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Atas asas otonomi daerah tersebut, daerah tingkat propinsi maupun kabupaten mempunyai wewenang dalam mengelola daerahnya, baik itu yang berupa daratan ataupun perairan. Daerah bebas untuk mengelola dalam berbagai bidang, kecuali yang tertulis dalam Pasal 10 Ayat 3, yaitu meliputi politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama. Tentang wilayah perairan sendiri, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini mengatur di dalam Pasal 18:

1. Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.
2. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; pengaturan administratif; pengaturan tata ruang; penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.
4. Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.
5. Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.
6. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.
7. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru yaitu dengan digantikannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dilatarbelakangi adanya berbagai permasalahan yang timbul dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 selama ini. Beberapa permasalahan yang terjadi diantaranya lemahnya fungsi gubernur dan pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap kabupaten/kota, munculnya raja-raja kecil dengan arogansi kekuasaannya karena merasa memiliki basis politik yang kuat (dipilih oleh rakyat secara langsung). Dengan lemahnya pengawasan dan adanya arogansi kekuasaan, memunculkan

berbagai kebijakan yang cenderung melanggar hukum dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).<sup>88</sup> Kondisi ini terlihat dari fakta yang ada yaitu tidak sedikit para kepala daerah terjerat dalam berbagai kasus tindak pidana korupsi dan pelanggaran hukum lainnya.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, klasifikasi urusan pemerintahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pada Ayat (2), disebutkan bahwa Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Ayat (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.<sup>89</sup>

Usuran Pemerintahan Konkuren yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Ayat (2) menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan

---

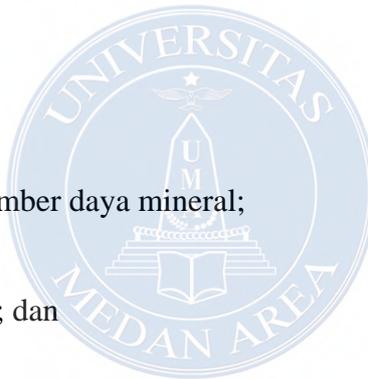
<sup>88</sup> Iskandar, *Aktualisasi Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Dalam Kebijakan Perubahan Peruntukan, Fungsi, dan Penggunaan Kawasan Hutan*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 3, September 2011, FH UNSOED, Purwokerto, hal. 513.

<sup>89</sup> Iskandar, *Implikasi Alih Kewenangan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Pasca Berlakunya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Artikel, Bengkulu, 11 juli 2015

Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pada ayat (3) bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pada Pasal 12 ayat (2) disebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2); Ayat (3) menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.



Dalam Pasal 13 ayat (1) disebutkan bahwa Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Pada Ayat (3) dinyatakan bahwa Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Ayat (4) menyatakan bahwa Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pada Pasal 14 ayat (1) disebutkan bahwa Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Ayat (2) bahwa Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang

berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Sedangkan pada ayat (5) dinyatakan bahwa Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ayat (6) bahwa Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Batas wilayah 4 (empat) mil dalam ketentuan ini hanya semata-mata untuk keperluan penghitungan bagi hasil kelautan, sedangkan kewenangan bidang kelautan sampai dengan 12 (dua belas) mil tetap berada pada Daerah provinsi.

Pasal 15 ayat (1) bahwa Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang ini. Ayat (2) bahwa Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran undang-undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan criteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13. Ayat (3) bahwa Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan presiden. Sedangkan ayat (4) mengatur bahwa Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan

pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Ayat (5) menyatakan bahwa Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.

Dalam Pasal 16 ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:

- a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan criteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
- b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pada ayat (5) bahwa Penetapan norma, standar, prosedur, dan criteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

Pengaturan dalam Pasal 17 ayat (4) disebutkan bahwa apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, Penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (1) bahwa Urusan

pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan:

- a. sendiri oleh Daerah provinsi;
- b. dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
- c. dengan cara menugasi Desa.

Ayat (2) bahwa Penugasan oleh Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan kepada Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren akan diatur dalam peraturan pemerintah (Pasal 21).

Terkait dengan kewenangan Daerah Provinsi di laut diatur dalam Pasal 27. Pada ayat (1) disebutkan bahwa Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Ayat (2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
- b. pengaturan administratif;
- c. pengaturan tata ruang;

- d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Ayat (3) menyebutkan bahwa Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Kementerian Dalam Negeri, telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 120/253/Sj, tanggal 16 Januari 2015 Tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah Ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Surat Edaran dimaksud sebagai pedoman bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah selama masa transisi sebelum diterbitkannya ketentuan pelaksanaan dari undang-undang tersebut.

### **C. Perlindungan Hukum Pengelolaan Pelabuhan Kaitannya Dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Perlindungan hukum didalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat

serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan. walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.<sup>90</sup>

Daerah melaksanakan otonomi daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggungjawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas otonomi daerah. sedangkan untuk pembatalan perda kabupaten/kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka pemerintah daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan perda kabupaten/kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada Menteri.

---

<sup>90</sup> Penjelasan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dari sisi penyelenggaraan pemerintahan daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan menteri bersifat final. dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda provinsi harus mendapatkan nomor register dari kementerian, sedangkan perda kabupaten/kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh daerah dan sekaligus juga informasi perda secara nasional.

Dalam Pasal 58 Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

Perlindungan hukum terhadap laut juga diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Dalam undang-undang tersebut menyebutkan mengenai perlindungan terhadap laut dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 57 yang berbunyi.

“Perlindungan Lingkungan Maritim adalah setiap upaya untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan perairan yang bersumber dari kegiatan yang terkait dengan pelayaran”

Masalah perlindungan terhadap laut diatas juga telah diatur dalam beberapa peraturan pemerintah (PP) yang lebih spesifik baik mengenai pencemaran terhadap wilayah perairan yang secara keseluruhan termaksud wilayah laut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Lingkungan Maritim. Diatur juga dalam peraturan pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut.<sup>91</sup> Kovenan Internasional tentang hak-hak sipil dan politik (*International Covenant on Civil and Political Rights [ICCPR]*). Pasal 16 dan Pasal 26 ICCPR memberikan jaminan semua orang berhak memperoleh perlindungan hukum serta harus dihindarkan dari segala bentuk diskriminasi.<sup>92</sup>

Sistem pelabuhan perlunya perlindungan hukum yang diberdayakan kembali. Pemberdayaan kembali yang dimaksud disini adalah lebih dari sekadar memunculkan beberapa gagasan baru. Hal ini berarti perumusan kembali visi strategis, struktur dan prosedur kelembagaan, serta penggunaan teknologi informasi. Ini berarti mengubah budaya perusahaan dan mengembangkan SDM. Singkatnya, pemberdayaan kembali terdiri atas tiga elemen: perubahan radikal

---

<sup>91</sup> Login Permana, “ Analisis Prospek Perlindungan Hukum Terhadap Laut Semarang Dari Dampak Negatif Lalu Lintas Pelayaran”, (Semarang:Univ Semarang, 2011), hal 15

<sup>92</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)* (Jakarta, Indonesia: Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 No. 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4558, 2005).

atas kebijakan, transformasi SDM, dan sinergi manajemen. Perubahan kebijakan yang radikal memerlukan beberapa langkah, yaitu : (a) penentuan posisi untuk berubah; (b) diagnosa terhadap proses-proses yang sedang berlaku; (c) merancang kembali proses-proses baru yang lebih baik; dan (d) peralihan menuju kebijakan baru. Dalam mengupas langkah-langkah tersebut, dengan fokus khusus pada cara untuk memastikan keberhasilan proses peralihan dalam konteks pelabuhan Indonesia; pentingnya pengembangan SDM; dan peran klaster industri.<sup>93</sup>

Perlindungan hukum di Indonesia menetapkan Undang-undang No. 17 tahun 2008 tentang pelayaran, yang menghendaki adanya peralihan paradigma dalam penatalaksanaan dan pengoperasian pelabuhan di Indonesia. Undang-undang tersebut menetapkan sistem otoritas pelabuhan yang akan melaksanakan peran pengaturan, mengakhiri kendali monopoli BUMN atas layanan pelabuhan, dan mengharuskan penyusunan rencana induk pelabuhan nasional dan daerah. Secara bersama-sama, ketentuan-ketentuan tersebut mendukung terciptanya lingkungan layanan pelabuhan yang kompetitif di Indonesia. Saat ini Indonesia tengah memasuki babak sistem pelabuhan modern yang dicirikan oleh suatu sistem otoritas pelabuhan sebagai pemilik lahan, dan penyedia layanan pelabuhan oleh swasta. Namun, agar dapat memperoleh keuntungan dari paradigma baru ini, Indonesia harus memusatkan perhatian pada cara melindungi persaingan usaha pelabuhan.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Jurnal “*Prakasa Infrastruktur Pembangunan Pelabuhan Indonesia*”, edisi 10 April 2012, hal 6

<sup>94</sup> Jurnal “*Prakasa Infrastruktur Pembangunan Pelabuhan Indonesia*”, *Ibid*, hal 20

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlindungan hukum terhadap penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pengelolaan sumberdaya alam. Terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam, terutama pada sektor Kelautan dan Perikanan, Kehutanan, dan sektor energi dan sumberdaya mineral (ESDM), perlindungan hukum tersebut bukan hanya berkait dengan kewenangan (siapa melakukan apa), tapi juga perlindungan hukum pada struktur organisasi/kelembagaan, personil, pendanaan, sarana dan prasarana, dokumen serta berbagai kebijakan dan keputusan terkait dengan penyelenggaraan yang telah dilakukan selama ini.

Kementerian Dalam Negeri, telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 120/253/Sj, tanggal 16 Januari 2015 Tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Setelah Ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Surat Edaran dimaksud sebagai pedoman bagi daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah selama masa transisi sebelum diterbitkannya ketentuan pelaksanaan dari undang-undang tersebut.