

**A N A L I S I S H U K U M**  
**TERHADAP PENGATURAN PENGELOLAAN PERIKANAN**  
**BERBASIS MASYARAKAT DI INDONESIA**

*Ahmad Marthin Hadiwinata*

**Abstrak**

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis ketentuan hukum nasional dalam pengelolaan perikanan berbasis masyarakat (PPBM). Penulis menggunakan kerangka analisis Kuemlangan dan Teigene dalam artikelnya yang berjudul: "An Overview Of Legal Issues And Broad Legislative Considerations For Community Based Fisheries Management." Tidak ada cetak biru dalam menciptakan kerangka hukum bagi PPBM namun hukum akan menentukan pengaturan mengenai PPBM. Perlu untuk melakukan penilaian terhadap penerimaan konstitusi atas PPBM dengan contoh hak kepemilikan bersama serta bagaimana desentralisasi kewenangan pengelolaan diatur. Penulis menemukan kemungkinan adanya konflik berdasarkan UU Perikanan, UU PWP3K dan UU Pemda dalam pengelolaan sumber daya perairan dan laut. Desa sebagai peluang penciptaan PPBM dapat menerapkan empat prinsip yaitu jaminan, eksklusivitas, keberlangsungan serta fleksibilitas. Tetapi terdapat hambatan dengan tidak terintegrasinya PPBM dalam kerangka hukum perikanan yang lebih luas. Penulis menyarankan adanya perubahan kebijakan menyeluruh dalam hukum perikanan yang mengakui pengelolaan oleh masyarakat dalam perikanan.

*Kata kunci: Pengelolaan Perikanan Berbasis Masyarakat, Hukum Perikanan, Desentralisasi, Hak Milik Bersama.*

---

· Penulis merupakan Deputi Advokasi Hukum dan Kebijakan Hukum di Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), yang berfokus terhadap isu perikanan dengan perspektif hak asasi manusia, terutama bagi nelayan tradisional dan pembudidaya.

### **Abstract**

This article aims to analyze the provisions of national law in a community-based fisheries management (CBFM). The author uses analytical framework Kuemlangan and Teigenen in an article entitled: "An Overview Of Legal Issues And Broad Legislative Considerations For Community Based Fisheries Management." There is no blueprint in creating a legal framework but the law will define the arrangements regarding CBFM. There is a need to conduct an assessment of the constitutionality of CBFM, for example related to the common property rights and decentralization of management authority. The author discovered a possible conflict based on Fisheries Act, Coastal and Small Island Act and Local Government Act in the management of marine resources. Villages as opportunities for establishing CBFM can apply four principles such as: security, exclusivity, permanence and flexibility. However, there are constraints in the integration of CBFM in the wider legal framework of fisheries. The author suggests a comprehensive legal reform in the fishery law to recognize community management with regard to fisheries.

*Keywords: Community Based Fisheries Management, Fisheries Law, Decentralized, Common Property*

## **1. Pendahuluan**

Menipisnya sumber daya persediaan ikan di dunia diyakini disebabkan oleh rezim akses terbuka yang menganggap bahwa persediaan ikan tidak terbatas dan dapat pulih dengan sendirinya.<sup>1</sup> Rezim akses terbuka bergerak ke bentuk pengelolaan yang membatasi akses terhadap sumber daya ikan, antara lain dengan menggunakan pendekatan berbasis hak yang menciptakan rezim hak-hak kepemilikan (*property rights*) atas sumber daya.<sup>2</sup> Salah satu bentuk rezim hak kepemilikan adalah kepemilikan bersama (*common / collective property*),

---

<sup>1</sup> Bab 7 Bagian 3.1.1. Lihat: Food and Agriculture Organizations (FAO), "Law And Sustainable Development Since Rio – Legal Issues And Trends In Agriculture And Natural Resources Management," *FAO Legislative Study 73*, (Roma: FAO, 2002). Sumber: <http://www.fao.org/docrep/005/y3872e/y3872e00.HTM>, diakses pada 3 Juli 2015. Penulis menggunakan terjemahan bebas untuk *property rights* (hak kepemilikan).

<sup>2</sup> *Ibid.* Bagian 3.1.2.

dimana masyarakat lokal memegang hak eksklusif untuk menangkap ikan di suatu area tertentu.<sup>3</sup>

Seringkali bentuk kepemilikan bersama dalam perikanan disamakan dengan situasi akses terbuka yang ditulis oleh Hardin dalam artikelnya yang berjudul *tragedy of commons*.<sup>4</sup> Capistrano dengan mengutip pendapat Lynch mengklarifikasi bahwa Hardin tidak merujuk kepada *tragedy of the commons* melainkan *tragedy of open access* yang bertolak belakang dengan pengelolaan dan pemilikan sumber daya oleh suatu kelompok tertentu.<sup>5</sup> Bentuk pengelolaan sumber daya alam dengan akses terbuka tidak membatasi setiap orang untuk mengakses dan mengeksploitasi suatu sumber daya.<sup>6</sup>

Dalam rezim kepemilikan bersama, pengelolaan perikanan dilakukan dengan pengelolaan perikanan berbasis masyarakat sebagai pemilik sumber daya. Penulis menyadari bahwa konsep dan tema mengenai pengelolaan perikanan berbasis masyarakat (PPBM) memiliki bentuk yang beragam dengan banyak artikel memberikan pengertian dengan ide yang beragam.<sup>7</sup> Namun hanya beberapa artikel yang

---

<sup>3</sup> *Ibid.* Bagian 3.1.2. bentuk rezim kepemilikan terhadap sumber daya perikanan dapat berupa (1) rezim kepemilikan negara (*state property*); (2) rezim kepemilikan swasta (*private property*); dan (3) rezim kepemilikan bersama (*common (collective) property*). Beberapa penulis lain berpendapat open acces sendiri adalah rezim kepemilikan dimana tidak terdapat hak kepemilikan tertentu atas sumber daya ikan. Lihat juga: Anthony Charles, "Rights-Based Fisheries Management: The Role of Use Rights in Managing Access and Harvesting" dalam Kevern L. Cochrane dan Serge M. Garcia (ed), *A Fishery Manager's Guidebook*, Edisi Kedua, (Singapura: FAO dan Wiley-Blackwell, 2009), hal. 253.

<sup>4</sup> Robert Charles G. Capistrano, *Reclaiming The Ancestral Waters Of Indigenous Peoples In The Philippines: The Tagbanua Experience With fishing Rights And Indigenous Rights*, (Nova Scotia, Saint Mary's University, 2009). Lihat juga: Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal. 8.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal 8.

<sup>6</sup> Ostrom mengutip Ciriacy-Wantrup and Bishop (1975) yang dengan jelas memberikan perbedaan rezim kepemilikan *open acces* dimana tidak ada seorang pun memiliki hak hukum untuk mengecualikan setiap orang dalam memanfaatkan suatu sumber daya. Sementara dalam *common property*, anggota kelompok memiliki suatu kejelasan. Kelompok tersebut memiliki hak hukum untuk mengecualikan anggota diluar kelompok tersebut dari pemanfaatan suatu sumber daya. Lihat: Elinor Ostrom, "Private and Common Property Rights," Sumber: <http://encyclo.findlaw.com/2000book.pdf>, diakses 5 Juni 2015, hal. 339-340.

<sup>7</sup> Neil L. Andrew dan Louisa Evans menjelaskan istilah 'co-management' dan 'community-based management' dimaknai dengan banyak arti yang berbeda-beda oleh banyak penulis dan berkembang dalam ide-ide yang kompleks. Lihta: Neil L. Andrew dan Louisa Evans, "Approaches and Frameworks for Management and Research in Small-scale Fisheries" dalam Robert S. Pomeroy dan Neil L. Andrew, *Small-scale Fisheries Management Frameworks and Approaches for the Developing World*, (UK: CAB International, 2011), hal. 20. Perikanan berbasis masyarakat dengan penyerahan fungsi pengelolaan sumber daya dengan sebelumnya berada di pemerintah pusat disebut dengan nama yang beragam mulai 'collaborative management' atau 'co-management'; desentralisasi pengelolaan, *community based management*. Lih: J. Purvis dan F. Sobo, "Information Aspects Of Community Participation In Fisheries" dalam S. Heck, C. T. Kirema-Mukasa, B. Nyandat and J. P. Owino, Report on: The

menganalisis kerangka hukum mengenai PPBM. Salah satunya adalah artikel berjudul “*An Overview Of Legal Issues And Broad Legislative Considerations For Community Based Fisheries Management*” yang ditulis oleh Kuemlangan dan Teigenem.<sup>8</sup> Artikel tersebut telah digunakan sebagai kerangka analisis hukum dari PPBM dan tenurial perairan adat laut (*customary marine tenure*) di kepulauan pasifik, tepatnya di Kepulauan Cook, Fiji, Palau, Papuan Nugini, Kepulauan Solomon dan Vanuatu.<sup>9</sup>

Kuemlangan dan Teigenem memaparkan tiga manfaat dalam PPBM. Pertama, masyarakat menikmati hak secara kolektif untuk memanfaatkan dan mengakses sumber daya, yang akan mendorong keinginan untuk menjaga dan melindungi hak-hak tersebut.<sup>10</sup> PPBM akan meningkatkan partisipasi pemangku kepentingan perikanan dan devolusi dari fungsi-fungsi pengelolaan perikanan.<sup>11</sup> Kedua, PPBM akan

---

International Workshop on Community Participation in Fisheries Management on Lake Victoria: BMU Development on Lake Victoria, Juli 2004, hal. 78.

<sup>8</sup> Blaise Kuemlangan & Henning Teigenem, “*An Overview of Legal Issues and Broad Legislative Considerations for Community-Based Fisheries Management*” dalam Robin L. Welcomme and T. Petr. (ed), *Proceedings Of The Second International Symposium On The Management Of Large Rivers For Fisheries*, Volume II, (Bangkok: RAP Publication, 2004). Sumber <http://www.fao.org/docrep/007/ad526e/ad526e0e.htm>, hal. 151-162.

<sup>9</sup> Kuemlangan (B), “*Creating Legal Space For Community-Based Fisheries And Customary Marine Tenure In The Pacific: Issues And Opportunities*,” *FAO Fish Code Review*. 7 (2004). Referensi lain adalah Adam Soliman yang melakukan analisis terhadap program *Community Quota Entities* (CQE) di Kanada dan juga menganalisis hal yang serupa terkait dasar konstitusional dan hukum yang mendukung pengelolaan perikanan berbasis masyarakat di Amerika Serikat, India dan Afrika Selatan. Lihat juga: Adam Soliman, *Loc Cit.*

<sup>10</sup> Dalam konteks ini, masyarakat memiliki hak kepemilikan kolektif yang relatif luas terhadap sumber daya. Penciptaan hak-hak dan pemberian kepada anggota masyarakat sebagai kepentingan ekonomi yang akan mendorong penjagaan hak-hak tersebut untuk terus dapat dinikmati. Di sisi lain akan menghasilkan tujuan pengelolaan dari pemanfaatan berkelanjutan dari sumber daya. Lih: Kuemlangan dan Teigenem, *Op Cit.*, hal. 152.

<sup>11</sup> Dalam konteks ini, Kuemlangan dan Teigenem mengakui fakta ketidak efektifan pendekatan pengelolaan *top-down* dengan kewenangan pengelolaan pada pemerintah pusat. Tanggung jawab pengelolaan perikanan kepada pemerintah pusat dilakukan melalui kewenangan pemerintah pusat dengan pendekatan *command and control* (CAC). Dalam pendekatan CAC, pejabat berwenang menetapkan syarat dan ketentuan bagi keterlibatan pelaku utama dalam kegiatan yang diperbolehkan. Pendekatan ini akan efektif jika pemerintah pusat memiliki kapasitas yang cukup dan memenuhi syarat untuk melaksanakan tugasnya. Di sisi lain, pendekatan CAC hanya memberikan sedikit ruang bagi pemangku kepentingan sehingga menciptakan ketaksepahaman antara pengatur dan yang diatur dan seringkali melemahkan upaya pengelolaan efektif. Selain itu, terdapat banyak kepentingan dalam pengelolaan sumber daya perikanan sehingga pendekatan CAC harus memberikan partisipasi yang luas bagi pemangku kepentingan dalam pengelolaan perikanan untuk terlibat dalam perumusan kebijakan dan proses perumusan keputusan atau terkait aspek teknis. Pendekatan PPBM akan memberikan ruang konsultasi dari pemangku kepentingan atau bagi pemangku kepentingan untuk memiliki suatu bentuk perwakilan dalam perumusan keputusan. Kemudian akan mendorong pemerintah untuk transparan dan akuntabel dan menciptakan pemangku

memberikan pengakuan terhadap perikanan skala kecil.<sup>12</sup> Ketiga, PPBM dapat menyediakan berbagai sumber pengetahuan adat dan lokal untuk melengkapi informasi ilmiah, pemantauan persediaan ikan, serta meningkatkan penerapan pengelolaan secara keseluruhan.<sup>13</sup> Hal ini dilatari bahwa pendekatan ilmiah dengan penghitungan *maximum sustainable yield* ("MSY") dari jenis ikan kunci memiliki keterbatasan penerapan terhadap perikanan di negara berkembang.<sup>14</sup> Pengetahuan tradisional yang dimiliki oleh pelaku perikanan skala kecil akan mendukung pembangunan berkelanjutan dalam sektor perikanan sehingga perlu untuk dilindungi.<sup>15</sup>

Kuemlangan dan Teigenem mendefinisikan PPBM sebagai "*a form of participatory and common property rights-based management which vests fishing rights in a group of individuals (communities) or involves the sharing of fisheries management and enforcement powers with local communities.*"<sup>16</sup> Dalam pengertian tersebut, PPBM melibatkan badan kolektif masyarakat nelayan sebagai kelompok yang terlibat secara langsung dalam kegiatan perikanan. Dimana masyarakat nelayan memiliki suatu fungsi kontrol, pemantauan dan pengawasan dalam kegiatan perikanan mendapatkan hak diferensial melalui partisipasi masyarakat terhadap pengelolaan barang milik publik. Pemerintah berperan dalam fungsi lain, misalnya untuk menilai aspek biologis manajemen perikanan dan keseluruhan peraturan yang mengikat. Sementara, masyarakat lokal akan bertanggung jawab atas tugas yang dapat dilakukan, misalnya mengukur

---

kepentingan yang lebih responsif dalam menerapkan pengelolaan dan penghormatan lebih bagi kepatuhan terhadap pengelolaan. Lih: Kuemlangan dan Teigenem, *Loc. Cit.*, hal 153.

<sup>12</sup> Dalam konteks ini, perikanan skala kecil dapat menjadi tulang punggung ekonomi nasional, berperan penting dalam penghidupan masyarakat miskin atau dengan menyediakan pangan yang tidak mahal. Di sisi lain, terdapat upaya untuk menjaga keberlangsungan dan mencegah urbanisasi nelayan ke kota. PPBM dapat memberikan alokasi yang adil dari sumber daya, meningkatkan kesadaran mengenai rapuhnya sumber daya, dan penerapan prinsip kehati-hatian dan mendorong pemanfaatan berkelanjutan. Lih: *Ibid.*

<sup>13</sup> Robert S. Pomeroy, *Community-Based And Co-Management Institutions For Sustainable Coastal Fisheries Management In Southeast Asia*, Sumber: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.7560&rep=rep1&type=pdf>, diakses pada 3 Juli 2015.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Adam Soliman, "Achieving Sustainability Through Community Based Fisheries Management Schemes: Legal and Constitutional Analysis," *Georgetown International Environmental Law Review Vol. 26 Issue 3* (2014), hal. 273.

<sup>16</sup> Dalam terjemahan bebas berarti sebuah bentuk partisipasi dan pengelolaan perikanan berbasis hak kepemilikan bersama yang memberikan hak perikanan kepada sekelompok individu (masyarakat) atau melibatkan pembagian kewenangan pengelolaan perikanan dan penerapan kepada masyarakat lokal. Lih: Kuemlangan dan Teigenem, *Op Cit.*, hal. 153.

apakah ada usaha penangkapan berlebih, aturan lokal untuk menangkap ikan, monitoring dan tingkat kepatuhan.<sup>17</sup>

Indonesia sebagai negara kepulauan terdiri dari 13.466 pulau yang memiliki garis pantai hingga mencapai 99.093 kilometer.<sup>18</sup> Luas wilayah Indonesia mencapai 7,81 juta km<sup>2</sup> dengan luas laut mencapai 2/3 wilayah daratan dengan 12.827 desa pesisir.<sup>19</sup> Di sisi lain, sumber daya perikanan telah banyak mengalami tingkat over eksploitasi.<sup>20</sup> Salah satu penyebabnya adalah lemahnya penegakan hukum terhadap sumber daya laut.<sup>21</sup> Lebih dari 90% masyarakat yang melakukan kegiatan perikanan adalah nelayan tradisional dan skala kecil dengan ukuran kapal dibawah 5 GT.<sup>22</sup> Nelayan tradisional dan skala kecil tidak terdata dengan baik karena tidak diwajibkan memenuhi ketentuan perizinan.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Kuemlengan dan Teigenem, *Op. Cit.*, hal. 153-154.

<sup>18</sup> Rennisca Ray Damanti dan Mareta Nirmalanti (ed.), *Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2014*, (Jakarta: Pusat Data, Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2014), hal. 143, Sumber: [http://statistik.kkp.go.id/index.php/arsip/c/90/Kelautan-dan-Perikanan-Dalam-Angka-Tahun-2014/?category\\_id=3](http://statistik.kkp.go.id/index.php/arsip/c/90/Kelautan-dan-Perikanan-Dalam-Angka-Tahun-2014/?category_id=3). diakses pada 7 Juli 2015.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Jika merujuk kepada diktum keputusan ketiga, estimasi potensi sumber daya ikan harus ditinjau untuk diperbaharui dalam jangka waktu setahun sekali. Lih: Menteri Kelautan dan Perikanan, Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. Kep.45/MEN/2011 tentang Estimasi Potensi Sumberdaya Ikan di Wilayah Perikanan Negara RI dan Laporan Status Tingkat Eksploitasi Sumberdaya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP) RI.

<sup>21</sup> Salah satu kajian yang memaparkan kelemahan penegakan hukum di laut dituliskan oleh Eka Martiana Wulansari dalam artikelnya yang berjudul "Penegakan Hukum Di Laut Dengan Sistem *Single Agency Multy Tasks*." Artikel tersebut memaparkan lemahnya pengawasan hukum di laut Indonesia dengan sistem *multi agency single task* yang dilakukan oleh tiga belas lembaga penegak hukum di laut (enam lembaga yang mempunyai satgas patroli di laut dan tujuh lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patroli di laut). Wulansari kemudian membahas bentuk *Single Agency Multy Tasks* yang dapat memberikan efektifitas pengawasan dan penegakan hukum di laut. Lih: Eka Martiana Wulansari, *Penegakan Hukum Di Laut Dengan Sistem Single Agency Multy Tasks*, Sumber: [http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal\\_online/PENEGAKAN%20HUKUM%20DI%20LAUT%20DENGAN%20SISTEM%20SINGLE%20AGENCY%20MULTY%20TASKS.pdf](http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/PENEGAKAN%20HUKUM%20DI%20LAUT%20DENGAN%20SISTEM%20SINGLE%20AGENCY%20MULTY%20TASKS.pdf), diakses pada 5 Juli 2015.

<sup>22</sup> Dari 2,7 juta jiwa orang yang bekerja di sektor perikanan tangkap baik di perairan laut maupun perairan pedalaman menggunakan kapal dengan ukuran mencapai kurang dari 5 GT mencapai 565.074 dari keseluruhan mencapai 639.708 kapal. Lih: Pusat Data, Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Loc. Cit.*, hal. 25.

<sup>23</sup> Indonesia, *Undang-undang Perikanan*, UU No. 31 Tahun 2004, Lembaran Negara No. 118 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara No. 4433, dalam Pasal 26 ayat (2). Lihat juga: Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan*, UU No. 45 Tahun 2009, Lembaran Negara No. 154 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara No. 5073, dalam Pasal 27 ayat (5) dan Pasal 28 ayat (4). Lihat juga: Hersoug mengutip Varkey et. al. yang menyatakan "*As a result, small-scale fishing, which accounts for a large portion of all fishing activities in Indonesia, remains largely unreported*". Dalam terjemahan bebas: perikanan skala kecil yang menjadi bagian besar dari seluruh kegiatan penangkapan ikan di Indonesia menjadi tidak terdata dengan baik. Bjørn Hersoug, *Fishing Rights To The Right People? Management Options In Crowded Small-Scale*

Masyarakat Indonesia telah mempraktikkan PPBM yang telah terbukti efektif dalam mengelola sumber daya perikanan secara berkelanjutan serta secara adil mengalokasikan sumber daya kepada masyarakat lokal.<sup>24</sup> Praktik PPBM tidak terbatas pada wilayah perairan laut tetapi mencakup perairan pedalaman.<sup>25</sup> PPBM dilaksanakan berdasarkan wilayah yang ditentukan secara jelas oleh lembaga masyarakat.<sup>26</sup> Pengawasan akses terhadap sumber daya dilakukan sendiri oleh nelayan setempat dan aturan ditegakkan oleh otoritas lembaga setempat secara moral dan politik.<sup>27</sup> Bailey dan Zerner mengidentifikasi dua hambatan hukum dalam PPBM di Indonesia.<sup>28</sup> UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan tidak menyebutkan dan mengakui hukum adat dan hak ulayat laut (hak teritorial masyarakat).<sup>29</sup> Selain itu, UU No. 79 Tahun 1985 tentang Pemerintahan Desa tidak mengakui kelembagaan tingkat masyarakat dan peran kepemimpinan selain struktur pemerintahan formal serta tidak mengakui kewenangan hukum selain dari pejabat yang ditunjuk pemerintah.<sup>30</sup>

Berbagai kebijakan hukum telah diundangkan termasuk revisi terhadap berbagai kebijakan yang terkait dengan pengelolaan perikanan berbasis masyarakat. UUD 1945 sebagai hukum dasar Indonesia telah mengalami empat kali amandemen, terakhir pada tahun 2002. MPR telah menerbitkan Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria

---

Fisheries (2011), hal. 24, Sumber: [http://www.marecentre.nl/mast/documents/MAST10.2\\_Hersoug.pdf](http://www.marecentre.nl/mast/documents/MAST10.2_Hersoug.pdf), diakses pada 7 Juni 2015.

<sup>24</sup> C. Bailey dan C. Zerner, Community-Based Fisheries Management Institutions in Indonesia. MAST, 5(1)(1992)1-17. Sumber: <http://www.marecentre.nl/mast/documents/communitybasedfisheriesmanagementinstitutioninIndonesia.pdf>, diakses pada 4 Juli 2015, hal. 1.

<sup>25</sup> *Ibid*, hal. 5.

<sup>26</sup> Arif Satria dan Yoshiaki Matsuda, *Decentralization Of fisheries Management In Indonesia* (2004), sumber: [http://ledhyane.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/M02\\_03.pdf](http://ledhyane.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/M02_03.pdf), diakses pada 5 Juli 2015, hal. 438.

<sup>27</sup> *Ibid*.

<sup>28</sup> Bailey dan Zerner, *Op. Cit.*, hal. 12.

<sup>29</sup> Bailey dan Zerner menyarankan untuk merevisi Hukum Perikanan dengan (1) adanya pengakuan secara tegas atas konsep hukum adat dan hak ulayat (wilayah); (2) prosedur hukum untuk pengakuan hak-hak tersebut harus disebutkan dengan jelas; (3) adanya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat lokal untuk mengelola dan mengalokasikan akses atas wilayah dan sumber daya sebagai dasar hukum bagi masyarakat nelayan untuk mengatur pemanfaatan sumber daya; dan (4) adanya pengaturan yang memungkinkan nelayan untuk bergabung dalam suatu badan hukum, mendorong pengembangan sistem pengelolaan perikanan lokal dan badan ekonomi mandiri lokal. *Ibid*.

<sup>30</sup> Bailey dan Zerner menyarankan untuk revisi UU No. 5 Tahun 1979 dengan (1) mengakui lembaga pengelola masyarakat yang memberikan kedudukan hukum atas sistem pengelolaan berbasis masyarakat; (2) lembaga peraturan daerah diwajibkan untuk menerbitkan pengakuan formal terhadap status sistem kepemilikan bersama masyarakat dan hak pemanfaatan atas sumber daya pesisir dan laut. *Ibid*.

dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa telah dicabut oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah terakhir dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian terbit UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa yang mengatur lembaga desa. UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan telah dicabut dan digantikan oleh UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan yang kemudian diperbaharui UU No. 45 Tahun 2009. Selain itu telah terbit UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ("UU PWP3K") yang kemudian direvisi dalam UU No. 1 Tahun 2014. Terakhir telah disahkan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

Tabel 1. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kegiatan Sumber Daya Perikanan

No.	Peraturan Perundang-undangan	Pokok Pengaturan
1.	UUD 1945	Khususnya dalam Pasal 33
2.	UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	Mengatur kerangka hukum umum mengenai kegiatan perikanan
3.	UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Mengatur kerangka hukum mengenai pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil
4.	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Mengatur desentralisasi pemerintahan daerah yang secara khusus dalam lampiran huruf Y mengatur kegiatan perikanan.
5.	UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa	Mengatur mengenai kelembagaan desa dan desa adat
6.	UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan	Mengatur pengelolaan sumber daya kelautan secara umum

Artikel ini akan menganalisis kerangka hukum terhadap PPBM di Indonesia dengan dua pokok permasalahan.<sup>31</sup> Pertama, bagaimana konstitusionalitas pengaturan pengelolaan perikanan berbasis masyarakat dalam hukum nasional Indonesia. Dalam hal ini, penulis menganalisis bagaimana penerimaan UUD 1945 terhadap PPBM di

<sup>31</sup> Penulis menggunakan terjemahan bebas dari *Community Based Fisheries Management* sebagai pengelolaan perikanan berbasis masyarakat. Beberapa penulis Indonesia seperti Yudi Wahyudin menggunakan istilah Pengelolaan Berbasis Masyarakat.



Indonesia dengan menggunakan artikel Kuemlangan dan Teigenem sebagai pisau analisis.<sup>32</sup> Kedua, penulis menganalisis peluang pengaturan PPBM di Indonesia dengan terbatas pada peraturan perundangan tingkat nasional.

## 2. Pedoman Analisis Kuemlangan dan Teigene

Tidak ada cetak biru pengaturan PPBM dalam kerangka hukum. Kuemlangan dan Teigenem menilai konstitusi beserta hukum turunan suatu negara akan menentukan apakah skema PPBM dapat diterapkan dengan mengkhususkan dua prasyarat terkait dengan hak kepemilikan bersama dan desentralisasi kewenangan pengelolaan.<sup>33</sup>

Hak kepemilikan dalam PPBM diartikan sebagai hak kepemilikan bersama atau penguasaan terhadap sekumpulan hak atau kekuasaan atas barang atau sumber daya yang dikelola bersama.<sup>34</sup> Pertanyaan kuncinya adalah bagaimana konstitusi mengatur mengenai hak kepemilikan atas sumber daya dan sebagai barang milik bersama (*common property*) dalam skema PPBM.<sup>35</sup> Dalam hal ini, penulis akan membahas Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 beserta tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

---

<sup>32</sup> Kuemlangan dan Teigenem, *Op. Cit.*

<sup>33</sup> Kuemlangan dan Teigenem menyebutkan sejumlah prasyarat seperti: Pemberian hak-hak apa saja yang diberikan terkait dengan pengelolaan, bagaimana tingkat partisipasi masyarakat lokal apakah dalam tingkat konsultasi selama proses pengelolaan atau melalui perwakilan resmi dalam konsultasi, pendampingan atau penusunan keputusan dalam kerangka pengelolaan ataukah dalam bentuk devolusi kewenangan pengelolaan atau kekuasaan penerapan atau keduanya. *Ibid.*, hal. 155.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 156.

<sup>35</sup> Kuemlangan dan Teigenem mendefinisikan hak kepemilikan bukanlah sebuah barang, tetapi hak yang muncul melalui konstruksi kesepakatan sosial. Hak kepemilikan adalah sekumpulan hak atau kepentingan atas suatu aset yang dapat dibagi di antara berbagai pemangku hak. Hak-hak ini dapat dipisahkan, dipindahkan, dihapus atau ditambahkan oleh pemangku hak tersebut. Dengan keunikan bentuk pengelolaan berbasis masyarakat yang beragam, maka penting untuk memiliki pemahaman bersama mengenai konsepsi hak kepemilikan yang diatur dalam PPBM. Namun penerapannya akan bergantung pada sistem hukum dimana diterapkannya. Untuk itu, penting untuk berkolaborasi dengan masyarakat memberikan definisi, batasan dan aturan dalam pemanfaatan sumber daya yang memberikan keleluasaan kepada masyarakat untuk memimpin, menentukan dan membatasi aturan pemanfaatan terhadap sumber daya. Lih: *Ibid.* Selain itu, Adam Soliman menyatakan bahwa proses pendahuluan sebelum mempekenalkan dan merancang skema PPBM dengan melakukan konsultasi dan kolaborasi merupakan bagian penting dalam PPBM. Proses pendahuluan tersebut sesuai dengan prinsip *meta-governance* dari keterbukaan, penghormatan dan kesetaraan. Lih: Soliman, *Loc. Cit.*, hal. 277.

Terkait dengan desentralisasi, konstitusi suatu negara akan menentukan desentralisasi atau delegasi kewenangan pengelolaan sumber daya serta sejauh mana pemerintah daerah memiliki kekuasaan untuk membuat dan menegakkan hukum turunan dan peraturan lokal.<sup>36</sup> Dalam konteks ini, penulis akan menganalisis Pasal 18 ayat (2), ayat (5), ayat (6) dan Pasal 18A ayat (1) dan (2) UUD 1945. Peraturan turunan mengenai desentralisasi kewenangan akan menentukan kewenangan penegakan atau pengelolaan sumber daya kepada pemerintahan daerah, masyarakat lokal atau pemangku kepentingan serta menentukan pembentukan organisasi, kewenangan, fungsi dan administrasi pemerintah daerah atas pengelolaan sumber daya alam.<sup>37</sup> Dalam konteks ini, penulis akan menganalisis UU Perikanan, UU PWP3K dan UU Pemerintahan Daerah serta UU Desa.<sup>38</sup>

Kuemlangan dan Teigenem melanjutkan analisis terhadap jaminan dan kepastian hukum bagi PPBM dalam perundang-undangan nasional yang diperlukan agar PPBM dapat berjalan.<sup>39</sup> Terdapat lima prinsip dasar yang harus terdapat dalam perundang-undangan nasional agar PPBM dapat berjalan yaitu jaminan (*security*), eksklusivitas (*exclusivity*), keberlangsungan (*permanence*), fleksibilitas (*flexibility*) dan keterpaduan.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Lih: Kuemlangan dan Teigenem, *Loc. Cit.*, hal. 156. Selain itu, Arif Satria dan Yoshiaki Matsuda menjelaskan mengenai desentralisasi secara teoritis. Desentralisasi dapat diartikan sebagai pengalihan kewenangan dan tanggungjawab dalam fungsi publik dari pemerintah pusat kepada bawahan (*subordinate*) atau organisasi pemerintah quasi-independen atau bahkan sektor swasta dan perkumpulan masyarakat. Terdapat tiga tingkatan desentralisasi administrasi, yaitu dekonsentrasi, delegasi dan devolusi (*devolution*). Dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan pembuatan keputusan dan tanggung jawab pengelolaan kepada pemerintah daerah. Bentuk ini seringkali di anggap sebagai bentuk terlemah dari desentralisasi dan biasanya dilaksanakan di di negara dengan bentuk kesatuan. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dalam perumusan kebijakan dan administrasi dari fungsi-fungsi publik kepada organisasi semi otonom dimana pemerintah pusat tetap memiliki hak untuk mengambil kekuasaan kembali. Devolusi adalah pelimpahan kewenangan untuk perumusan keputusan, keuangan dan pengelolaan semi otonom dari pemerintahan lokal dengan status badan hukum dan tanpa mengacu kembali ke pemerintah pusat. Lih: Arif Satria dan Yoshiaki Matsuda, *Loc. Cit.*, hal. 439.

<sup>37</sup> Kuemlangan dan Teigenem, *Loc. Cit.*, hal. 157.

<sup>38</sup> Penulis menilai undang-undang tersebut merupakan peraturan yang akan terkait dengan sumber daya perikanan.

<sup>39</sup> Tiadanya jaminan dan kepastian hukum bagi PPBM berasal dari rezim hukum yang tidak memperbolehkan masyarakat lokal untuk menciptakan hak hukum yang dapat ditegakkan atas sumber daya atau rezim hukum yang tidak memberikan peran yang bermakna dalam perencanaan dan pengelolaan sumber daya tersebut. Lih: Kuemlangan dan Teigenem, *Loc. Cit.*, hal. 158.

<sup>40</sup> Pertama, jaminan (*security*) sebagai kemampuan masyarakat untuk menghadapi pihak lain atas hak yang di miliki. Jaminan mensyaratkan bahwa hak-hak tak bisa dirampas atau diubah sepihak dan tidak adil dan hak tersebut dapat di terapkan terhadap pemerintah. Aspek-aspeknya terdiri dari (1) batasan terhadap sumber daya yang dapat diterapkan hak-haknya, (2) siapa yang dapat ditetapkan sebagai anggota kelompok masyarakat, serta (3)

Penulis akan membahas bagaimana jaminan kepastian dan keberlakuan hukum bagi PPBM dalam peraturan perundang-undangan nasional berdasarkan lima prinsip yang telah disebutkan sebelumnya.

### 3. PPBM Dalam Konstitusi Hukum

Dalam konteks Indonesia, pengaturan mengenai sumber daya alam secara khusus diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" terbagi dalam dua frasa utama. Pertama, "sumber daya alam dikuasai oleh negara" sebagai hak menguasai negara dan kedua "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Menurut Mahkamah Konstitusi, makna "dikuasai oleh negara" harus diartikan secara luas. Tidak dapat hanya diartikan sebagai

---

bagaimana hukum mengakui pemegang hak-hak tersebut. Kedua, eksklusivitas sebagai kemampuan untuk menegakkan dan mengelola hak tanpa intervensi dari pihak asing diluar komunitas. Prinsip ini mensyaratkan perlindungan hak yang dapat diakses, terjangkau dan adil serta penyelesaian sengketa dan upaya hukum terhadap keputusan pemerintah. Aspek penting dari prinsip ini adalah kemampuan untuk menegakkan hak. Harus dijelaskan sejauh mana kewenangan pemerintah untuk memberikan eksklusivitas dari hak-hak dan kekuasaan bagi masyarakat lokal. Ketiga, keberlangsungan (*permanence*) yang terkait dengan rentang waktu dari hak yang diberikan kepada masyarakat lokal. Jangka waktu harus diberikan dan dinyatakan secara tegas serta memiliki jangka yang cukup lama agar manfaat partisipasi dapat terwujud. Keempat, fleksibilitas (*flexibility*) sebagai kebutuhan dari pengelola berbasis masyarakat atau sebagai ruang hukum untuk melaksanakan pilihan pengelolaan yang menggambarkan keunikan, kondisi dan aspirasi dari masyarakat. Aspek prinsip ini meliputi: (1) keleluasaan dalam menentukan tujuan dan aturan yang akan digunakan dalam mencapai tujuan, (2) sebagai syarat untuk mengakui kelompok masyarakat terkait dan (3) sebagai syarat untuk menentukan kelompok pengelolaan dan wilayah yurisdiksi. Kelima, keterpaduan PPBM dalam kerangka hukum pengelolaan perikanan. PPBM harus diatur dalam kerangka manajemen hukum dan perikanan yang tercermin dalam undang-undang dan keseluruhan proses perumusan keputusan dengan memastikan peran dari pengelola komunitas dalam keseluruhan kerangka pengelolaan perikanan oleh negara. Untuk menempatkan PPBM dalam kerangka hukum perikanan terdapat lima syarat utama: (1) kerangka dan proses perumusan keputusan harus mempertimbangkan kedudukan dari pengelolaan komunitas terkait dengan keseluruhan pembuat kebijakan; (2) Aturan proses keputusan dalam penetapan keseluruhan usaha perikanan seperti jumlah tangkapan yang diperlukan secara nasional harus dapat menjawab peran dari pengelola masyarakat dalam proses keputusannya; (3) adanya delegasi tanggungjawab termasuk kekuasaan pengaturan kepada pengelola komunitas dan struktur dari kewenangan pengelolaan; (4) kekuasaan untuk menegakkan pengawasan dan penegakan perikanan kepada pengelola masyarakat; (5) jika pengelola komunitas akan menggunakan kuasa kehakiman maka harus dinyatakan secara tegas. *Ibid*, hal. 159-160.

pemilikan dalam arti perdata (privat) oleh negara karena tidak akan dapat mencapai tujuan pengelolaan sumber daya dan tujuan bernegara.<sup>41</sup>

Pemaknaan luas dari frasa tersebut bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber daya alam, termasuk kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan. Secara kolektif, dikonstruksikan oleh UUD 1945, rakyat memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan lima hal yaitu: (1) kebijakan (*beleid*); (2) melakukan pengaturan (*regelendaad*) yang dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah dan regulasi oleh pemerintah (eksekutif); (3) melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) yang dilakukan pemerintah dengan kewenangannya untuk menerbitkan dan mencabut fasilitas perijinan, lisensi, dan konsesi; (4) melakukan pengelolaan (*beheersdaad*) yang dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung badan usaha milik negara, termasuk di dalamnya badan usaha milik daerah atau badan hukum milik negara/daerah sebagai instrumen kelembagaan di mana pemerintah mendayagunakan kekuasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu; dan (5) melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) yang dilakukan oleh negara *c.q.* pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber daya alam.<sup>42</sup>

Hak menguasai tersebut dibatasi dengan ukuran konstitusional frase kedua yaitu "*untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*" yang ditafsirkan dengan mempergunakan empat tolok ukur yaitu: (1) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat; (2) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat; (3) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; serta (4) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.<sup>43</sup> Di samping itu, penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Mahkamah Konstitusi merujuk kepada Putusan Mahkamah Nomor 001, 021, 022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004, Lih: Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010. 2011, hal. 156-157, paragraf 3.15.3.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hal. 156-157, paragraf 3.15.3.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 161, paragraf 3.15.8.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 158, paragraf 3.15.4.

Tafsir Mahkamah Konstitusi atas Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menegaskan adanya hak masyarakat atas pengelolaan sumber daya alam yang dimiliki secara kolektif melalui kedaulatan rakyat. Konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber daya alam mengandung hak kepemilikan publik secara kolektif atas sumber daya alam. Pemaknaan atas frasa “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” dimaknai dengan tolok ukur tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam dan penghormatan atas hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam sejalan dengan konsep hak kepemilikan bersama. Konsep hak kepemilikan dalam PPBM mendorong adanya partisipasi dalam menentukan bentuk pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam serta pengakuan terhadap hak rakyat yang telah secara turun-temurun berupa kepemilikan secara bersama atas sumber daya perikanan.

Terkait dengan desentralisasi pengelolaan, UUD 1945 telah mengakui adanya otonomi daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>45</sup> Otonomi pemerintah daerah dibatasi oleh undang-undang yang menentukan apa saja yang menjadi urusan pemerintah pusat.<sup>46</sup> Selanjutnya, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.<sup>47</sup> Hubungan kewenangan dan hubungan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>48</sup> Undang-undang yang akan terkait dengan PPBM telah disebutkan di atas, yaitu UU Perikanan, UU PWP3K, UU Pemerintahan Daerah dan UU Desa.

#### **4. Pengelolaan Perikanan Berbasis Masyarakat dalam Peraturan Perundang-undangan**

Salah satu alasan diundangkannya UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan adalah untuk mewujudkan pengelolaan perikanan yang memperhatikan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat

---

<sup>45</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen ke-IV (2002), Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

<sup>46</sup> *Ibid*, Pasal 18 ayat (5) UUD 1945.

<sup>47</sup> *Ibid*, Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

<sup>48</sup> *Ibid*, Pasal 18A ayat (1) dan (2) UUD 1945.

dengan pemerintah daerah.<sup>49</sup> Namun, dalam batang tubuh pengaturannya, UU No. 31 Tahun 2004 tidak menjelaskan bentuk desentralisasi kewenangan pengelolaan perikanan secara tegas. UU Perikanan memandatkan adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur penyerahan sebagian urusan perikanan dari pemerintah kepada pemerintah daerah dan penarikannya kembali yang hingga kini belum diterbitkan.<sup>50</sup> Hubungan dekonsentrasi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dalam UU Perikanan telah dilakukan melalui berbagai Peraturan Menteri.<sup>51</sup> UU Perikanan menegaskan kewenangan menteri dalam menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya ikan.<sup>52</sup>

Salah satu kewenangan Menteri adalah menetapkan rencana pengelolaan perikanan ("RPP") yang memuat status perikanan dan rencana strategis pengelolaan perikanan di bidang penangkapan ikan.<sup>53</sup> RPP merupakan kesepakatan antara Pemerintah dan para pemangku

---

<sup>49</sup> Indonesia, Undang-Undang Perikanan, UU No. 31 Tahun 2004, Lembaran Negara No. 118 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara No. 4433.

<sup>50</sup> *Ibid*, Bab XI Penyerahan Urusan Dan Tugas Pembantuan dalam Pasal 65 ayat (1) UU Perikanan. Berdasarkan penelusuran penulis hingga tulisan ini diturunkan Peraturan Pemerintah dimaksud belum pernah diterbitkan.

<sup>51</sup> Beberapa peraturan menteri terkait ini yaitu: Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.30/MEN/2009 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Izin Usaha Tetap Penanaman Modal Di Bidang Kelautan Dan Perikanan Dalam Rangka Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal Kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Permen KP No. PER.08/MEN/2010 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan (Dekonsentrasi) Bidang Kelautan Dan Perikanan Tahun Anggaran 2010 Kepada Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah.

<sup>52</sup> Pasal 7 ayat (1) UU Perikanan dengan sangat luas memberikan kewenangan kepada menteri untuk 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 penangkapan 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.

<sup>53</sup> Pasal 1 angka 5 jo. Pasal 2 ayat (2) huruf b menyatakan RPP disusun berdasarkan potensi, distribusi, komposisi jenis, tingkat pemanfaatan sumber daya ikan, lingkungan, sosial-ekonomi, isu pengelolaan, tujuan pengelolaan perikanan, dan rencana langkah-langkah pengelolaan. Lih: Menteri Kelautan dan Perikanan, Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pengelolaan Perikanan Di Bidang Penangkapan Ikan, Permen KP No. PER.29/MEN/2012, Berita Negara No. 46 Tahun 2013.

kepentingan sebagai arah dan pedoman dalam pelaksanaan pengelolaan sumber daya ikan di bidang penangkapan ikan.<sup>54</sup> Penyusunan RPP dilakukan secara bertahap dengan memperhatikan prinsip kehati-hatian, hukum adat dan/atau kearifan lokal, serta peran serta masyarakat.<sup>55</sup> Konsultasi publik RPP akan melibatkan pemerintah daerah dan pemangku kepentingan yang dinilai terkena dampak langsung dari pengelolaan perikanan.<sup>56</sup> RPP disusun di tiap Wilayah Pengelolaan Perikanan ("WPP") yang pembagian wilayah tersebut dilakukan secara lintas batas administrasi tidak berdasarkan pembagian administrasi wilayah provinsi dan kabupaten/kota.<sup>57</sup>

RPP merupakan ruang yang terbuka bagi pemerintah untuk mengatur perikanan berbasis masyarakat dimana dalam UU Perikanan tidak menyebutkan secara tegas mengenai PPBM. RPP sebagai rencana strategis pengelolaan perikanan disusun dengan mempertimbangkan pengetahuan tradisional melalui hukum adat dan kearifan lokal, serta peran serta masyarakat.<sup>58</sup> Dengan dasar tersebut maka RPP merupakan peluang bagi pemerintah dalam menerapkan pengelolaan perikanan berbasis masyarakat. Namun perlu membentuk kerangka skema khusus bagi masyarakat baik nelayan skala kecil serta masyarakat adat untuk dapat terlibat dalam perumusan bentuk pengelolaan serta menyampaikan usulan PPBM.

---

<sup>54</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

<sup>55</sup> Terdapat lima tahap dalam penyusunan. Lih: *Ibid*, Pasal 13 ayat (2).

<sup>56</sup> Pasal 14 ayat (6) menyatakan bahwa pemangku kepentingan antara lain asosiasi perikanan, kelompok nelayan, akademisi perikanan, penegak hukum, lembaga swadaya masyarakat perikanan. Lih: *Ibid*.

<sup>57</sup> Pasal 1 dan Pasal 2 menyatakan bahwa Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP) merupakan wilayah pengelolaan perikanan untuk penangkapan ikan, pembudidayaan ikan, konservasi, penelitian, dan pengembangan perikanan yang meliputi perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, zona tambahan, dan zona ekonomi eksklusif Indonesia. Terdapat 11 (sebelas) wilayah pengelolaan perikanan yaitu: (1) WPPNRI 571 meliputi perairan Selat Malaka dan Laut Andaman; (2) WPPNRI 572 meliputi perairan Samudera Hindia sebelah Barat Sumatera dan Selat Sunda; (3) WPPNRI 573 meliputi perairan Samudera Hindia sebelah Selatan Jawa hingga sebelah Selatan Nusa Tenggara, Laut Sawu, dan Laut Timor bagian Barat; (4) WPPNRI 711 meliputi perairan Selat Karimata, Laut Natuna, dan Laut China Selatan; (5) WPPNRI 712 meliputi perairan Laut Jawa; (6) WPPNRI 713 meliputi perairan Selat Makassar, Teluk Bone, Laut Flores, dan Laut Bali; (7) WPPNRI 714 meliputi perairan Teluk Tolo dan Laut Banda; (8) WPPNRI 715 meliputi perairan Teluk Tomini, Laut Maluku, Laut Halmahera, Laut Seram dan Teluk Berau; (9) WPPNRI 716 meliputi perairan Laut Sulawesi dan sebelah Utara Pulau Halmahera; (10) WPPNRI 717 meliputi perairan Teluk Cendrawasih dan Samudera Pasifik; (11) WPPNRI 718 meliputi perairan Laut Aru, Laut Arafuru, dan Laut Timor bagian Timur. Lih: Menteri Kelautan dan Perikanan, Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia, Permen KP No. 18/PERMEN-KP/2014, Berita Negara tanpa nomor Tahun 2014.

<sup>58</sup> Indonesia, Permen KP No. PER.29/MEN/2012, *Loc. Cit.* Pasal 6 ayat (2).

Terkait kewilayahan, UU PWP3K merupakan hukum yang secara khusus mengatur tata ruang di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.<sup>59</sup> Berdasarkan UU PWP3K, ruang lingkup wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut, mencakup ke arah darat wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh dua belas mil laut diukur dari garis pantai.<sup>60</sup> UU PWP3K mewajibkan kepada pemerintah daerah untuk menyusun perencanaan PWP3K.<sup>61</sup> Secara khusus pemerintah daerah kabupaten/kota dimandatkan untuk menyusun Rencana Zonasi rinci yang mengatur alokasi ruang dalam Rencana Kawasan Pemanfaatan Umum, rencana Kawasan Konservasi, rencana Kawasan Strategis Nasional Tertentu, dan rencana alur dalam Zona Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.<sup>62</sup>

Skema pemanfaatan sumber daya pesisir dilakukan melalui perizinan. Setiap Orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian Perairan Pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap wajib memiliki Izin Lokasi yang menjadi dasar pemberian izin pengelolaan.<sup>63</sup> Secara limitatif terhadap usaha yang meliputi produksi garam, biofarmakologi laut, bioteknologi laut, pemanfaatan air laut selain energi, wisata bahari, pemasangan pipa dan kabel bawah laut, dan/atau pengangkatan benda muatan kapal tenggelam wajib memiliki izin pengelolaan.<sup>64</sup>

UU PWP3K memandatkan Pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat, masyarakat tradisional, dan kearifan lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun.<sup>65</sup> Namun, pengecualian kewajiban memiliki izin lokasi dan izin pengelolaan dalam pemanfaatan ruang dan

---

<sup>59</sup> Pasal 6 ayat (5) yang berbunyi: "Ruang laut dan ruang udara, pengelolaannya diatur dengan undang-undang tersendiri." Lih: Indonesia, Undang-undang Penataan Ruang, UU No. 26 Tahun 2007, Lembaran Negara No. 68 Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara No. 4725.

<sup>60</sup> Pasal 2 UU PWP3K. Lih: Indonesia, Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU No. 27 Tahun 2007, Lembaran Negara No. 84 Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara No. 4739.

<sup>61</sup> Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terdiri dari: (a) Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RSWP3K); (b) Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K); (c) Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RPWP3K); (d) Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RAPWP3K). Lih: *Ibid*, Pasal 7 ayat (3).

<sup>62</sup> Pasal 7 ayat (5) UU PWP3K, *Ibid*.

<sup>63</sup> Pasal 16 UU PWP3K. Lih: Indonesia, Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU No. 1 Tahun 2014, Lembaran Negara No. 2 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara No. 5490.

<sup>64</sup> *Ibid*, Pasal 19 ayat (1).

<sup>65</sup> *Ibid*, Pasal 61 UU PWP3K.



sumber daya perairan pesisir hanya diberikan kepada masyarakat hukum adat.<sup>66</sup> Subyek masyarakat lain yang akan memanfaatkan sumber daya dan wilayah pesisir tetap diwajibkan untuk memiliki izin lokasi termasuk oleh nelayan tradisional dengan kearifan lokal yang dimiliki.<sup>67</sup> Ketentuan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat memerlukan persyaratan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang akan menunggu pengesahan undang-undang yang mengatur masyarakat hukum adat.<sup>68</sup>

Ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (“UU Pemda”) mengatur desentralisasi pengelolaan perikanan.<sup>69</sup> Dalam UU Pemda, urusan kelautan dan perikanan termasuk ke dalam kategori urusan pemerintahan pilihan.<sup>70</sup> Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kelautan dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi.<sup>71</sup> Terkait dengan hubungan dengan pemerintahan kabupaten/kota adalah dalam bagi hasil dari penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kelautan yang penentuannya didasarkan hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah empat mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.<sup>72</sup>

UU Pemda menegaskan kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.<sup>73</sup> Kewenangan kepada daerah

---

<sup>66</sup> *Ibid*, Pasal 21 ayat (1) jo. Pasal 22 ayat (1).

<sup>67</sup> Terdapat ketentuan pidana bagi setiap orang yang memanfaatkan ruang dari sebagian Perairan Pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil yang tidak memiliki Izin Lokasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Lih: *Ibid*, Pasal 75.

<sup>68</sup> *Ibid*, Pasal 22 ayat (2).

<sup>69</sup> Indonesia, Undang-undang Pemerintahan Daerah, UU No. 23 Tahun 2014, Lembaran Negara No. 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara No. 5587.

<sup>70</sup> Lih: Pasal 12 ayat (3) huruf a UU Pemerintahan Daerah. Selain itu, Pasal 9 membagi urusan pemerintahan ke dalam tiga kategori yaitu: Pertama, Urusan Pemerintahan Absolut, adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama (Pasal 10 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah). Kedua, Urusan Pemerintahan Konkuren, adalah urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang terbagi 3 kategori yaitu: (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar; (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar; dan (3) Urusan Pemerintahan Pilihan (Pasal 11 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah). Terakhir, Urusan Pemerintahan Umum sebagai urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Lih: *Ibid*. Pasal 12 ayat (3) huruf a, Pasal 9, Pasal 10 ayat (1), Pasal 11 ayat (1).

<sup>71</sup> *Ibid*, Pasal 14 ayat (1).

<sup>72</sup> *Ibid*, Pasal 14 Ayat (5) dan ayat (6).

<sup>73</sup> *Ibid*, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1). Sebelumnya dalam Pasal 18 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tidak tegas menunjuk kepada daerah provinsi, tetapi dengan luas

provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan tersebut meliputi lima aspek: (1) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi; (2) pengaturan administratif; (3) pengaturan tata ruang; (4) ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan (5) ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.<sup>74</sup> Kewenangan provinsi dibatasi paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.<sup>75</sup> Daerah provinsi yang berciri kepulauan mendapatkan mandat tugas dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan berdasarkan asas tugas pembantuan.<sup>76</sup>

Pembagian kewenangan pengelolaan sumber daya di laut di UU Pemda dijelaskan dalam lampiran bagian huruf Y. Secara tegas, desentralisasi pengelolaan sumber daya di laut selain migas dilaksanakan oleh daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota. Dalam sub urusan Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil, Perikanan Tangkap, Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan membagi kewenangan pengelolaan sumber daya diluar minyak dan gas antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dengan berdasar jarak 12 mil laut (lihat tabel 2). Pemerintah provinsi berwenang untuk melakukan pengaturan sumber daya diluar migas sepanjang 0 hingga 12 mil. Pemerintah pusat berwenang dalam pengaturan terhadap sumber daya diatas 12 mil laut.

Pengaturan desentralisasi dalam UU Pemda akan menimbulkan konflik dengan pengaturan WPP berdasarkan UU Perikanan dan perencanaan pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil berdasarkan UU PWP3K. Konflik pengaturan dapat terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah. Konflik dapat muncul terkait kewenangan pengelolaan sumber daya antara masing-masing badan pemerintahan. Untuk itu, penting pemerintah pusat memastikan kewenangan pengelolaan.

Di sisi lain, keterbatasan akses dari wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil ke pusat-pusat pemerintahan akan kembali menimbulkan ketidakefektifan pengelolaan perikanan yang cenderung berada di wilayah yang tidak mudah diakses.

---

memberi kewenangan kepada daerah yang memiliki wilayah laut untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.

<sup>74</sup> *Ibid*, Pasal 27 ayat (2).

<sup>75</sup> *Ibid*, Pasal 27 ayat (3).

<sup>76</sup> *Ibid*, Pasal 28 ayat (2).

Tabel 2 Pembagian Urusan Bidang Kelautan Dan Perikanan

Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
<b>Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional.</li> <li>b. Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional.</li> <li>c. Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasma nutfah) ikan antarnegara.</li> <li>d. Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional.</li> <li>e. Penetapan kawasan konservasi.</li> <li>f. Database pesisir dan pulau-pulau kecil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.</li> <li>b. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.</li> <li>c. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.</li> </ul>	
<b>Perikanan Tangkap</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 (dua belas) mil.</li> <li>b. Estimasi stok ikan nasional dan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan (JTB).</li> <li>c. Penerbitan izin usaha perikanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil.</li> <li>b. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota.</li> <li>b. Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).</li> </ul>

	<p>tangkap untuk: (a) kapal perikanan berukuran di atas 30 GT; dan (b) di bawah 30 GT yang menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing.</p> <p>d. Penetapan lokasi pembangunan dan pengelolaan pelabuhan perikanan nasional dan internasional.</p> <p>e. Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 30 GT.</p> <p>f. Pendaftaran kapal perikanan di atas 30 GT.</p>	<p>sampai dengan 30 GT.</p> <p>c. Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi.</p> <p>d. Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.</p> <p>e. Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.</p>	
<b>Perikanan Budidaya</b>	<p>a. Sertifikasi dan izin edar obat dan pakan ikan.</p> <p>b. Penerbitan izin pemasukan ikan dari luar negeri dan pengeluaran ikan hidup dari wilayah Republik Indonesia.</p> <p>c. Penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) di bidang</p>	<p>Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.</p>	<p>a. Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota.</p> <p>b. Pemberdayaan usahakecil pembudidayaan ikan.</p> <p>c. Pengelolaan</p>

	pembudidayaan ikan lintas daerah provinsi dan/atau yang menggunakan tenaga kerja asing.		pembudidayaan ikan.
<b>Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan</b>	Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di atas 12 mil, strategis nasional dan ruang laut tertentu.	Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil.	
<b>Pengolahan dan Pemasaran</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Standardisasi dan sertifikasi pengolahan hasil perikanan.</li> <li>b. Penerbitan izin pemasukan hasil perikanan konsumsi dan non-konsumsi ke dalam wilayah Republik Indonesia.</li> <li>c. Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas daerah provinsi dan lintas negara.</li> </ol>	Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	
<b>Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan</b>	Penyelenggaraan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan.		
<b>Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional.</li> <li>b. Akreditasi dan</li> </ol>		

	sertifikasi penyuluh perikanan.		
	c. Peningkatan kapasitas SDM masyarakat kelautan dan perikanan.		

Sumber: UU No. 23 Tahun 2015 Lampiran UU Pemerintahan Daerah Huruf Y

Selanjutnya terkait dengan desa, UU Desa mendefinisikan desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>77</sup> Desa berwenang menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, melakukan pembinaan dan pemberdayaan masyarakat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.<sup>78</sup> Kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah (pusat), pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota dan kewenangan lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>79</sup> Dengan kewenangan yang luas tersebut, desa dapat berperan sebagai otoritas dalam menciptakan dan menjalankan kerangka PPBM.

<sup>77</sup> Indonesia, Undang-undang Desa, UU No. 6 Tahun 2014, Lembaran Negara No. 7 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara No. 5495. Pasal 1 angka 1.

<sup>78</sup> Dalam penjelasan, yang dimaksud dengan “hak asal usul dan adat istiadat Desa” adalah hak yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Ibid*, Pasal 18.

<sup>79</sup> Yang dimaksud dengan “hak asal usul” adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa. Sementara yang dimaksud dengan “kewenangan lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, embung Desa, dan jalan Desa. *Ibid*, Pasal 19.

UU Desa mengatur aset desa sebagai barang milik desa.<sup>80</sup> Aset desa disebutkan secara non-limitatif; dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa.<sup>81</sup> Dalam pengaturannya, aset desa tidak terbatas sehingga dapat termasuk wilayah dan sumber daya perairan sebagai wilayah milik desa yang dikelola bersama dengan berdasarkan atas peraturan yang diterbitkan oleh pemerintahan desa.

Pemerintahan desa melalui kepala desa memiliki kewenangan menetapkan Peraturan Desa sebagai suatu peraturan perundang-undangan setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa ("BPD").<sup>82</sup> Substansi pengaturan dalam Peraturan Desa tidak terbatas pada suatu objek tertentu. Khusus mengenai rancangan peraturan desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa.<sup>83</sup> Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau yang setingkat merupakan bagian dari tata urutan peraturan perundang-undangan. Peraturan Desa diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>84</sup>

## 5. Peluang Pengaturan dan Penerapan Lima Prinsip PPBM

Desa dengan kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat merupakan peluang bagi masyarakat untuk menciptakan pengelolaan berbasis masyarakat. Aset desa sebagai barang milik desa dapat menjadi kerangka

---

<sup>80</sup> Aset Desa dapat berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah. *Ibid*, Pasal 1 angka 11.

<sup>81</sup> *Ibid*, Pasal 76 ayat (1).

<sup>82</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 7.

<sup>83</sup> *Ibid*, Pasal 69 ayat (4) UU Desa.

<sup>84</sup> Pasal 8. Lih: Indonesia, Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, Lembaran Negara No. 82 Tahun 2012, Tambahan Lembaran Negara No. 5234.

hak kepemilikan bersama dari masyarakat desa atas sumber daya perikanan. Kewenangan desa untuk menetapkan peraturan desa secara luas, termasuk tata ruang, merupakan peluang dalam menentukan aturan dan hak-hak pemanfaatan sumber daya. Sangat jelas, desa merupakan peluang dan ruang untuk menciptakan PPBM. Namun, dalam pelaksanaannya dapat disertai dengan hambatan.

Prinsip jaminan dapat diterapkan dengan menentukan peraturan yang mengatur pemanfaatan atas sumber daya perikanan. Peraturan Desa dapat menetapkan pihak-pihak beserta dengan pembatasannya yang dapat memanfaatkan sumber daya serta pengaturan tata ruang perairan sebagai aset desa yang senada dengan prinsip eksklusivitas. Prinsip keberlangsungan dapat diterapkan dengan memastikan jangka waktu bagi setiap pemanfaat perikanan. Kewenangan desa dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga desa merupakan penerapan prinsip fleksibilitas. Desa memiliki tantangan terkait dengan keterpaduan dalam kerangka hukum perikanan yang lebih luas.

Dalam hal prinsip integrasi PPBM dalam Manajemen Perikanan, diperlukan perhatian lebih mengingat minimnya pengaturan masyarakat dalam pengelolaan perikanan. Dalam pengelolaan perikanan terdapat mandat untuk mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.<sup>85</sup> Namun, tidak ada ketentuan lebih lanjut terkait dengan hukum adat dan/atau kearifan lokal dan peran serta masyarakat dalam pengelolaan perikanan. Walaupun terdapat ketentuan pelibatan masyarakat dalam pengawasan serta pemberdayaan nelayan, namun UU Perikanan memandatkan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang hingga kini belum terbit.<sup>86</sup> Hal ini merupakan tantangan dan hambatan dalam mengintegrasikan PPBM dalam kerangka hukum perikanan nasional.

Untuk itu, pemerintah perlu melakukan perubahan kebijakan menyeluruh yang khusus terkait dengan hukum perikanan dengan mengakui pengelolaan oleh masyarakat dalam perikanan, baik melalui kerangka hukum adat, kearifan lokal maupun sebagai peningkatan peran serta masyarakat dalam pengelolaan perikanan.

---

<sup>85</sup> UU Desa, *Loc. Cit.*, Pasal 6 ayat (2).

<sup>86</sup> Terkait dengan peran serta masyarakat dalam pengawasan diatur dalam Pasal 67 jo. Pasal 70. Terkait dengan pemberdayaan nelayan diatur dalam Pasal 60 ayat (1) jo. Pasal 64. *Ibid.*



## **6. Kesimpulan**

Tafsir atas konstitusi bahwa hak menguasai negara bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat, termasuk kepemilikan publik atas sumber daya, merupakan gambaran penerimaan gagasan kepemilikan bersama dalam PPBM. Tafsir ini dilengkapi tolak ukur sebesar-besar kemakmuran rakyat, dengan tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam dan penghormatan atas hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam, yang juga sejalan dengan konsep dalam hak kepemilikan bersama yang dikandung PPBM. Terkait konteks hak kepemilikan bersama, UUD 1945 tidak membatasi dan tidak bertentangan dengan PPBM sehingga skema PPBM dapat diterima secara hukum.

Terkait desentralisasi pengelolaan, UUD 1945 telah mengakui otonomi daerah untuk mengatur urusan pemerintahan yang dibatasi undang-undang khusus mengatur pengelolaan sumber daya alam. Undang-undang khusus terkait yaitu UU Perikanan, UU PWP3K, UU Pemerintahan Daerah dan UU Desa. UU Perikanan tidak mengatur secara khusus bagaimana desentralisasi kewenangan, namun UU Pemda mengatur lebih lanjut dengan membagi kewenangan berdasarkan wilayah antara pemerintah pusat dan provinsi. Di sisi lain, UU PWP3K mengatur mandat perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dari kabupaten/kota, provinsi, hingga pemerintah pusat. UU Desa memberikan kewenangan kepada desa untuk mengatur urusan desa termasuk aset desa sebagai sumber daya milik bersama yang merupakan devolusi pengelolaan. Konflik pengelolaan dapat tercipta antara UU Perikanan melalui WPP, UU PWP3K dalam perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, serta pembagian urusan pengelolaan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota dalam UU Pemda.

Desa sendiri merupakan peluang bagi penciptaan PPBM dimana telah terpenuhinya empat prinsip yaitu jaminan, eksklusivitas, keberlangsungan serta fleksibilitas. Namun karena kosongnya pengaturan masyarakat dalam pengelolaan perikanan perlu ada perhatian khusus terkait dengan integrasi PPBM dalam kerangka pengelolaan perikanan.

Sebagai saran, pemerintah perlu melakukan perubahan kebijakan menyeluruh dalam hukum perikanan yang mengakui pengelolaan oleh

masyarakat dalam perikanan. Kerangka hukum untuk mengakui pengelolaan perikanan berbasis masyarakat harus diturunkan dalam suatu kerangka kebijakan yang memberikan ruang khusus bagi masyarakat dalam pengelolaan perikanan.

### Daftar Pustaka

- Andrew, Neil L. dan Evans, Louisa. "Approaches and Frameworks for Management and Research in Small-scale Fisheries" di dalam *Small-scale Fisheries Management Frameworks and Approaches for the Developing World*, diedit oleh Robert S. Pomeroy dan Neil L. Andrew. United Kingdom: CAB International, 2011.
- Bailey, C. dan C. Zerner. "Community-Based Fisheries Management Institutions in Indonesia." *MAST* 5, No. 1 (1992): 1-17. Sumber: <http://www.marecentre.nl/mast/documents/communitybasedfisheriesmanagementinstitutioninIndonesia.pdf>.
- Capistrano, Robert Charles G. *Reclaiming The Ancestral Waters Of Indigenous Peoples In The Philippines: The Tagbanua Experience With fishing Rights And Indigenous Rights*. Nova Scotia: Saint Mary's University, 2009.
- Charles, Anthony. "Rights-Based Fisheries Management: The Role of Use Rights in Managing Access and Harvesting" di dalam *A fishery Manager's Guidebook*, Edisi Kedua, diedit oleh Kevern L. Cochrane dan Serge M. Garcia. Singapura: FAO dan Wiley-Blackwell, 2009.
- Food and Agriculture Organization. *Law And Sustainable Development Since Rio - Legal Issues And Trends In Agriculture And Natural Resources Management*. *FAO Legislative Study* 73 (2002). Sumber: <http://www.fao.org/docrep/005/y3872e/y3872e00.HTM>.
- Hersoug, Bjørn. "Fishing Rights To The Right People? Management Options In Crowded Small-Scale Fisheries". 2011. Sumber: [http://www.marecentre.nl/mast/documents/MAST10.2\\_Hersoug.pdf](http://www.marecentre.nl/mast/documents/MAST10.2_Hersoug.pdf), diakses pada 7 Juni 2015.
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen Keempat*. 2002.
- Indonesia. *Undang-undang Pemerintahan Daerah*. UU No. 23 Tahun 2014. LN No. 244 Tahun 2014. TLN No. 5587.
- Indonesia. *Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. UU No. 27 Tahun 2007. LN No. 84 Tahun 2007. TLN 4739

- Indonesia. *Undang-undang Penataan Ruang*. UU No. 26 Tahun 2007. LN No. 68 Tahun 2007. TLN 4725.
- Indonesia. *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. UU No. 1 Tahun 2014. LN No. 2 Tahun 2014. TLN 5490.
- Indonesia. *Undang-undang Desa*. UU No. 6 Tahun 2014. LN No. 7 Tahun 2014. TLN No. 5495
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2012. TLN No. 5234.
- Indonesia. *Undang-undang Perikanan*. UU No. 31 Tahun 2004. LN No. 118 Tahun 2004. TLN No. 4433.
- Indonesia. *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan*. UU No. 45 Tahun 2009. LN. No. 154 Tahun 2009. TLN No. 5073.
- Kuemlangan, B. & Teigenem, H. "An Overview of Legal Issues and Broad Legislative Considerations for Community-Based Fisheries Management" di dalam *Proceedings Of The Second International Symposium On The Management Of Large Rivers For Fisheries*, Volume II, diedit oleh Robin L. Welcomme and T. Petr. Bangkok: RAP Publication, 2004.
- Kuemlangan, B. "Creating Legal Space For Community-Based Fisheries And Customary Marine Tenure In The Pacific: Issues And Opportunities." *Fish Code Review*. No. 7 (2004).
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010 atas uji materiil UU No. 27 Tahun 2007. 2011.
- Menteri Kelautan dan Perikanan. *Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Estimasi Potensi Sumberdaya Ikan di Wilayah Perikanan Negara RI dan Laporan Status Tingkat Eksploitasi Sumberdaya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP) RI*. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. Kep.45/MEN/2011.
- Menteri Kelautan dan Perikanan. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Izin Usaha Tetap Penanaman Modal Di Bidang Kelautan Dan Perikanan Dalam Rangka Pelayanan Terpadu Satu Pintu Di Bidang Penanaman Modal Kepada Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal*. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER. 30/MEN/2009.

- Menteri Kelautan dan Perikanan. *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan (Dekonsentrasi) Bidang Kelautan Dan Perikanan Tahun Anggaran 2010 Kepada Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah*. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER.08/MEN/2010.
- Menteri Kelautan dan Perikanan. *Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia*. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 18/PERMEN-KP/2014.
- Menteri Kelautan dan Perikanan. *Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pengelolaan Perikanan Di Bidang Penangkapan Ikan*. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER.29/MEN/2012. Berita Negara No. 46 Tahun 2013.
- Mustafa, M. G. dan A.S. Halls. *Impact of the Community-Based Fisheries Management on sustainable use of inland fisheries in Bangladesh*. Sumber: [http://pubs.iclarm.net/resource\\_centre/WF\\_778.pdf](http://pubs.iclarm.net/resource_centre/WF_778.pdf).
- Ostrom, Elinor. "Private and Common Property Rights" Sumber: <http://encyclo.findlaw.com/2000book.pdf>, diakses 5 Juni 2015.
- Pomeroy, R. S. Ed. *Proceedings of the Workshop on Community Management and Common Property of Coastal Fisheries and Upland Resources in Asia and the Pacific: Concepts, Methods and Experiences*. Manila: ICLARM (tanpa tahun).
- \_\_\_\_\_. *Community-Based And Co-Management Institutions For Sustainable Coastal Fisheries Management In Southeast Asia*. Sumber: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.7560&rep=rep1&type=pdf>, diakses pada 3 Juli 2015.
- Purvis, J. dan Sobo, F. "Information Aspects Of Community Participation In Fisheries. Dalam: S. Heck, C. T. Kirema-Mukasa, B. Nyandat and J. P. Owino" dalam *The International Workshop on Community Participation in Fisheries Management on Lake Victoria: BMU Development on Lake Victoria*, Juli 2004.
- Pusat Data, Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan. *Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2014*. Rennisca Ray Damanti dan Mareta Nirmalanti (Ed.). Jakarta: Pusat Data, Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2014. Sumber: [http://statistik.kkp.go.id/index.php/arsip/c/90/Kelautan-dan-Perikanan-Dalam-Angka-Tahun-2014/?category\\_id=3](http://statistik.kkp.go.id/index.php/arsip/c/90/Kelautan-dan-Perikanan-Dalam-Angka-Tahun-2014/?category_id=3). diakses pada 7 Juli 2015

Rahmadi, Takdir. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Satria, Arif dan Matsuda, Yoshiaki. Decentralization of Fisheries Management In Indonesia. 2004. Sumber: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X03001362>, diakses pada 5 Juli 2015.

Soliman, Adam. "Achieving Sustainability Through Community Based Fisheries Management Schemes: Legal and Constitutional Analysis." *Georgetown International Environmental Law Review*, Volume 26, Issue 3 (2014).

Wulansari, Eka Martiana. Penegakan Hukum di Laut Dengan Sistem Single Agency Multy Tasks. Sumber: [http://rechtsvoinding.bphn.go.id/jurnal\\_online/PENEGAKAN%20HUKUM%20DI%20LAUT%20DENGAN%20SISTEM%20SINGLE%20AGENCY%20MULTY%20TASKS.pdf](http://rechtsvoinding.bphn.go.id/jurnal_online/PENEGAKAN%20HUKUM%20DI%20LAUT%20DENGAN%20SISTEM%20SINGLE%20AGENCY%20MULTY%20TASKS.pdf), diakses pada 5 Juli 2015.