

LAPORAN PENELITIAN
DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT
UNIVERSITAS TARUMANAGARA



URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH MENGENAI ZONASI
SEBAGAI PENYANGGA EKOSISTEM PERAIRAN BALI

Disusun oleh:

Ketua:

Dr. Tundjung Herming Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum

Anggota:

Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.

Fakultas Hukum
Universitas Tarumanagara

Jakarta

2019

LAPORAN PENELITIAN
DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT
UNIVERSITAS TARUMANAGARA



URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH MENGENAI ZONASI
SEBAGAI PENYANGGA EKOSISTEM PERAIRAN BALI

Disusun oleh:

Ketua:

Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum

Anggota:

Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.

Fakultas Hukum
Universitas Tarumanagara
Jakarta
2019

Halaman Pengesahan

1. Judul Penelitian : Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Mengenai Zonasi Sebagai Penyangga Ekosistem Perairan Bali
2. Ketua Peneliti
- a. Nama Lengkap : Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
 - b. NIK/NIDN : 10218001
 - c. Alamat : Rumah Jabatan Anggota Lembaga Tinggi Negara Kawasan Kota Baru Bandar Kemayoran Blok D5 Kav 2 Menara 1 No. 402
 - d. No Telepon/e-mail : 08164240717/tundjunghidayat@yahoo.com
 - e. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
 - f. Jabatan Struktural : Dosen Tetap
 - g. Bidang Keahlian : Ilmu Hukum
 - h. Fakultas/Jurusan : Fakultas Hukum
 - i. Perguruan Tinggi : Universitas Tarumanagara
 - j. Tim Peneliti

No.	Nama	Bidang Keahlian	Fakultas/Jurusan	Perguruan Tinggi
1	Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.	Ilmu Hukum	Fakultas Hukum	Universitas Tarumanagara

3. Pendanaan dan jangka waktu penelitian
- a. Jangka waktu penelitian : 1 semester
 - b. Biaya yang disetujui : Rp. 21.000.000

Jakarta, Oktober 2018

Ketua Peneliti

Mengetahui,
Dekan FH Untar



Dr. Ahmad Sudiro, S.H., M.H., M.M.
NIP. 10290010

Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum.
NIP. 10218001

Menyetujui,
Direktur Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat



Jap Tji Beng, Ph.D
NIDN : 0323085501

SURAT KETERANGAN

No.: 1957A-Pus/FH-Untar/1/2019

Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, dengan ini menerangkan telah menerima hasil penelitian dari Direktorat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Tarumanagara dengan rincian:

Judul	Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Mengenai Zonasi Sebagai Penyangga Ekosistem Perairan Bali
Penulis/Peneliti	1. Dr. Tundjung Hening Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum 2. Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.
Jumlah	1 Eksemplar

untuk kemudian disimpan dan dipergunakan di Perpustakaan Fakultas Hukum, Untar.

Demikian surat keterangan ini dibuat, agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 11 Januari 2019

Perpustakaan Fakultas Hukum



Nora Varera Widyantari, S.I.P.

A. LAPORAN HASIL PENELITIAN

RINGKASAN

Laut merupakan salah satu aspek esensial dalam menunjang kehidupan umat manusia. Seiring dengan perkembangan kebutuhan manusia, laut pun berkembang dan beragam dalam fungsinya, dari sektor perdagangan sampai menjadi sarana hiburan. Namun seiring berjalannya waktu kemampuan laut mulai merosot, adanya suatu kesenjangan antara pembangunan dan kemampuan laut itu sendiri dan bila tidak dikendalikan akan terus jatuh. Perlindungan terhadap lingkungan pesisir dan laut merupakan amanat konstitusi yang kemudian dijalankan melalui penataan dan pengelolaan. Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan lebih lagi memberi mandat dan kewenangan bagi tiap provinsi untuk merumuskan suatu peraturan daerah mengenai zonasi guna mencapai keseimbangan dalam penataan dan alokasi wilayah pesisir dan lautnya. Akan tetapi di Bali, yang merupakan salah satu provinsi terbesar dalam menjalankan *ecotourism* di Indonesia, belum ada suatu regulasi (Peraturan Daerah) untuk mengakomodasi pengaturan tata ruang laut tersebut, yang menimbulkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Dalam penelitian ini, peneliti akan mengkaji dan membahas urgensi atas peraturan daerah mengenai zonasi bagi Provinsi Bali dan dampaknya bagi ekosistem perairan Bali. Jenis penelitian yang digunakan adalah metode normatif, dengan pendekatan dan teknis analisa kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan terdapat urgensi untuk merumuskan kekosongan peraturan daerah tentang zonasi sehingga tidak terjadi ketimpangan antar fungsi suatu wilayah, dan kekosongan norma. Dengan penelitian ini diharapkan adanya upaya-upaya untuk mencegah peruntukan ganda yang dapat bertentangan ataupun bertumpang tindih dalam fungsinya, memberi acuan dalam merumuskan peraturan-peraturan terkait dalam penetapan fungsional suatu wilayah, landasan bagi pemerintah untuk bertindak dan menghentikan pelanggaran-pelanggaran, dan memudahkan pemerintah untuk menetapkan zona-zona untuk melindungi dan menyangga perairan Bali serta memperbaiki kondisi yang sedang dialami pada Provinsi Bali

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
A. LAPORAN HASIL PENELITIAN	
RINGKASAN	ii
SUMMARY	iii
PRAKATA	iv
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Urgensi Penelitian	10
BAB II	
A. Teori Negara Hukum	11
B. Teori Fungsi Negara	14
C. Teori Hukum Pembangunan	15
D. Teori Sistem Hukum	16
E. Teori Kepastian Hukum	18
BAB III	
A. Jenis Penelitian	19

B. Spesifikasi Penelitian	19
C. Populasi dan Sampel	20
D. Jenis Data	21
E. Teknik Pengumpulan Data	21
F. Lokasi Penelitian	22
G. Validitas dan Realibilitas	23
H. Teknik Analisa Data	23
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	24
BAB V PENUTUP	50
DAFTAR PUSTAKA	52

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bumi yang diliputi perairan yang mendominasi permukaannya mengandung berbagai macam kekayaan dunia yang senantiasa perlu dijaga dan dikelola demi keberlanjutan makhluk hidup. Wilayah perairan ini mendominasi ruang-ruang yang ada di dunia dan dengan demikian jelas diperlukan tatanan-tatanan hukum yang bersifat komprehensif dalam pembagian wilayah dan penataannya dengan wilayah daratan yang dikelilinginya. Dengan adanya pengelolaan dan penataan yang terpadu maka kepastian atas keberlanjutan dan kelestarian wilayah perairan dan daratan pun dapat dinikmati oleh generasi saat ini dan di masa yang akan datang.

Indonesia sebagai salah satu negara maritim terbesar di dunia mempunyai daya tarik wisatawan yang cukup tinggi. Di mana jumlah wisatawan tiap tahun meningkat, seperti yang dapat dilihat dari jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia pada April 2018 naik 11,04 persen dibanding jumlah kunjungan pada April 2017, yaitu dari 1,17 juta kunjungan menjadi 1,30 juta kunjungan¹. Dengan meningkatnya pergerakan manusia dan pembangunan infrastruktur maka keterpaduan dan penataan antar lingkungan dan subjek-subjek di dalamnya mempunyai peran signifikan yang kemudian akan menentukan

¹ Badan Pusat Statistika, Jumlah kunjungan wisman ke Indonesia April 2018, dikutip dari www.bps.go.id/pressrelease/2018/06/04/1472/jumlah-kunjungan-wisman-ke-indonesia-agustus-2018-mencapai-1-30-juta-kunjungan-.html , diakses pada tanggal 12 September 2018, pada pukul 16.42 WIB.

kemunduran dan kemajuan suatu ekosistem, dan di sinilah hukum mempunyai peranan besar.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) "Indonesia adalah negara hukum". Negara Hukum merupakan suatu konsepsi di mana negara bertujuan menyelenggarakan ketertiban hukum, dengan berdasarkan dan berpedoman pada hukum, dan segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum². Di sini dapat dilihat adanya penekanan terhadap pentingnya eksistensi suatu perangkat hukum untuk mengatur dan mengarahkan tujuan negara, bahwa semua orang tanpa terkecuali harus tunduk dan bertindak sesuai hukum yang berlaku, tetapi bukan semata-mata ketertiban hukum saja yang menjadi tujuan bangsa Indonesia. Sesuai cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia yang sebagaimana dicantumkan di dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, "... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...", Indonesia dalam hal ini mempunyai tujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi seluruh warga negaranya, pemikiran ini selaras dengan konsep negara kesejahteraan atau *welfare state*.

Welfare State memandang negara sebagai alat belaka untuk mencapai tujuan bersama, yakni suatu tata masyarakat yang di dalamnya ada kebahagiaan, kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara itu³. Jelaslah bahwa Indonesia adalah negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan

² C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita Jakarta, 2001), hlm. 146-147.

³ *Ibid*, hlm.147.

umum, dan untuk mencapai hal tersebut diperlukan campur tangan pemerintah. Campur tangan pemerintah berupa pengaturan atau dengan kata lain membuat perundang-undangan dalam rangka menata kehidupan bangsa. Oleh karena itu sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya⁴ sehingga ketika pemerintah tidak segera membangun suatu regulasi yang diperlukan untuk menghadapi suatu fenomena, maka tindakan-tindakan pemerintah yang berupaya untuk mensejahterakan rakyatnya pun akan terhambat.

Bentuk campur tangan kesejahteraan oleh pemerintah dapat ditemukan dalam berbagai aspek kehidupan warga negara dan bahkan menjadi kewajiban bagi pemangku kekuasaan. Hal ini dapat dilihat pada norma, cita dan amanat yang terkandung dalam konstitusi suatu negara. Di Indonesia sendiri terdapat suatu gagasan dan pandangan yang menjadi hak yang dijamin dan tanggung jawab negara terhadap rakyatnya, dan pedoman dalam ketatanegaraan yaitu lingkungan hidup itu sendiri. Gagasan ini dapat dilihat dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengokohkan hak tiap pribadi untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta menyatakan setiap kegiatan manusia terutama ekonomi tetap berwawasan atas keberlanjutan lingkungannya. UUD NRI Tahun 1945 mencerminkan konstitusi yang mengakui dan menjiwai pentingnya lingkungan hidup dan keberlanjutannya, atau dengan kata lain konstitusi hijau (*green constitution*). *Green constitution* sebagai konstitusi yang mengakomodir kedudukan lingkungan hidup dalam berbangsa

⁴ Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, pada tanggal 22-24 Nopember, 2011.

menekankan gagasan pembangunan berkelanjutan. Gagasan ini berupa produk yang lahir atas wawasan lingkungan, yang berupa upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan, sumber dayanya, ke daalam proses pembangunan yang dapat menjami kemampuan, kesejahteraan dan mutu kehidupan yang sudah ada maupun yang akan ada.⁵ Pengakuan konstitusionalis terhadap lingkungan hidup dan pembangunan keberlanjutan menuntut bahwa penyusunan perundang-undangan yang akan dikehendaki maupun perubahan perundang-undangan yang sudah ada tidak boleh bertentangan dengan konstitusi dan dapat diartikan bahwa negara harus secara aktif menjamin atau dengan kata lain berikut campur dalam usahanya untuk merumuskan perundang-undangan sesuai dengan amanat konstitusi. Guna mencapai wawasan di atas maka diperlukan peran pemerintah dalam penataan ruang yang terpadu, dan disinilah terletak problematika penelitian ini.

Bali sebagai wilayah bernuansa pariwisata memiliki jumlah wisatawan yang meningkat dari tahun ke tahun dan tidak menunjukkan adanya tanda-tanda stagnasi. Provinsi ini melandaskan perekonomian dan bidang usahanya bagi penduduknya pada wisata dan alam, di mana lebih dari 1,1 juta masyarakat Bali bekerja di sektor pariwisata dan pertanian karena sumber daya alam yang berlimpah dan kesuburan tanahnya. Alam dalam hal ini merupakan sumber utama kehidupan bagi penduduknya sekaligus menjadi pemikat bagi wisatawan. Namun dengan adanya peningkatan dalam jumlah wisatawan, pembangunan yang tidak selaras dengan daya dukung alam, dan tata kelola yang belum efektif, saat ini Bali

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 135.

sedang berhadapan dengan 11.000-ton sampah dengan sistem pengelolaan sampah yang belum dapat mengakomodir volume sampah tersebut, cadangan air tanah di Bali yang telah merosot di bawah 20% sehingga diperkirakan akan terjadi krisis air dan ekologi yang terjadi pada tahun 2020, penambangan pasir yang berlebihan, dan ancaman abrasi⁶ akan melaju kepada kerusakan ekosistem Provinsi Bali.

Urgensi atas keperluan dalam menata ruang terus menjadi prioritas negara dalam mengatur lingkungan hidup. Bahkan penataan ruang sudah menjadi amanat dari Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang Tahun 2007) kepada tiap provinsi untuk mengatur penataannya masing-masing. Menurut M. Daud Silalahi melalui, kegiatan dan sarana prasarana penataan tata ruang meliputi:⁷ (1) Perencanaan Tata Ruang, kegiatan untuk menetapkan manfaat ruang dan memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia sesuai dengan kebutuhan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di masa yang akan datang. Pada umumnya suatu ruang tertentu dapat digunakan untuk berbagai macam kegiatan seperti membangun pemukiman, lahan industri, pertanian, dan sebagainya. (2) Perwujudan Tata Ruang, yang menetapkan bagian-bagian ruang dan menentukan batas-batas pematokan ruang untuk pemanfaatan yang berbeda-beda dan (3) Pengendalian Tata Ruang, dimana kegiatan untuk menjaga agar setiap kegiatan dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang. Contoh: pemberian izin

⁶ Dikutip dari <https://www.conservation.org/global/Indonesia/kerja/lokasi/Pages/Bali.aspx>, diakses pada tanggal 13 September 2018, pukul 10.15 WIB.

⁷ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2001), hlm. 81.

penggunaan lahan yang telah disiapkan. Jadi pemerintah bukan hanya menetapkan tapi juga melakukan fungsinya sampai pada tahap pengawasan suatu penataan.

Di Bali pun sudah tersusun Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029 (Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009) yaitu regulasi yang bertujuan untuk menciptakan ruang wilayah provinsi yang harmonis dan terpadu dengan perencanaan tata ruang wilayah darat, laut, udara maupun bumi yang ada di dalamnya . Namun pada kenyataannya, implementasinya jauh dari apa yang dicita-citakan dalam Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009. Salah satu contohnya adalah masih maraknya pembangunan fasilitas pariwisata di sempadan pantai yang seharusnya menjadi kawasan lindung yang juga menjadi kawasan rawan bencana, contohnya pada kawasan sekitar Uluwatu, Kabupaten Badung⁸ yang sebetulnya dilarang oleh Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009 dan bahkan dapat menjadi pemicu kerusakan yang genting ketika bencana melanda seperti pada bencana yang terjadi di pesisir Selat Sunda. Hal ini menunjukkan bahwa Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009 masih belum berjalan efektif. Dalam menjawab problematika ini, diperlukan suatu tatanan hukum yang dapat mengakomodasi dan mengharmonisasikan keperluan khusus atas penataan ruang laut dan pesisir Provinsi Bali yaitu Peraturan Daerah Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Perda RZWP3K) Provinsi Bali.

⁸ Anton Mujahir, "Jalan Berliku Mewujudkan Jejaring Kawasan Konservasi Perairan Bali", <http://www.mongabay.co.id/2017/01/02/jalan-berliku-mewujudkan-jejaring-kawasan-konservasi-perairan-bali/>, diakses pada tanggal 13 September 2018, pukul 12.33 WIB.

Berdasarkan Pasal 9 ayat (5) UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil (UU PWP3K Tahun 2007) Pasal 94 ayat (7) Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009, pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil selanjutnya harus dijabarkan dalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali. Disini terlihat bahwa Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009 tidak dapat berdiri sendiri tetapi tetap memerlukan Peraturan Daerah RZWP3K untuk mengatur tata ruang laut dan pesisir (zonasi). Mengenai apa yang dimaksud dengan zonasi dapat dilihat dalam Pasal 1 angka (12) Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K Tahun 2007) yang mengartikan zonasi sebagai "suatu bentuk rekayasa teknik pemanfaatan ruang melalui penetapan batas-batas fungsional sesuai dengan potensi sumber daya dan daya dukung serta proses-proses ekologis yang berlangsung sebagai satu kesatuan dalam ekosistem pesisir". Zonasi berfungsi sebagai teknik alokasi dan pengelolaan untuk memberi penetapan fungsi suatu ruang hingga menciptakan keserasian dan menghindari penggunaan tumpang tindih dalam suatu wilayah.

Melalui zonasi yang ditetapkan melalui Perda RZWP3K, diciptakannya gambaran alokasi yang mencerminkan keberagaman titik dalam mengupayakan suatu penggunaan ruang. Gambaran-gambaran ini bukan hanya untuk menetapkan titik-titik wilayah yang digunakan untuk kepentingan ekonomis baik itu berupa peruntukan untuk suatu pelabuhan, penangkapan ikan, pariwisata, ataupun menetapkan berbagai wilayah menjadi suatu bagian dari upaya melindungi dan memberikan konservasi. Ditambah dengan ketentuan yang terdapat dalam UU No.

1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Perda RZWP3K juga mengakomodir sistem perizinan, penegasan atas keikutsertaan masyarakat adat dalam pengelolaan wilayahnya. Dari penetapan-penetapan inilah kesejahteraan tercapai, bukan hanya kesejahteraan ekonomis, kesejahteraan atas lingkungan hidup, ataupun kesejahteraan sosial saja yang dicapai tapi juga keselamatan hajat hidup orang banyak yang dilindungi dari bencana alam. Semua ini hanya dapat dicapai dengan Perda RZWP3K, dan apabila terjadi kekosongan tidak dipungkiri akan terjadi banyak pelanggaran. Karena tanpa Perda RZWP3K para subjek tidak dapat mengetahui kegunaan suatu wilayah sehingga bisa dikatakan belum terjadi pelanggaran karena belum adanya penetapan yang jelas dalam penggunaan suatu wilayah, mekanisme izin belum tertera, dan alat penegakan dan sanksi untuk menjaga penataan tersebut pun belum ada yang dapat menindaklanjuti pelanggaran-pelanggaran yang diduga. Bila tidak ditanggapi secara sigap, maka ekosistem perairan dan daerah wilayah pesisir Bali akan memburuk.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian di atas, maka masalah yang akan diteliti adalah bagaimanakah urgensi pembentukan peraturan daerah mengenai zonasi sebagai penyangga ekosistem perairan Bali?

C. Tujuan Penelitian

Didasarkan pada masalah yang akan diteliti sebagaimana dijabarkan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendalami, dan mengkaji urgensi pembentukan peraturan daerah mengenai zonasi sebagai penyangga ekosistem perairan Bali.

D. Manfaat Penelitian

Di samping tujuan yang akan dicapai sebagaimana yang dikemukakan diatas, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan bagi Ilmu Hukum, khususnya Hukum Tata Ruang Perairan dan Pengelolaan Wilayah Pesisir, serta memberikan suatu kajian teoritis terhadap urgensi pembuatan suatu Peraturan Daerah yang mengatur zonasi untuk provinsi Bali.

2. Manfaat secara Praktis

a. Bagi Penulis

Memberikan wawasan dan ilmu pengetahuan lebih lagi kepada peneliti dalam bidang hukum dan agar dapat berkembang dalam pemikirannya untuk memecahkan masalah-masalah yang berkaitan.

b. Bagi Masyarakat

Membuka cakrawala berpikir masyarakat dalam menanggapi permasalahan-permasalahan dalam dunia hukum dan memberikan

BAB II

KAJIAN TEORITIS

Berikut ini beberapa teori yang digunakan sebagai dasar teoritis dalam penelitian tentang Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Mengenai Zonasi Provinsi Bali:

A. Teori Negara Hukum

Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau dalam konsep negara polisi (*polizei staat*)⁹. Praktik kekuasaan yang sewenang-wenang memunculkan suatu paradigma yang melawan absolutisme suatu kekuasaan tanpa batas menjadi kekuasaan yang dijalankan atas hukum. Bahwa bukan hanya rakyat yang tunduk pada peraturan tapi penguasa pun harus tunduk pada peraturannya. Bahwa adanya pengakuan terhadap supremasi hukum dan di dalam penyelenggaraannya yang sungguh memimpin adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*¹⁰.

Konsep negara yang timbul dari konsep negara hukum liberal, di mana konsep ini menghendaki agar negara berperan pasif dalam arti harus tunduk pada peraturan negara dan sekecil-kecilnya berikut campur tangan dalam kehidupan rakyatnya. Hal ini diterapkan demi mempertahankan kepentingan individual dan fungsi negara hanyalah menjaga ketertiban umum serta pertahanan dan keamanan

⁹ Ni'Matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm.90.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 57

negara. Karena itu negara disebut sebagai Negara Hukum Penjaga Malam (*Nachtwachter Staat*)¹¹. Konsep ini terus berkembang hingga menjadi negara hukum moderen.

Konsep negara hukum modern terus berkembang dengan berbagai gagasan yang dikembangkan para pakar-pakar di dunia terutama ahli-ahli hukum negara-negara barat. Di satu sisi, negara hukum yang dikembangkan oleh pakar-pakar hukum Eropa Kontinental seperti Immanuel Kant, Fichte, dan Julius Stahl menggunakan istilah *rechtsstaat*. Sedangkan dengan negara hukum yang dikembangkan oleh pakar-pakar *Anglo-Saxon* seperti *A.V. Dicey* menggunakan istilah *rule of law*. Kedua konsep yang dikembangkan tersebut yang walaupun pada hakekatnya dijiwai atas suatu prinsip sama tetap mempunyai penekanan yang berbeda. Walaupun demikian Prof. Jimly Asshidique mencoba merumuskan 12 prinsip pokok yang menjadi pilar-pilar utama yang ditemukan pada negara-negara hukum di dunia terlepas dari kontekstualitas dari sistem hukum masing-masing negara sebagai berikut:¹²

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-Organ Eksekutif Independen

¹¹ Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur- Unsurnya*, (Jakarta: UI-Press, 1995), hlm. 12.

¹² Jimly Asshidique, *Op.Cit.*, hlm. 127-134

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)
12. Transparansi dan Kontrol Sosial
13. Berketuhanan Yang Maha Esa

Perjalanan negara hukum yang pada awalnya berupa penjaga malam yang kemudian diwarnai dengan prinsip-prinsip sedemikian rupa sehingga menjadi negara hukum moderen yang kami kenal merupakan suatu perjalanan yang panjang. Dalam perjalanan berabad-abad ini menunjukkan bahwa peran pemerintah yang bersifat pasif yang pada kenyataannya tidak dapat menegakkan hak dan keperluan rakyat menjadi suatu pandemik. Dengan berkembangnya tuntutan atas transparansi, demokrasi, perlindungan hak asasi dan kesejahteraan, negara dikehendaki bertindak (aktif) atas dasar undang-undang. Tindakan penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan untuk bertindak¹³, atau dengan kata lain negara dibenarkan untuk campur tangan kehidupan individual demi mencapai kesejahteraan.

¹³ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Askara, 1990.), hlm. 54.

Hukumulah yang menjadi sarana untuk mencapai tujuan (kesejahteraan) yang diidealkan bersama¹⁴, sehingga melalui pencapaian tersebut maka negara menjadi *welfare rechtsstaat* atau negara hukum kesejahteraan bentuk negara ini bertujuan untuk menjunjung tinggi kesejahteraan bagi rakyatnya, yakni suatu tata masyarakat yang didalamnya ada kebahagiaan, kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara itu¹⁵. Sesuai yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 *jo.* Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, Indonesia merupakan negara yang bukan hanya bertujuan untuk menciptakan suatu ketertiban hukum yang dapat mengatur segala kegiatan pemerintah dan masyarakatnya berdasarkan hukum, tapi juga menciptakan kesejahteraan dengan ikut campur tangan dalam kegiatan ketatanegaraannya dengan membangun atau membuat regulasi-regulasi.

B. Teori Fungsi Negara

Sebagai negara hukum yang menjunjung kesejahteraan, negara dalam hal ini mempunyai peran aktif dalam menjalankan tanggung jawabnya kepada subjeknya. W. Friedman¹⁶ menyampaikan 4 fungsi negara, yaitu:

1. *State as Provider. The first and essential function of the State is as to provide the minimum welfare to its citizens.*¹⁷ Bahwa fungsi pertama negara adalah untuk suatu standar minimum kesejahteraan bagi rakyatnya.

¹⁴ Jilmy Asshidique, *Op.Cit.*, hlm. 132.

¹⁵ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Loc.Cit.*, hlm. 147.

¹⁶ W.Friedman, *The State and the Rule of Law in A Mixed Economy*, (London: Steven and Sons, 1971), p. 3.

¹⁷ T.T.B. Kah, "The Review of The State and the Rule of Law in a Mixed Economy by W. Friedman", *Malaya Law Review*", Vol. 14 No. 1 of 1972, p. 153.

2. *State as regulator. The second function of the State is that of regulator, that the State resorts to legal control.*¹⁸ Disini negara berfungsi sebagai pengatur melalui pengaturan hukum (perundang-undangan).
3. *State as entrepreneur. The third function of the is that of an entrepreneur of a nationalized public sector.*¹⁹ Negara disini berfungsi sebagai pengusaha menajalankan usahanya pada sektor publik nasional.
4. *State as umpire. This function of state is to develop and administer law capable of making public policy coherent on one hand, but also supervising its execution on the other.*²⁰ Pada fungsi terakhir ini negara berfungsi bukan hanya sekedar badan yang mengembangkan dan menerapkan hukum yang koheren tapi lebih lagi juga mengawasi pelaksanaannya.

C. Teori Hukum Pembangunan

Teori ini beranjak pada gagasan yang dikemukakan oleh *Roscoe Pound* bahwa *“law is defined as a task of social engineering designed to eliminate friction and waste in the satisfaction of unlimited human interests and demands out of a limited store of goods in existence”*²¹ atau dengan kata lain hukum merupakan tugas atau alat rekayasa sosial yang menghilangkan perselisihan antar keinginan manusia yang tak terbatas dengan kondisi yang ada. Hukumlah yang menjadi alat penentu dalam mengarahkan masyarakat menuju suatu tujuan dengan kenyataan

¹⁸ *Ibid*, p. 153.

¹⁹ Eugene V. Rostow, “The State and the Rule of Law in a Mixed Economy”, *Yale Law School Faculty Scholarship*, 1972, p. 789.

²⁰ *Ibid*, p. 791.

²¹ Linus J. McManaman, “Social Engineering: The Legal Philosophy of Roscoe Pound”, *St. John's Law Review*, Vol. 33 No. 1 of 1958, p. 16.

(kondisi) yang ada, dan bahkan jika diperlukan hukum dapat digunakan untuk menghilangkan berbagai kebiasaan masyarakat yang bersifat negatif²². Kemudian Mochtar Kusumaatmadja, seorang guru besar dan pakar ilmu hukum Indonesia kemudian memodifikasikan teori *Roscoe Pound* dan mengatakan, bahwa²³:

"Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu."

Prof. Mochtar Kusumaatmadja menambahkan adanya tujuan pembangunan dan mengubah konsep alat (*tool*) menjadi sarana (*instrument*). Bahwa sebagai sarana, hukum demi mencapai ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan yang memang diinginkan atau bahkan perlu, maka norma tertulis dan ataupun yang tidak tertulis harus menjadi instrumen dalam arti menentukan perubahan tersebut dan lebih membantu perubahan tersebut tercapai.

D. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari substansi, struktur, dan kultur hukum. Substansi hukum adalah aturan atau norma, yang dikatakan sebagai "*actual rules or norms used by institutions, (or as the case*

²² Satijpto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 110-111.

²³ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2002), hlm. 14.

*may be) the real observable behavior patterns of actors within the system*²⁴. Dengan demikian, substansi hukum adalah segala jenis produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga yang berwenang. Struktur hukum didefinisikan oleh Friedman sebagai *"the body, the framework, the longlasting shape of the system; the way courts of police depatements are organized, the lines of jurisdiction, the table of organization"*²⁵ atau lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah untuk menunjukkan bentuk dari struktur hukum. Kultur hukum diartikan sebagai *"attitude and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values affecting behavior related to law and its institutions, ether positively or negatively"*²⁶. Kultur disini diartikan sebagai sikap dan nilai-nilai baik yang positif maupun negative, yang mempengaruhi tingkah laku terhadap hukum dan lembanganya.

Friedman memberikan pemahaman bahwa ketika hukum hendak digunakan sebagai sarana untuk mencapai suatu tujuan maka hendaknya hukum diperlakukan sebagai sebuah sistem yang terdiri dari substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Setiap sub-sistem hukum tersebut tidak dapat dihilangkan sifat saling berhubungan dan ketergantungannya walaupun masing-masing sub-sistem tersebut memiliki fungsinya masing-masing.

²⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1969), p.17.

²⁵ *Ibid.*, hlm 16.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

E. Teori Kepastian Hukum

Gustav Radbruch dalam menjabarkan tujuan dan konsep hukum memberikan tiga pedoman yaitu: kemanfaatan (*purposiveness*), keadilan (*justice*), dan kepastian (*legal certainty*). Dalam *legal capacity*, Gustav mengatakan bahwa "*the important part of legal certainty is the justice it provides through, if nothing else, its predictability. The primary goal of legal certainty is to ensure peace and order*"²⁷.

Bahwa kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan ketenteraman dan ketertiban melalui prediktibilitasnya. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau perwujudan hukum dan pelaksanaannya terhadap suatu tindakan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu²⁸.

²⁷ Heather Leawoods, "Gustav Radbruch: An Extraordinary Legal Philosopher", *Washington University Journal of Law & Policy*, Vol 2 of January 2000, p. 493.

²⁸ Moh. Mahfud MD, "Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik", Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara", yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 8 Januari, 2009.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan empiris. Penelitian ini didahului dengan metode penelitian normatif yaitu dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait²⁹. Data yang diperoleh dalam penelitian hukum normatif ini dimanfaatkan sebagai acuan dan bekal untuk melakukan penelitian secara empiris. Metode penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum secara nyata dan meneliti proses bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat sekitar³⁰. Metode penelitian hukum empiris digunakan untuk melihat fakta di wilayah perairan Provinsi Bali, guna mendapatkan informasi yang senyatanya baik dari narasumber dan masyarakat setempat mengenai keadaan wilayah pesisir dan perairan Provinsi Bali dan proses serta hambatan dalam penyusunan Perda RZWP3K.

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif dengan pendekatan analitis (*analytical approach*). Deskriptif ini dimaksudkan bahwa peneliti ketika menganalisa berkeinginan untuk memberi suatu ilustrasi atau pemaparan atas

²⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012), hlm.5

³⁰ *Ibid*, hlm. 50

objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilaksanakan³¹, dan dengan pendekatan analitis yang digunakan untuk mencari makna pada istilah-istilah hukum pada norma tertulis, yang kemudian diperoleh suatu makna baru dan menguji penerapannya secara praktis.³² Penelitian ini kemudian memperoleh gambaran yang memberikan suatu pemahaman terhadap wilayah perairan Provinsi Bali sesuai dengan kondisi yang ada, yang terpapar secara sistematis, dimana fakta dan karakteristik secara tepat dapat ditunjukkan. Gambaran gejala-gejala yang terjadi di Provinsi Bali kemudian dipandang dalam perspektif norma tertulis dan diuji penerapannya.

C. Populasi dan Sampel

Populasi adalah seluruh objek kejadian, seluruh gejala atau seluruh unit yang akan diteliti.³³ Dikarenakan populasi di Provinsi Bali sangat besar dan sangat luas, serta dengan terbatasnya tenaga, waktu, dan biaya, maka peneliti menggunakan teknik *Purposive Sampling* agar memberi gambaran yang tepat dan benar terkait wilayah perairan Provinsi Bali. *Purposive Sampling* dilakukan dengan cara mengambil subjek didasarkan pada ciri-ciri, sifat atau karakteristik yang merupakan ciri utama.³⁴ Subjek yang diambil sebagai sampel merupakan subjek yang paling banyak mengandung ciri-ciri yang terdapat pada Provinsi Bali.

³¹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2010), hlm. 183

³² *Ibid*, hlm. 187.

³³ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metadologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 44.

³⁴ *Ibid*, hlm. 51.

D. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer adalah data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber asli penelitian dengan teknik studi pustaka, wawancara, dan dengan cara mengamati (observasi). Penelitian ini juga menggunakan data sekunder, yakni data yang dapat memberikan penjelasan terhadap data primer, yang dapat berupa perundang-undangan, buku-buku teks, dan jurnal ilmiah³⁵.

E. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik studi kepustakaan yaitu mengumpulkan bahan hukum melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian.³⁶ Kemudian, penelitian ini juga menggunakan teknik wawancara, berupa *In-Depth Interview* (wawancara mendalam). *In-Depth Interview* adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara di mana informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama³⁷.

Adapun wawancara dilakukan dengan:

1. Bapak Yossy (Direktorat Pengelolaan Ruang Laut Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia)

³⁵ Mukti Fajar dan Yulianto, *Op.Cit.*, hlm. 157.

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012), hlm.

34.

³⁷ Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret Press, 2002), hlm. 3.

2. Bapak I Dewa Sudarsana (Kepala Bidang Kelautan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bali)
3. Ibu Luh Ayu Aryani (Sekretaris Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Bali)
4. Kepala Bagian Perundang-Undangan Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Bali)
5. Made Iwan Dewantama (Manager Program Bali *Conservation International* Indonesia³⁸)

. Penelitian ini juga menggunakan teknik observasi, yang bertujuan untuk menghasilkan gambaran-gambaran atau deskripsi khusus yang mendalam dari objek penelitian³⁹. Jenis observasi yang diterapkan pada penelitian ini merupakan observasi tidak terlibat. Observasi tidak terlibat dimana peneliti tidak beralih atau bukan merupakan bagian anggota kelompok yang diamati⁴⁰.

F. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian sangat diperlukan dalam penelitian hukum empiris. Lokasi penelitian harus disesuaikan dengan judul dan permasalahan yang akan diteliti. Penentuan lokasi penelitian juga harus mempertimbangkan biaya, waktu, dan tenaga.⁴¹ Maka dalam penelitian ini, lokasi yang akan dikunjungi adalah instansi-instansi di Provinsi Bali yang memiliki data dan keterangan dari pihak-pihak yang memiliki kewenangan dan keahlian dalam menjawab kompleksitas penelitian ini

³⁸ Conservation International (CI) adalah organisasi nirlaba yang berdiri pada tahun 1987 dan berkantor pusat di Amerika Serikat dan kemudian mendirikan organisasinya di Indonesia sejak tahun 1991, yang bekerja pada program konservasi sumber daya alam darat dan laut. Informasi dapat dilihat pada <https://www.conservation.org/global/indonesia/tentang/Pages/default.aspx>.

³⁹ Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 13.

⁴⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit.*, hlm. 55.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 169.

yaitu, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bali, Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Bali, Pemerintah Daerah Provinsi Bali, *Conservation International*, dan kawasan sekitar Uluwatu, Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung.

G. Validitas dan Realibilitas

Data yang diharapkan dalam penelitian adalah data yang valid dan reliabel. Artinya data tersebut dapat menggambarkan kondisi wilayah perairan Bali dengan sebenarnya dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, validitas dan reliabilitas data sangat dibutuhkan. Validitas menunjukkan alat pengukur itu mengukur apa yang ingin diukur. Reliabilitas adalah istilah yang dipakai untuk menunjukkan sejauh mana suatu hasil pengukuran relatif konsisten apabila pengukuran dilakukan pengulangan dua atau lebih terhadap objek dan subjek penelitian yang sama⁴².

H. Teknik Analisis Data

Bahwa teknik analisis data penelitian yang digunakan adalah kualitatif. Teknik kualitatif adalah tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan perilaku nyata, yang kemudian diteliti dan dipelajari secara seksama sebagai satu kesatuan yang utuh.⁴³ Teknik ini yang kemudian memperoleh hasil komprehensif

⁴² Mukti Fajar, *Op. Cit.*, hlm. 176.

⁴³ *Ibid*, hlm. 192.

terhadap pernyataan responden terhadap urgensi dan kondisi nyata di Bali, yang penyajiannya dibuat dalam bentuk uraian.

BAB IV
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. HASIL PENELITIAN

1. Peraturan perundang-undangan

Berikut ini ketentuan-ketentuan mengenai zonasi/tata ruang wilayah pesisir yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

Dalam melakukan setiap tindakannya, pemerintah Indonesia tentu harus melihat kembali tujuan dan cita-cita negara yang sebagaimana disampaikan dalam Alinea Ke-IV UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk melindungi seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan. Landasan ini yang kemudian dijabarkan lebih lanjut menjadi norma-norma konstitusi dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mencakup segala bidang kehidupan manusia termasuk lingkungan hidup itu sendiri. Bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia yang dijamin dalam pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Lingkungan hidup ini dilindungi dan dikelola untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang terencana untuk memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi untuk menjamin kebutuhan manusia atas lingkungan hidup dan produk-produk yang dihasilkannya. Jaminan ini

terus ditekankan lagi dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*setiap kegiatan ekonomi harus dilandasi dengan pemikiran yang berwawasan lingkungan*". Kewajiban ini menguatkan kembali kedudukan lingkungan bagi kehidupan manusia sebagai hak yang dinikmati setiap warga negara tetapi juga menjadi kewajiban bagi para pemangku hak tersebut.

Dalam mencapai tujuan dan kewajiban ini, pemerintah melakukan berbagai macam upaya. Upaya-upaya ini dicerminkannya dengan menurunkan norma-norma ini menjadi berbagai macam undang-undang yang secara langsung maupun tidak langsung mengatur dan melindungi lingkungan hidup beserta fungsinya. Walaupun jaminan konstitusi atas lingkungan hidup secara riil baru dicantumkan pada perubahan kedua UUD 1945, pemerintah Indonesia sudah sejak lama memperhatikan kepentingan untuk melindungi lingkungan hidup yang salah satu bentuk perhatian ini merupakan perumusan Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU LH). Dalam Pasal 1 angka 2 UU LH, kegiatan melindungi dan mengelola lingkungan mencakup pemanfaatan, penataan, pemeliharaan, pengawasan, pengendalian, pemulihan dan pengembangan lingkungan hidup. Selanjutnya dalam Pasal 4 UULH dijelaskan bahwa undang-undang ini bertujuan untuk mencapai suatu kelarasan antar hubungan manusia dan lingkungan, terkendalinya sumber daya, mewujudkan pembina lingkungan hidup,

terlaksananya pembangunan yang berwawasan lingkungan dan terlindunginya negara terhadap dampak-dampak negatif dari kegiatan diluar wilayah negara. Setiap kegiatan yang dikerjakan dan tujuan yang ingin dicapai merupakan kewajiban setiap orang, tetapi dalam Pasal 8 UU LH ditekankan kewajiban pemerintah dalam membentuk kebijakan dan melakukan tindakan yang mendorong ditingkatkannya upaya pelestarian kemampuan lingkungan hidup.

- b. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang Tahun 2007)

Dalam UU Penataan Ruang Tahun 2007 kegiatan penataan merupakan esensi utama dari pengaturan tersebut, bahwa dalam Pasal 1 angka 5 UU Penataan Ruang Tahun 2007 mengartikan penataan ruang sebagai suatu sistem proses yang bukan hanya mencakup perencanaan suatu tata ruang (*planning*) dan pemanfaatannya (*utilization*), tapi juga pengendalian pemanfaatan (*utilization control*) ruang tersebut. Selaras dengan tujuan yang tercantum dalam Pasal 3 UU Penataan Ruang Tahun 2007 bahwa penyelenggaraan penataan tersebut adalah bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan sehingga terwujudnya keharmonisan. Ketiga proses dalam penataan ruang merupakan faktor utama dalam menentukan efektivitas penataan suatu ruang tetapi dalam UU ini zonasi ditekankan sebagai mekanisme pemanfaatan dan pengendali. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 35 dan Pasal 36 UU

Penataan Ruang Tahun 2007 yang menyatakan bahwa peraturan zonasi disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang dan dalam skopa provinsi harus ditetapkan dengan peraturan daerah suatu provinsi. Untuk memberi suatu pemahaman mengenai peraturan zonasi sebagai pemanfaat dan pengendali, maka harus melihat terlebih dahulu penjelasan mengenai peraturan zonasi yang dalam bagian penjelasan Pasal 36 ayat (1) UU Penataan Ruang Tahun 2007. Peraturan zonasi diartikan sebagai ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan yang berisi ketentuan yang harus, boleh, dan tidak boleh dilaksanakan pada zona pemanfaatan ruang. Disinilah letak fungsi dari peraturan zonasi dan ia pun menjadi dasar untuk melanjutkan upaya-upaya pengendalian seperti pengenaan sanksi, pemberian izin dan penetapan insentif ataupun disinsentif⁴⁴.

- c. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K)

Mengedepankan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, UU PWP3K memberikan konsep rencana yang digunakan untuk mengelola wilayah tersebut yaitu, rencana zonasi. Menurut Pasal 1

⁴⁴ Lihat pada Pasal 39 dan penjelasan Pasal 38 ayat (1) UU Penataan Ruang Tahun 2007

angka 14 rencana zonasi adalah rencana yang menentukan arah penggunaan sumber daya alami maupun non-alami yang disertai dengan penetapan struktur dan pola ruang pada wilayah yang direncanakan yang memuat kegiatan yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah mendapatkan izin. Ditegaskan kembali akan kepentingannya, ketentuan dalam Pasal 9 UU PWP3K secara eksplisit menyatakan bahwa Perda RZWP3K (perda rencana zonasi) menjadi landasan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota sehingga keberadaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tidaklah cukup untuk mengatur keseluruhan ruang tetapi walaupun demikian RTRW tetap menjadi komponen penting dalam pembentukan Perda RZWP3K karena Perda RZWP3K harus terlebih dahulu diselaraskan dan disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Perda RZWP3K ini harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah. Pasal 10 UU lebih lanjut menerangkan bahwa Perda RZWP3K terdiri dari:

- 1) Pengalokasian ruang dalam Kawasan Pemanfaatan Umum, Kawasan Konservasi, Kawasan Strategis Nasional Tertentu, dan alur laut;
- 2) Keterkaitan antara Ekosistem darat dan Ekosistem laut dalam suatu Bioekoregion;

- 3) penetapan pemanfaatan ruang laut; dan
- 4) penetapan prioritas Kawasan laut untuk tujuan konservasi, sosial budaya, ekonomi, transportasi laut, industri strategis, serta pertahanan dan keamanan.

Secara normatif Perda RZWP3K mengatur sebagai berikut: Pertama, sebagai pengalokasi; Kedua, sebagai pengait antar ekosistem darat dan ekosistem laut; Ketiga, sebagai penetap pemanfaatan ruang laut; Keempat, sebagai penetap kawasan prioritas; dan Kelima, sebagai pemberi izin (izin lokasi) yang sesuai Pasal 17 ayat (1) UU PWP3K Tahun 2014 pemberian izin harus berdasarkan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Keberadaan Perda RZWP3K juga secara sosiologis menguatkan kedudukan masyarakat hukum adat dalam penataan dan pemanfaatan ruang. Menjalankan kewajiban negara untuk mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 dalam Pasal 18B, maka adanya perubahan konsep dari masyarakat adat menjadi masyarakat hukum adat dalam UU PWP3K Tahun 2014. Dalam Pasal 21 dan Pasal 60 UU PWP3K Tahun 2014 masyarakat hukum adat juga diberikan kesempatan untuk mengatur perencanaan dan pemanfaatan wilayahnya adatnya dan bahkan dapat mengusulkannya wilayah-wilayah yang akan ditetapkan sebagai wilayah adat dalam Perda RZWP3K.

d. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda Tahun 2014)

UU Pemda Tahun 2014 sejatinya merupakan produk hukum yang dilatarbelakangi oleh Pasal 18 ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 yang bertujuan untuk mengatur mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU Pemda Tahun 2014 ini juga diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah. UU Pemda Tahun 2014 juga menjelaskan kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, salah satunya adalah kewenangan pengelolaan sumber daya alam laut yang ada di daerah tersebut. Pada Pasal 27 ayat (2), Pemerintah Daerah Provinsi secara eksplisit diberikan kewenangan untuk menentukan pengaturan tata ruang wilayah laut wilayahnya yaitu tidak lebih dari 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Guna menghindari ketindakpantasan dan penilaian kinerja di atas maka Pasal 7 dan 8 UU Pemda Tahun 2014 pemerintah pusat yang akan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian sesuai fungsi dan kewenang masing-masing lembaga. Kemudian Pasal 377 memperjelas bahwa urusan pemerintah provinsi

secara umum diawasi oleh menteri yang dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah.

- e. Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (UU Kelautan Tahun 2014)

UU Kelautan Tahun 2014 sebagai salah satu tatanan hukum yang mengatur mengenai pengelolaan sumber daya kelautan, apalagi wilayah laut merupakan bagian terbesar dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki posisi dan nilai strategis bagi aspek kehidupan masyarakat. UU Kelautan Tahun 2014 juga mengamankan mengenai pengelolaan ruang laut yang bertujuan untuk melindungi sumber daya dan lingkungan. Pengelolaan ruang laut ini meliputi perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

- f. Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029 (Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009)

Ketentuan Pasal 3 Perda RTRW, secara tegas menyatakan tujuan Perda ini adalah untuk mewujudkan ruang wilayah Provinsi Bali yang berkualitas, aman, nyaman, produktif, berjatidiri berbudaya Bali, dan berwawasan lingkungan berlandaskan nilai dan konsep fundamental yang dipercayai oleh masyarakat Bali yaitu, Tri Hita Karana. Landasan ini memperhatikan hubungan manusia dengan Pencipta, manusia lain dan lingkungannya. Oleh karena itu adanya suatu obligasi untuk

memadukan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota dalam rangka perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan dan budaya Bali akibat pemanfaatan ruang sebagai tanggung jawab manusia terhadap Pencipta, manusia dan lingkungan dimana ia menetap. Mengingat Provinsi Bali sebagai gagasan pulau kecil yang patut mendapatkan penanganan khusus dalam penataan ruangnya. Ketentuan dalam Pasal 94 ayat (7) juga secara implisit menyatakan bahwa pengelolaan tata ruang di Bali tidak hanya dapat dicakup melalui Perda RTRW tersebut melainkan untuk wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil harus diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) dengan arahan sebagai berikut:⁴⁵

- 1) perairan pesisir mencakup wilayah perairan laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai, perairan yang menghubungkan pantai dan pulau-pulau, estuari, teluk, perairan dangkal, rawa payau dan laguna;
- 2) pengarahan pada pemanfaatan potensi jasa lingkungan dan konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil melalui proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil antarsektor, antara pemerintah dan pemerintah daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara

⁴⁵ Pasal 94 ayat (6) Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009.

Zonasi merupakan acuan bagi pemerintah daerah untuk memberikan perizinan bagi berbagai sektor terkait. Pasca terbitnya UU Pemerintahan Daerah Tahun 2014, kewenangan untuk menyusun Perda tersebut berada di tangan Pemerintah Provinsi. Narasumber menyatakan, kendala-kendala yang mungkin dihadapi oleh pemerintah daerah setempat adalah minimnya *database* yang dimiliki tiap daerah, ditambah dengan besarnya dana yang diperlukan untuk mengumpulkan data yang diperlukan pemerintah daerah. Menurutnya, pada dasarnya pemerintah pusat telah memberikan panduan-panduan yang jelas bagi pemerintah daerah dalam menyusun Perda RZWP3K, seperti dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 23 Tahun 2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagai acuan dasar yang memuat 11 tahapan dasar penyusunan Perda RZWP3K. Narasumber juga menyatakan bahwa menarik untuk mengkaji perbandingan daerah-daerah yang sudah dengan yang belum memiliki Rencana Zonasi karena selama ini belum ada kajian yang mendalam terkait hal tersebut.

b. Pemerintah Daerah Provinsi Bali

Kepala Bidang Perundang-Undangan Pemerintah Daerah Provinsi Bali⁴⁷, menyatakan bahwa penyusunan Perda RZWP3K sangat diperlukan. Hal ini karena mengingat Bali memiliki potensi perairan

⁴⁷ Hasil wawancara yang diperoleh di Kantor Pemerintah Daerah Provinsi Bali, pada tanggal 28 November 2018.

yang sangat besar. Sejatinya, Pemprov sudah pernah menyusun Perda tersebut, namun dikarenakan lahirnya UU Pemerintahan Daerah Tahun 2014, Pemprov perlu mengkaji ulang penyusunan Perda RZWP3K tersebut. Saat ini proses penyusunan tersebut sedang memasuki tahap *review* pelaksanaan Pasal 29. Narasumber juga menyangkan ketidakjelasan rujukan pedoman penyusunan yang seharusnya dikeluarkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan, belum adanya pedoman materi muatan yang harus termuat di dalam Perda RZWP3K, dan adanya perbedaan-perbedaan pengaturan pada peraturan perundang-undangan berbagai sektor misalnya sektor pariwisata dan perikanan. Namun saat ini, penyusunan Perda RZWP3K juga menjadi prioritas pemerintah karena telah dimasukkan dalam Program Pembentukan Perda (Propemperda) pada Masa Sidang II di tahun 2019 yang akan dibahas bersama dengan DPRD Provinsi Bali. Nantinya, Perda ini juga akan melibatkan pihak masyarakat dan pemerintah kabupaten/kota setempat.

c. Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Bali

Kepala Bidang Kelautan Dinas Perikanan dan Kelautan (DKP) Provinsi Bali, Bapak I Made Sudarsana⁴⁸, menyatakan bahwa pembentukan Perda RZWP3K sangatlah diperlukan untuk pelestarian kekayaan laut, menunjang fasilitas pariwisata, dan lain-lain. Dengan

⁴⁸ Hasil wawancara yang diperoleh di Kantor Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bali, pada tanggal 28 November 2018.

tidak adanya Perda RZWP3K, Pemerintah Provinsi Bali mengalami kesulitan dalam melakukan perlindungan dan penegakan hukum di daerah pesisir. Narasumber mencontohkan sulitnya menertibkan pancang-pancang dermaga liar yang banyak didirikan. Hal ini dikarenakan kekosongan hukum yang memberikan kewenangan terhadap aparat penegak hukum untuk menindaknya. Narasumber juga menambahkan bahwa pasca terbitnya UU Pemerintahan Daerah Tahun 2014, saat ini Pemerintah Provinsi Bali sedang melakukan penyusunan dokumen rencana zonasi dengan mengharmoniskannya dengan Perda RTRW. Proses harmonisasi tersebut dilandaskan pada acuan dari peta alokasi ruang yang merupakan analisis ruang peta dasar dan peta usulan ruang.

Perda RZWP3K ini diharapkan dapat meminimalisir masalah-masalah yang terjadi di wilayah pesisir Bali. Berkaitan dengan hal tersebut narasumber mengharapkan adanya rapat koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah agar menghasilkan kebijakan yang sesuai dengan permasalahan di daerah dan mengakomodir kepentingan segala pihak (pemerintah, masyarakat, dan pengusaha).

d. Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Bali

Sekretaris Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Provinsi Bali, Ibu Luh Ayu Aryani⁴⁹ menyampaikan bahwa Perda RZWP3K Provinsi Bali

⁴⁹ Hasil wawancara yang diperoleh di Kantor Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Bali, pada tanggal 26 November 2018.

sangat diperlukan. Perda ini nantinya akan mengatur mengenai tata ruang pesisir dan perairan Bali. Apalagi, Bali yang memiliki keanekaragaman biota laut dan pariwisata perairan yang sangat masif, tentunya sangat memerlukan pengaturan mengenai tata ruang wilayah pesisir dan perairan. Narasumber menyatakan, bahwa dalam membentuk Perda tentang RZWP3K perlu untuk memperhatikan keharmonisan dengan Perda RTRW Provinsi Bali 2009-2029. Namun saat ini Perda RTRW tersebut sedang dalam proses revisi dikarenakan adanya perubahan Rencana Detil Tata Ruang (RDTR) Provinsi Bali. Mengenai kewenangan yang dimiliki oleh DLH sendiri, terbatas hanya apabila terjadi pelanggaran atau ada syarat yang tidak terpenuhi terkait Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), DLH dapat menyampaikan Surat Peringatan 1-3, yang apabila tetap tidak dipenuhi, DLH berwenang untuk mencabut rekomendasi perizinan.

e. *Conservation International*

Manager Program Bali *Conservation International* Indonesia, I Made Iwan Dewantama⁵⁰, menyatakan bahwa terkait pengaturan tata ruang terdapat urgensi bagi pemerintah untuk membuat Perda RZWP3K, hal ini dilandaskan pada prinsip keseimbangan dan keberlanjutan dari pemanfaatan, pengelolaan, dan perlindungan lingkungan hidup. RZWP3K ini diharapkan akan mengakomodasi kepentingan-

⁵⁰ Hasil wawancara yang diperoleh di Kantor *Conservation International* Bali, pada tanggal 27 November 2018.

kepentingan secara horizontal dan vertikal yang ada di Provinsi Bali. Narasumber menambahkan, bahwa nantinya Perda RZWP3K perlu memperhatikan harmonisasi dengan Perda RTRW Provinsi Bali 2009-2029 hal bertujuan untuk menjalankan "One Island Management" dengan memperhatikan segala aspek, faktor, dan kepentingan yang ada. Dengan terjadinya transisi kewenangan pasca UU Pemda Tahun 2014, terdapat tantangan Pemerintah Provinsi Bali dalam manajemen dan kesiapan pengelolaan. Di samping itu, pentingnya Perda RZWP3K juga berguna untuk menetapkan Kawasan Konservasi Perairan (KKP). Penyusunan Perda RZWP3k harus dijalankan dengan *Top Down Approach* yakni menjalankan amanat peraturan perundang-undangan yang ada dan *Bottom Up Approach* yakni dengan melibatkan seluruh lapisan masyarakat seperti: Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi, dan lain-lain. Dengan melibatkan masyarakat, diharapkan akan meminimalisir konflik di kemudian hari.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti, dapat diketahui bahwa sejatinya Perda RZWP3K ini sangat diperlukan di Provinsi Bali. Hal ini dikarenakan Provinsi Bali memiliki potensi perairan dan pariwisata yang sangat besar. Perda RZWP3K ini pun harus disusun berlandaskan prinsip keseimbangan dan pembangunan berkelanjutan dari pemanfaatan, pengelolaan, dan perlindungan lingkungan hidup. Diharapkan, Perda RZWP3K ini dapat mengakomodasi berbagai kepentingan, baik dari pemerintah, maupun masyarakat. Hal ini dapat

dicapai apabila proses penyusunannya melibatkan pemerintah, masyarakat, dan akademisi. Namun, pada kenyataannya yang menjadi kendala dalam penyusunan Perda RZWP3K adalah adanya berbagai macam hambatan sebagai berikut: 1) *database* yang sempit terbatas untuk menyusun suatu penataan yang komprehensif; 2) pemindahan kewenangan dari pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah provinsi pasca-UU Pemda Tahun 2014; 3) pedoman yang pasti dalam menyusun Perda RZWP3K; 4) kebutuhan untuk diserasikan dengan Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009 sedangkan Perda RTRW tersebut sedang ditinjau ulang; dan 5) *conflict of interest* dari pihak-pihak yang bersangkutan dalam perencanaan baik dari segi sosiologis, filosofis, yuridis maupun struktural.

B. PEMBAHASAN

Sejak lahirnya peradaban, perlindungan terhadap lingkungan hidup terus menjadi pusat perhatian manusia. Fakta menunjukkan berbagai macam kegiatan yang dilakukan manusia untuk mengatur dan mengelola lingkungan dimana ia bersinggah. Bahkan di Indonesia pada zaman kerajaan-kerajaan kuno terlihat berbagai lembaga yang didirikan dan regulasi yang disusun yang melindungi lingkungan hidup walaupun terbatas dalam ruang lingkupnya. Kemudian dengan melonjaknya perkembangan teknologi dan pembangunan yang secara langsung mempengaruhi lingkungan, munculah suatu kesadaran kolektif dimana negara-negara di dunia melihat keperluan atas kesepakatan dasar terhadap lingkungan hidup dan di situlah diselenggarakan *Stockholm Conference*. Konferensi *Stockholm* menjadi peristiwa bersejarah dalam melindungi lingkungan dan

hukum lingkungan itu sendiri dimana konferensi ini menghasilkan suatu deklarasi (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment/Stockholm Declaration*) dan kesepakatan atas 26 asas yang dinyatakan dalamnya. Indonesia dalam menjalankan semangat nilai-nilai yang terkandung dalam *Stockholm Declaration* menerbitkan kebijakan-kebijakan yang bersifat pro-lingkungan yang diawali dengan UU LH Tahun 1982 sebagai payung hukum pertama dalam hukum lingkungan dan menjadi pedoman bagi perundang-undangan lain dan di bawahnya ketika berhadapan dengan lingkungan hidup. Lebih lagi pada tahun 1992 dengan adanya *The Rio Declaration on Environment and Development (Rio Declaration)* negara-negara terus diingatkan atas komitmennya untuk melindungi lingkungan hidup dan perlu diamati bahwa adanya konsep krusial dalam melindungi lingkungan hidup yang diperkenalkan yaitu konsep *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan). Baik dari tuntutan masyarakat internasional dan berkembangnya pemahaman ahli-ahli lingkungan di Indonesia maka berbagai rumusan norma dan konsep pun dimuat dalam regulasi-regulasi nasional, terutama perumusan norma konstitusi yang mengakui hak manusia atas lingkungan hidup dalam Amandemen Kedua UUD 1945 dan konsep wawasan lingkungan serta pembangunan berkelanjutan dalam Amandemen Keempat UUD 1945.

Tulisan di atas secara sekilas memberi gambaran terhadap perkembangan hukum dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia yang menjadi fondasi bagi jeri upaya pemerintah Indonesia dalam melindungi dan mengelola lingkungan hidup hingga era ini. Tetapi dalam upayanya, pemerintah Indonesia tidak lepas

dari berbagai macam tantangan. Dalam satu sisi, untuk mencapai tujuannya sebagai negara yang memberikan kesejahteraan Indonesia perlu memenuhi jaminan ekonomi. Ekonomi sebagai salah satu aspek utama dalam kerangka kesejahteraan yang pada kenyataannya sudah menjadi bagian tak terpisahkan dari kesejahteraan dan bahkan menjadi faktor penentu dimana aspek-aspek lain kehidupan manusia bergantung, dan dalam mengembangkan dan meningkatkan kegiatan ekonomi negara perlu membangun dimana dalam pembangunan tercermin suatu hubungan kausalitas antara pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu negara terus mengembangkan dan meningkatkan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan, tapi dalam sisi lain negara pun mempunyai obligasi untuk melindungi seluruh segi ruang di Indonesia termasuk lingkungan hidup.

Dialog yang sering menjadi perdebatan adalah pembangunan dan perlindungan, dimana dalam satu sisi ketika negara dalam meningkatkan ekonomi guna menjamin kesejahteraan cenderung menurunkan derajat dan kualitas lingkungan hidup, tetapi dalam sisi lain ketika negara hanya menekan perlindungan tidak tertutup kemungkinan untuk pembangunan sendiri terhambat. Dalam menjawab kendala ini, suatu paradigma telah sejak lama diimplementasikan terutama secara normatif di Indonesia yaitu gagasan "pembangunan berkelanjutan". Bahwa negara telah memahami keperluan atas pembangunan dan menyadari keterbatasan ruang dan fungsi lingkungan yang cenderung menurun, maka diperlukan suatu harmonisasi antara pembangunan dan perlindungan.

Yang kemudian menarik adalah proses yang melandasi pembangunan keberlanjutan. Bahwa diperlukan suatu tahap krusial terlebih dahulu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan, seperti dengan setiap kegiatan manusia lainnya perencanaan merupakan mekanisme penentu kegiatan-kegiatan lainnya. Seumpama seorang insiyur perlu merancang dan merencana terlebih dahulu untuk membangun suatu infrastruktur begitu juga negara terlebih dahulu merumuskan suatu rencana yang kemudian menciptakan pembangunan berkelanjutan.

Perencanaan sebagai tahap mula untuk menentukan pembagunan patut disusun secara cermat. Menurut Jacobus Pieter Thijsse, seorang ahli insinyur sipil Belanda menyatakan bahwa dalam hubungan dengan perencanaan harus hadir 3 unsur yaitu: keahlian, pendidikan dan perundang-undangan.⁵¹ Bahwa hukum menjadi keperluan pokok dalam perencanaan. Meingat kembali pada esensi penelitian ini dimulai dari zonasi itu sendiri, bahwa zonasi pada dasarnya diartikan sebagai sistem perencanaan pemanfaatan dan pengendali yang diterapkan melalui peraturan zonasi. Keperluan zonasi dan perangkat hukum jelas dibutuhkan untuk mendapat hasil akhir berupa perlindungan dan pembanguna berkelanjutan. Tapi bagaimanakah keadaan riil tersebut di Indonesia?

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia terus memberi perhatian khusus dalam melindungi lingkungan hidup terutama wilayah perairannya. Melihat pada tabel yang dipaparkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan, jelas bahwa adanya ketergantungan Indonesia terhadap wilayah perairannya.

⁵¹ N. Jenny, dkk, *Beberapa ungkapan sejarah penataan ruang Indonesia, 1948-2000*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, 2003), hlm. 15.

Grafik 1. Indikator Kinerja Utama Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2018⁵²



Dalam laporan ini terlihat bahwa laut dan wilayah pesisir di Indonesia bukan hanya sekedar sumber ekonomi warga Indonesia tapi menjadi pusat perlindungan dan konservasi berbagai macam makhluk air, yang menjadikan perairan Indonesia bukan hanya meliputi fungsi ekonomi saja tapi fungsi sosial dan bahkan politik. Dengan diversitas penggunaan laut dan pesisirnya, pemerintah menanggulangi tantangan ini dengan perancaan dan pemanfaatan ruang yang terpadu dan berkelanjutan. Cita-cita ini perlu dipenuhi dan dijawab oleh hukum, tapi ironisnya disinilah permasalahan muncul.

Mengingat kembali pada konsep ketatanegaraan yang tercermin dalam konstitusi Indonesia, Indonesia merupakan negara hukum. Negara dengan kebertundukan penuh kepada hukum baik bagi rakyat maupun pemerintah dalam

⁵² Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Produktivitas Perikanan Indonesia*, Jakarta, 19 Januari 2018, hlm. 30.

menyelenggarakan tindakan-tindakannya. Terkait penetapan konstitusionalis dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 Prof. Jimly Asshidiqie meingatkan kembali betapa pentingnya perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) bagi negara hukum⁵³. Hukum sebagai landasan tiap tindakan pemerintah dan eksistensi hukum yang menjadi syarat dalam penyelenggaraan tentu harus dibangun dan disusun sedemikian rupa dengan ideologi dan falsafah dasar dalam negara Indonesia. Penyusunan hukum atau proses *law making* ini harus terus dikembangkan, hambatan ini menjadi masalah signifikan dalam penyusunan Perda RZWP3K.

Padahal lingkungan yang dijunjung dalam dasar falsafah ketatanegaraan memberi arti signifikan demi pengelolaan dan perlindungan lingkungan, terutama dalam segi filosofis dan yuridis. Bahwa negara bukan hanya dipandang sebagai *regulator* tapi lebih lagi dianggap sebagai *guardian of the environment* dalam arti bahwa secara senastiasa negara bukan hanya membuat regulasi-regulasi terhadap lingkungan dan subjeknya tapi lebih lagi menjadi mencegah regulasi-regulasi tersebut merusak lingkungan dan secara aktif membentuk regulasi-regulasi untuk mencegah kerusakan dan pelanggaran terhadap entitas lingkungan itu sendiri. Kemudian juga ditegaskan kembali dalam teori fungsi negara, negara dalam konteks ini juga bukan hanya berfungsi sebagai penyusun kebijakan (*regulator*) tapi lebih lagi menjadi penyedia (*provider*) dan aktif dalam pengawasan dan melakukan kebijakan-kebijakan tersebut (*umpire*).

⁵³ Jimly Asshidiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", *Loc.Cit.*

Peneliti dapat mengatakan bahwa sebagai negara yang kegiatannya berdasarkan oleh keberadaan hukum itu sendiri, kekosongan hukum ini dapat menghambat setiap kegiatan yang berupaya melindungi ekosistem masyarakat Bali, dan pemerintah dalam hal ini seharusnya bersikap kritis untuk menghindari keterlambatan pembentukan Perda tentang zonasi dalam upaya menyangga perairan Bali. Kekosongan hukum ini bukan hanya menimbulkan kekeliruan dalam menata pemanfaatan tata ruang Bali sehingga menghambat pembangunan nasional dari segi kegiatan ekonomi, sosial, konservasi, ataupun religius tapi juga menjadi alasan para pelanggar untuk membenarkan tindakannya karena tiada kejahatan/pelanggaran dapat dihukum tanpa adanya suatu landasan sebelumnya sehingga seseorang dengan mudah secara pelahan dan sistematis merusak lingkungan hidup pesisir di Bali. Hukum yang sebetulnya bukan hanya memelihara tapi juga membantu proses perubahan tidak berjalan, padahal hal ini selaras dengan teori hukum pembangunan.

Hukum bukan hanya sekedar alat tapi lebih lagi menjadi sarana pembangunan, Pandangan yang dikemukakan oleh Prof. Mochtar Kusaatmadja tepat dalam memotret kendala ini, bahwa dalam menjamin pembangunan dan penggunaan ruang yang lebih baik hukum diperlukan untuk menjadi sarana yang dapat membawa kepentingan tersebut. Mengingat bahwa negara dan masyarakat terus berkembang bahkan berkembang secara berdampingan, kita dapat melihat betapa penting suatu entitas hukum yang diperlukan untuk membangun suatu negara dan sekaligus berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan atau mengubah kondisi masyarakat demi menjawab dan menghadapi problematika-

prorblematika yang terus bertumbuh dalam kompleksitasnya. Teori ini mempertegas kembali bahwa adanya urgensi atas pembentukan suatu hukum yang berfungsi sebagai pembaharu masyarakat dalam tindakannya, dengan adanya suatu Perda RZWP3K maka pemerintah dan masyarakat dapat diubah dan dibentuk untuk menanggapi krisis tata ruang di Bali. Bukan hanya pemberharu hukum dalam ini harus diciptakan sebagai norma konservatif dalam arti menjaga *status quo* yang telah tercapai atau kata lain mempertahankan keadaan yang dicita-citakan.

Kemudian beranjak pada teori sistem hukum, peneliti dapat melihat berbagai kejanggalan yang terjadi. Tapi terlebih dahulu lebih baik adanya suatu pemahaman terhadap apa itu sistem hukum. Sistem yang diartikan oleh Prof. Subekti adalah, "suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu penulisan untuk mencapai suatu tujuan".⁵⁴ Jadi sistem hukum merupakan suatu kerangka sistematis yang di dalamnya mempunyai segala norma-norma yang bersifat mengatur. Tapi dalam memahami keseluruhan konsep sistem hukum itu sendiri peneliti kembali pada pernyataan yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman bahwa sistem hukum terdiri dari substansi, struktur, dan kultur. Ketiga komponen ini merupakan jiwa dari sistem hukum sendiri dan saling berhubungan. Ketika salah satu komponen ini tidak hadir ataupun tidak berjalan dengan apa diharapkan maka hukum itu sendiri tidak dapat berjalan. Demikianlah fenomena penelitian ini terjadi bahwa dengan ketidakhadiran hukum yang

⁵⁴ Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003) hlm. 2

diperlukan, strukturnya atau instansi yang diperlukan untuk melindungi lingkungan Bali pun tidak ada dan bahkan kultur untuk melindungi lingkungan pun tidak terbentuk sehingga pelanggaran demi pelanggaran dapat terjadi.

Dalam penelitian ini terlihat bahwa ada komponen yang belum terealisasi dengan maksimal. Bahwa substansi (*substance*) mengenai tata ruang laut tidak cukup hanya dengan Perda RTRW Tahun 2009. Perda RTRW Tahun 2009 dengan skopnya tidak dapat menjawab keperluan khusus keseluruhan Provinsi Bali. Dalam menyangga ekosistem tata laut Bali, Perda RTRW memberikan mandat untuk menyusun zonasi yang ditetapkan oleh Perda RZWP3K. Perlengkapan ini seharusnya diterapkan secara gesit demi mengukuhkan substansi hukum tersebut. Kelambatan dalam menanggapi urgensi ini menimbulkan suatu kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).

Kemudian dalam pandangan teori kepastian hukum, hukumlah yang menjadi penentu atau pemberi suatu landasan. Bahwa salah satu esensi dari hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radburch merupakan prediktabilitas. Bahwa hukum memberikan kepastian sehingga adanya prediktabilitas dalam substansi, prediktabilitas dalam pelaksanaan, prediktabilitas dalam pengawasan, prediktabilitas dalam sanksi, dan prediktabilitas akan kepatuhannya.

Semua ini menunjukkan bahwa dengan dalil-dalil yang dikemukakan para instansi bukanlah alasan pembenar dalam menghadapi pembentukan Perda RZWP3K, tentu Bali dengan kompleksitasnya tidak mudah untuk menyusun perda tersebut. Tapi dengan kegentingan tersebut pula pemerintah seharusnya lebih aktif

bukan hanya dalam membentuk aturan utamanya (Perda RZWP3K) tapi melainkan juga aturan-aturan yang merupakan jadi bagian dari penyusunan terhadap Perda tersebut seperti Perda RTRW Tahun 2009.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Bahwa letak permasalahan penelitian ini merupakan *law making process problem*, dimana terjadi kehampaan perangkat hukum yang diperlukan untuk mengakomodasi keperluan penataan ruang dan lingkungan hidup yang sedang mengancam Provinsi Bali. Kehampaan ini bahkan menyimpang dari konsep ketatanegaraan serta fungsi negara yang dijalankan Indonesia. Terlihat berbagai faktor yang menghambat penyusunan Perda RZWP3K yang berupa:

1. Belum adanya pedoman penyusunan yang komprehensif dan khusus untuk keperluan Bali.
2. Kebergantungan terhadap Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009 yang sedang ditinjau padahal regulasi tersebut menjadi penyesuaian Perda RZWP3K.
3. Ketegasan atas wewenang pengawasan instansi terhadap kinerja pemerintah provinsi
4. Kurangnya norma (insentif) dan sanksi administratif terhadap kelambatan dalam penyusunan Perda RZWP3K.

B. Saran

Atas dasar kesimpulan di atas maka peneliti dapat merumuskan berbagai saran sebagai berikut:

1. Suatu pedoman dalam penyusunan Perda RZWP3K yang komprehensif dan bersifat khusus untuk keadaan geografis, sosial, ekonomi dan budaya pada Provinsi Bali.
2. Percepatan atas peninjauan ulang Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009.
3. Ditegaskan dan diperkuatnya instusi pengawasan terhadap kinerja pemerintah provinsi dan dinas-dinas yang bersangkutan.
4. Penyusunan amanat normatif serta insentif dan sanksi administrative yang tegas untuk mempercepat kinerja pemerintah provinsi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Green Constitution*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Azhari. 1995. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Busroh, Abu Daud. 1990. *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Askara.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Friedman, Lawrence M. 1969. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation.
- Friedman, Wolfgang. 1971. *The State and the Rule of Law in A Mixed Economy*. London: Steven and Sons.
- Huda, Ni'Matul. 2010. *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Jenny, N. dkk. 2003. *Beberapa ungkapan sejarah penataan ruang Indonesia, 1948-2000*. Jakarta: Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. 2001. *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*. Jakarta: PT Pradnya Paramita Jakarta.

Kusumaatmadja, Mochtar. 2002. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*. Bandung: Penerbit Alumni.

Rahardjo, Satijpto. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.

Silalahi, Daud. 2001. *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung: Alumni.

Soekanto, Soerjono. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Soemitro, Ronny Hanitijo. 1983. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Sutopo. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret Press.

Artikel Ilmiah

Asshiddiqie, Jimly. 2011. "Gagasan Negara Hukum Indonesia". Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

Koh, T.T.B. 1972. "The Review of The State and the Rule of Law in a Mixed Economy by W. Friedman". *Malaya Law Review*. Vol. 14 No. 1.

Leawoods, Heather. 2000. "Gustav Radbruch: An Extraordinary Legal Philosopher". *Washington University Journal of Law & Policy*. Vol 2.

McManaman, Linus J. 1958. *"Social Engineering: The Legal Philosophy of Roscoe Pound"*.
St. John's Law Review. Vol. 33 No. 1.

MD, Moh. Mahfud. 2009. "Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik". Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara". Jakarta: DPP Partai HANURA.

Rostow, Eugene V. 1972. *"The State and the Rule of Law in a Mixed Economy"*.
Yale Law School Faculty Scholarship.

Undang-Undang

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029

Internet

<https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/06/04/1472/jumlah-kunjungan-wisman-ke-indonesia-Agustus-2018%20mencapai-1-30-juta-kunjungan--.html>.

<https://www.conservation.org/global/indonesia/kerja/lokasi/Pages/Bali.aspx>.

<http://www.mongabay.co.id/2017/01/02/jalan-berliku-mewujudkan-jejaring-kawasan-konservasi-perairan-bali/>.

DRAFT JURNAL MAHKAMAH KONSTITUSI

**PERWUJUDAN *GREEN CONSTITUTION* MELALUI
PERENCANAAN ZONASI BAGI WILAYAH PESISIR DAN
PULAU-PULAU KECIL DI PROVINSI BALI**

***EMBODIMENT OF THE GREEN CONSTITUTION THROUGH
ZONATION PLANNING FOR COASTAL AREAS AND SMALL
ISLANDS IN THE PROVINCE OF BALI***

Tundjung Herning Sitabuana

Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

Jl. Letjen S. Parman No. 1, Jakarta 11440

Ahmad Redi

Prodi Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

Jl. Letjen S. Parman No. 1, Jakarta 11440

Jestin Justian dan Leander Elian Zunggaval

Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

Jl. Letjen S. Parman No. 1, Jakarta 11440

Abstrak

Kedaulatan lingkungan sebagai perkembangan baru menjadi bagian esensial dalam hidup ketatanegaraan. Dimana lingkungan itu sendiri menjadi hakekat dalam menunjang kehidupan manusia dan hak-hak manusia lainnya. Bahwa pasca-amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 termuat Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) yang memberi landasan konstitusional bagi hak warga negara untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik serta pembangunan yang berkelanjutan atau *sustainable development* yang secara implisit memberi perlindungan pada lingkungan hidup itu sendiri. Melalui norma-norma tersebut, adanya mandata-mandat konstitusional yang dituangkan dalam undang-undang dan peraturan-peraturan di bawahnya. Bahwa melalui penguatan tersebut terdapat fungsi-fungsi penataan dan perencanaan ruang. Mengingat ruang wilayah pesisir dan jumlah pulau-pulau kecil di Indonesia, Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan

Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan lebih lagi memberi mandat dan kewenangan bagi tiap provinsi untuk merumuskan suatu perencanaan zonasi bagi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil melalui peraturan daerah sebagai alat pencapai keseimbangan dalam penataan dan alokasi wilayah pesisir dan lautnya. Permasalahannya, Bali sebagai salah satu provinsi yang mempunyai keterkaitan erat dengan wilayah pesisir, sampai pada saat ini tidak mempunyai peraturan daerah tersebut. Tulisan ini akan mengkaji kekosongan hukum ini dan implikasinya bagi lingkungan hidup pada Provinsi Bali.

Kata Kunci: *Green Constitution, Peraturan Daerah, Perencanaan Zonasi, dan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*

Abstract

Environmental sovereignty as a new development becomes an essential part of state life. Where the environment itself becomes the essence of supporting human life and other human rights. That after the amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia contained Article 28H paragraph (1) and Article 33 paragraph (4) which provided a constitutional basis for the right of citizens to obtain a good environment and sustainable development that implicitly gives protection to the environment itself. Through these norms, the existence of constitutional mandates as outlined in the laws and regulations below them. That through pouring these norms came functions of spatial planning and planning. Considering the coastal area and the number of small islands in Indonesia, Law No. 26 of 2007 concerning Spatial Planning and Law No. 27 of 2007 concerning Management of Coastal Areas and Small Islands and moreover gives mandate and authority for each province to formulate a zonation planning for coastal areas and small islands through regional regulations as a means of achieving balance in the arrangement and allocation of coastal and marine areas . The problem, Bali as one of the provinces that has a heavy reliance with the coastal region, until now does not have these regional regulations. This paper will examine this legal vacuum and its implications for the environment in the Province of Bali.

Keywords: *Green Constitution, Regional Regulation, Zonation Planning, Coastal Areas and Small Islands*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang seluruhnya terdiri dari atas perkumpulan pulau-pulau merupakan suatu konsep negara yang dikenal sebagai negara kepulauan atau *archipelagic state*. Konsepsi yang dicapai dengan jerih payah Indonesia dalam panggung internasional terbukti dengan pengakuannya dalam norma-norma Konvensi Hukum Laut 1982.¹ Pencapaian historis ini menjadi suatu landasan hukum yang fundamental bagi Indonesia guna menjaga kedaulatan dan kekayaan yang terkandung di dalam wilayahnya. Hal ini dibuktikan dengan jumlah pulau-pulau di Indonesia yang terdapat dalam data yang diperoleh Divisi

¹ Lihat Pasal 46 huruf (a) *United Nations Convention on the Law of Seas of 1982*.

Pengelolaan Ruang Laut Kementerian Kelautan dan Perikanan pada tahun 2017 yang mencapai 16.056 pulau tercatat di Indonesia², dan jelas tanpa pengakuan terhadap konsep tersebut Indonesia tidak dapat mempertahankan kedaulatan dan segala isi wilayahnya.

Sebagai negara kepulauan, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia memiliki peran signifikan baik bagi masyarakat, pemerintah dan bahkan lingkungan hidup itu sendiri. Dengan berlimpahnya jumlah pulau-pulau dan wilayah pesisir beserta kekayaan alam yang ada di dalamnya, tentu mengundang kesempatan ekonomis untuk meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat setempat maupun masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Bahwa menyadari pentingnya pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil bagi kesejahteraan rakyat, maka kegiatan pembangunanlah yang akan menjadi ujung tombak dalam mencapai tujuan tersebut dan disinilah hukum mempunyai peranan yang besar.

Bertolak dari landasan yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), Indonesia sebagai negara hukum menyelenggarakan setiap tindakannya berdasarkan ketertiban hukum, dengan berdasarkan dan berpedoman pada hukum, dan segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum.³ Di sini dapat dilihat adanya penekanan terhadap pentingnya eksistensi suatu perangkat hukum untuk mengatur dan mengarahkan tujuan negara, bahwa semua orang tanpa terkecuali harus tunduk dan bertindak sesuai hukum yang berlaku, tetapi bukan semata-mata ketertiban hukum saja yang menjadi tujuan bangsa Indonesia. Sesuai cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia yang sebagaimana dicantumkan di dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “.... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum....”, Indonesia dalam hal ini mempunyai tujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi seluruh warga negaranya dan untuk mencapai hal tersebut diperlukan campur tangan pemerintah.

Campur tangan pemerintah berupa pengaturan atau dengan kata lain membuat perundang-undangan dalam rangka menata kehidupan bangsa. Oleh karena itu sistem hukum

² Admin KKPNews, “Indonesia Laporkan 16.056 Pulau Bernama ke PBB”, KKP News, <https://kkp.go.id/djprl/artikel/874-laporkan-2-590-pulau-bernama-ke-pbb-pulau-indonesia-yang-bernama-kini-berjumlah-16-056>, diakses pada tanggal 02 Maret 2019.

³ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, (Jakarta: PT Pradnya Paramita Jakarta, 2001), hlm. 146-147.

Ruang, yang menetapkan bagian-bagian ruang dan menentukan batas-batas pematokan ruang untuk pemanfaatan yang berbeda-beda dan (3) Pengendalian Tata Ruang, dimana kegiatan untuk menjaga agar setiap kegiatan dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang.

Pada wilayah pesisir terdapat teknik rekayasa yang telah dipersiapkan bagi landasan perencanaan, yaitu rencana zonasi. Menurut Pasal 1 angka 14 UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil (UU PWP3K Tahun 2007), rencana zonasi adalah "rencana yang menentukan arah penggunaan sumber daya alami maupun non-alami yang disertai dengan penetapan struktur dan pola ruang pada wilayah yang direncanakan yang memuat kegiatan yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah mendapatkan izin". Dalam menetapkan rencana zonasi tersebut selaras dengan pendapat Jacobus Pieter Thijsse, seorang ahli insinyur sipil Belanda menyatakan bahwa dalam hubungan dengan perencanaan harus hadir 3 unsur yaitu⁷: keahlian, pendidikan dan perundang-undangan. Bahwa hukum (perundang-undangan) menjadi keperluan pokok dalam perencanaan dan secara khusus mengenai perencanaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sudah diberi instruksi tegas dalam Pasal 9 UU PWP3K mengenai pembentukan atas suatu konstruksi yuridis yang memberikan dasar atas perencanaan tersebut.

Dalam jurnal ini, penulis tidak akan mengkaji penerapan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (RZWP3K) secara menyeluruh di Indonesia, melainkan akan memberi perhatian khusus terhadap Provinsi Bali. Provinsi Bali sebagai wilayah yang memiliki perpaduan antara kekayaan alam dan salah pusat wisatawan mancanegara menjadi suatu objek penelitian yang esensial. Disini penulis dengan hasil penelitiannya akan mencoba menganalisa dan mengkaji konsep dan implementasi perencanaan zonasi, seberapa jauh diterapkannya, impikasi terhadap adanya atau ketidakadaan perencanaan zonasi tersebut, ataupun, bila ditemukan, melihat faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaannya.

B. Perumusan Masalah

Berangkat pada latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dalam jurnal ini penulis akan merumuskan permasalahan sebagai berikut:

⁷ N. Jenny, dkk, *Beberapa ungkapan sejarah penataan ruang Indonesia, 1948-2000*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, 2003), hlm. 15.

1. Bagaimana pengaturan dan implementasi perencanaan zonasi bagi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Bali?
2. Bagaimana implikasi perencanaan zonasi bagi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Bali?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dan empiris. Penelitian ini didahului dengan metode penelitian normatif yaitu dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait.⁸ Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif dengan pendekatan analitis (*analytical approach*). Dengan pendekatan analitis yang digunakan untuk mencari makna pada istilah-istilah hukum pada norma tertulis, yang kemudian diperoleh suatu makna baru dan menguji penerapannya secara praktis.⁹ Penelitian ini menggunakan teknik studi kepustakaan yaitu mengumpulkan bahan hukum melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian¹⁰. Kemudian, penelitian ini juga menggunakan teknik wawancara, berupa *In-Depth Interview* (wawancara mendalam).¹¹

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konsep Pengaturan dan Implementasi Perencanaan Zonasi bagi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Provinsi Bali

Dalam mengkaji konsep pengaturan dan implementasi perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Bali tentu perlu memadukan landasan normatif dan keadaan empiris yang sebenar-benarnya terjadi di Provinsi Bali. Dari segi empiris, penulis dari penelitian lapangannya dapat mengatakan bahwa perencanaan zonasi dan penataan ruang dalam wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Provinsi Bali tidaklah memadai dan bahkan dapat dikatakan problematik. Hal demikian dapat dicontohkan dengan melihat pembangunan sarana dan

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012), hlm.5

⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2010), hlm. 187.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm. 34.

¹¹ Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret Press, 2002), hlm. 3.

prasarana pada titik-titik lokasi garis sempadan pantai di sekitar Uluwatu, Kabupaten Badung yang secara tegas dilarang oleh UU Penataan Ruang Tahun 2007¹², yang telah menempatkan sempadan pantai sebagai kawasan lindung. Observasi tersebut dapat memperlihatkan kondisi yang mengesankan dan barulah menyentuh permukaan dari krisis penataan ruang di Provinsi Bali. Tetapi pada kenyataannya problematika ini muncul atasnya kejanggalan aturan normatif, baik itu terkait hukum yang ada tetapi tidak efektif dan kekosongan perangkat hukum yang diperlukan.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, perencanaan merupakan konsep awal dari pembangunan. Dalam konteks ini perencanaan tata ruang pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diatur dalam dua instrumen hukum yaitu, **peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah provinsi** dan **peraturan daerah mengenai RZWP3K provinsi**. Di Bali pun sudah tersusun Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029 (Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009) yang pada dasarnya merupakan regulasi yang mengatur keterpaduan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang wilayah darat, laut, dan udara Provinsi Bali. Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009 tetapi tidaklah dapat berdiri sendiri melihat kompleksitas dalam mengatur penataan ruang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, melainkan membutuhkan produk hukum secara khusus untuk mengaturnya, yaitu perda RZWP3K. Kebutuhan tersebut bahkan telah diakui dalam Pasal 94 ayat (7) Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009 yang mengutarakan bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil harus ditetapkan melalui Perda RZWP3K. Perda RZWP3K menjadi landasan perencanaan dan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota sehingga keberadaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tidaklah cukup untuk mengatur keseluruhan ruang pemerintah provinsi dan

¹² Lihat pada penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU Penataan Ruang Tahun 2007.

pemerintah kabupaten/kota. Perda RZWP3K ini harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah.

Pasal 10 UU PWP3K lebih lanjut menerangkan bahwa Perda RZWP3K terdiri dari:

- a. Pengalokasian ruang dalam Kawasan Pemanfaatan Umum, Kawasan Konservasi, Kawasan Strategis Nasional Tertentu, dan alur laut;
- b. Keterkaitan antara Ekosistem darat dan Ekosistem laut dalam suatu Bioekoregion;
- c. Penetapan pemanfaatan ruang laut; dan
- d. penetapan prioritas Kawasan laut untuk tujuan konservasi, sosial budaya, ekonomi, transportasi laut, industri strategis, serta pertahanan dan keamanan.

Secara normatif Perda RZWP3K mengatur sebagai berikut: Pertama, sebagai pengalokasi; Kedua, sebagai pengait antar ekosistem darat dan ekosistem laut; Ketiga, sebagai penatap pemanfaatan ruang laut; Keempat, sebagai penatap kawasan prioritas; dan Kelima, sebagai pemberi izin (izin lokasi) yang sesuai Pasal 17 ayat (1) UU PWP3K pemberian izin harus berdasarkan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Ironisnya, kehadiran peraturan daerah tidak terasa dalam ranah hukum penataan ruang di Bali, dimana hingga saat ini Perda RZWP3K belum dapat diberlakukan. Dalam menanggapi persoalan tersebut, penulis ketika berdialog dengan instansi pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat yang bersangkutan menemukan beberapa hambatan baik secara yuridis maupun politis dalam penyusunan Perda RZWP3K:

1. Database yang terbatas

Narasumber dari Menteri Kelautan dan Perikanan menyatakan bahwa kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah setempat adalah minimnya dokumentasi dan pendataan *database* yang dimiliki tiap daerah, ditambah dengan besarnya dana yang diperlukan untuk mengumpulkan data yang diperlukan tidaklah dapat dihiraukan terhadap kemampuan pemerintah daerah untuk memperoleh data yang memadai. Lemahnya

dokumentasi ini mempengaruhi tahap penyajian dan penyusunan rencana zonasi untuk memotret dimensi-dimensi dalam suatu ruang pesisir dan pulau-pulau sehingga menghambat penyusunan Perda RZWP3K.

2. Pedoman yang komprehensif dalam menyusun Perda RZWP3K

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 23 Tahun 2016 tentang Perencanaan PWP3K dan Pedoman Teknik Penyusunan PWP3K Provinsi Tahun 2013 yang telah disajikan oleh Pemerintah Pusat sebagai landasan Pemerintah Daerah dalam menyusun Perda RZWP3K ternyata menjadi polemik bagi antar pemerintah daerah di Indonesia. Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam hal ini menanggapi kedua instrumen tersebut belum dapat mengakomodir keseluruhan kepentingan para subjek dan lingkungan hidup, mengingat bahwa setiap provinsi memiliki faktor-faktor yang membedakan satu provinsi dengan provinsi lainnya, baik dari kepadatan penduduk, luas wilayah, dan bahkan tingkat keberagaman hayati akan mempengaruhi penyusunan Perda RZWP3K.

3. Keserasian dengan Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009

Dilema kemudian yang menghambat penyusunan Perda RZWP3K melekat pada dependensi Perda RZWP3K terhadap Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009. Dalam Pasal 9 ayat (2) UU PWP3K dikatakan bahwa RZWP3K harus terlebih dahulu harmonisasikan dengan Perda RTRW suatu provinsi. Sedangkan Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009 sedang menjalani tahap reformulasi. Tahap reformulasi ini menimbulkan keseganan dari pejabat-pejabat yang berwenang untuk menyusun Perda RZWP3K, para pejabat berpandangan bahwa hukum harus disusun secara terpadu dan bila tidak dilakukan maka ketimpangan hukum dalam terjadi, dan bahkan dapat mengakibatkan disharmonisasi hukum.

4. *Conflict of interest* dari pihak-pihak yang bersangkutan dalam perencanaan

Bahwa dalam ruang terdapat berbagai sudut dimensi dan perspektif bagi pemanfaatan dan perencanaan suatu tata ruang. Ketika kerangka dimensi ini muncul, seringkali adanya perselisihan atas kepentingan para pihak dalam suatu ruang baik secara vertikal maupun horizontal. Dalam wilayah pesisir tertentu dapat menghadapi berbagai macam

kepentingan, seperti hiburan bagi sektor pariwisata, konservasi bagi sektor perikanan, pendapatan bagi masyarakat, dan dermaga bagi sektor pembangunan. Perselisihan-perselisihan ini yang kemudian merekayasa suatu halangan bagi suatu keterpaduan dalam menyusun Perda RZWP3K.

B. Implikasi Perencanaan Zonasi bagi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Provinsi Bali

1. Implikasi dari Kehampaan RZWP3K

Dalam memahami implikasi yang dapat terjadi atas kehadiran, atau dalam hal ini kehampaan Perda RZWP3K, kita perlu memahami terlebih dahulu mekanisme dan pengaturan-pengaturan yang terdapat dalam rencana zonasi. Bahwa rencana zonasi memiliki berfungsi sebagai hal-hal berikut:

a. Sebagai pemeta/penata

RZWP3K sebagai alat proses yang bukan hanya mencakup perencanaan suatu tata ruang (*planning*) dan pemanfaatannya (*utilization*), tapi juga pengendalian pemanfaatan (*utilization control*) ruang tersebut dengan interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan. Dengan kekosongan ini kebingungan menuju suatu keterpaduan ruang tidak dapat tercapai.

b. Sebagai mekanisme izin

Perda RZWP3K sebagai landasan perizinan memberikan legalitas suatu sektor usaha, tanpa perizinan maka pembangunan dan perekonomian pun tidak dapat berkembang. Setiap usaha yang mengutarakan perkembangan dapat terhambat atas dasar komplikasi perizinan.

c. Sebagai alat represif

RZWP3K menjadi alat represif dalam arti mekanisme hukuman bagi para pelaku, dimana terjadi pelanggaran tata ruang setiap pelaku pelanggaran tersebut dapat dikenakan sanksi

administratif maupun sanksi pidana. Jelas dengan kekosongan Perda RZWP3K, setiap pelanggar tidak dapat dikenakan sanksi dan dapat melepaskan diri dari jeratan keadilan.

d. Sebagai pengayom hak-hak masyarakat lokal

Dalam Perda RZWP3K, pengayoman kepentingan masyarakat lokal merupakan porsi yang mutlak dan melekat pada masyarakat tersebut. Kedudukan masyarakat lokal dengan ini menjamin kedudukannya dalam mendorong pemberdayaannya. Dengan kekosongan Perda RZWP3K, hak konstitusional masyarakat setempat pun terabaikan.

2. Perwujudan Green Constitution melalui rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau pulau kecil

Mengingat kembali pada konsep ketatanegaraan yang tercermin dalam konstitusi Indonesia, UUD NRI 1945 merupakan *green constitution*. Green constitution atau konstitusi hijau menerapkan kedaulatan lingkungan atau *ecocracy*, dimana lingkungan bukan lagi objek yang dapat sembarangan di otak atik oleh manusia akan tetapi lingkungan adalah subjek yang mempunyai hak-hak tersendiri untuk dilestarikan dan juga dilindungi dari kerusakan.¹³ *Green constitution* pertama kali ditemukan dalam amandemen keempat UUD NRI Tahun 1945.¹⁴ Negara dengan kebertundukannya pada hakekat lingkungan mengamankan setiap tindakan masyarakat maupun pemerintah untuk memerhatikan segala aspek lingkungan.

Terkait kedaulatan lingkungan, adanya penetapan konstitusionalis dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 Prof. Jimly Asshidiqie meingatkan kembali betapa pentingnya perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) bagi negara hukum¹⁵. Hukum sebagai landasan tiap tindakan pemerintah dan eksistensi hukum yang menjadi syarat dalam penyelenggaraan tentu harus dibangun dan disusun sedemikian rupa dengan ideologi dan falsafah dasar dalam negara Indonesia. Penyusunan hukum atau proses *law making* ini harus terus dikembangkan, hambatan ini menjadi masalah signifikan dalam penyusunan Perda RZWP3K.

Padahal lingkungan yang dijunjung dalam dasar falsafah ketatanegaraan memberi arti signifikan demi pengelolaan dan perlindungan lingkungan, terutama dalam segi filosofis

¹³ Jimly Asshiddiqie, 2010, hlm. 5.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 8.

¹⁵ Jimly Asshidiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", *Loc. Cit.*

Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu."

bahwa dalam menjamin pembangunan dan penggunaan ruang yang lebih baik hukum diperlukan untuk menjadi sarana yang dapat membawa kepentingan tersebut. Mengingat bahwa negara dan masyarakat terus berkembang bahkan berkembang secara berdampingan, kita dapat melihat betapa penting suatu entitas hukum yang diperlukan untuk membangun suatu negara dan sekaligus berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan atau mengubah kondisi masyarakat demi menjawab dan menghadapi problematika-problematika yang terus bertumbuh dalam kompleksitasnya. Teori ini mempertegas kembali bahwa adanya urgensi atas pembentukan suatu hukum yang berfungsi sebagai pembaharu masyarakat dalam tindakannya, dengan adanya suatu Perda RZWP3K maka pemerintah dan masyarakat dapat diubah dan dibentuk untuk menanggapi krisis tata ruang di Bali. Bukan hanya pemberharu hukum dalam ini harus diciptakan sebagai norma konservatif dalam arti menjaga *status quo* yang telah tercapai atau kata lain mempertahankan keadaan yang dicita-citakan. Kemudian beranjak pada teori sistem hukum, penulis dapat melihat berbagai kejanggalan yang terjadi. Tapi terlebih dahulu lebih baik adanya suatu pemahaman terhadap apa itu sistem hukum. Sistem yang diartikan oleh Prof. Subekti adalah, "suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari suatu penulisan untuk mencapai suatu tujuan".¹⁸ Jadi sistem hukum merupakan suatu kerangka sistematis yang di dalamnya mempunyai segala norma-norma yang bersifat mengatur. Tapi dalam memahami keseluruhan konsep sistem hukum itu sendiri penulis kembali pada pernyataan yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman bahwa sistem hukum terdiri dari substansi, struktur, dan kultur. Ketiga komponen ini merupakan jiwa dari sistem hukum sendiri dan saling berhubungan. Ketika salah satu komponen ini tidak hadir ataupun tidak berjalan dengan apa diharapkan maka hukum itu sendiri tidak dapat berjalan. Demikianlah fenomena penelitian ini terjadi bahwa dengan ketidakhadiran hukum yang diperlukan, strukturnya atau instansi yang diperlukan untuk melindungi lingkungan Bali pun tidak ada dan bahkan kultur untuk melindungi lingkungan pun tidak terbentuk sehingga pelanggaran demi pelanggaran dapat terjadi.

¹⁸ Inu Kencana Syafie, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003) hlm. 2

Dalam penelitian ini terlihat bahwa ada komponen yang belum terealisasi dengan maksimal. Bahwa substansi (*substance*) mengenai tata ruang laut tidak cukup hanya dengan Perda RTRW Tahun 2009. Perda RTRW Tahun 2009 dengan skopnya tidak dapat menjawab keperluan khusus keseluruhan Provinsi Bali. Dalam menyangga ekosistem tata laut Bali, Perda RTRW memberikan mandat untuk menyusun zonasi yang ditetapkan oleh Perda RZWP3K. Perlengkapan ini seharusnya diterapkan secara gesit demi mengukuhkan substansi hukum tersebut. Kelambatan dalam menanggapi urgensi ini menimbulkan suatu kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Kemudian dalam pandangan teori kepastian hukum, hukumlah yang menjadi penentu atau pemberi suatu landasan. Bahwa salah satu esensi dari hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch merupakan prediktabilitas.¹⁹ Bahwa hukum memberikan kepastian sehingga adanya prediktabilitas dalam substansi, prediktabilitas dalam pelaksanaan, prediktabilitas dalam pengawasan, prediktabilitas dalam sanksi, dan prediktabilitas akan kepatuhannya.

Dengan mengisinya kekosongan Perda RZWP3K, maka *green constitution* yang terjelma dalam dasar negara Indonesia betul-betul terwujud dan bukanlah menjadi suatu prinsip yang dicita-citakan. Dimana setiap peraturan perundangan-undangan dan rambatannya dapat menciptakan kedaulatan lingkungan.

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

Bahwa letak permasalahan penelitian ini merupakan *law making process problem*, dimana terjadi kehampaan perangkat hukum yang diperlukan untuk mengakomodasi keperluan penataan ruang dan lingkungan hidup yang sedang mengancam Provinsi Bali. Kehampaan ini bahkan menyimpang dari konsep ketatanegaraan serta fungsi negara yang dijalankan Indonesia. Terlihat berbagai faktor yang menghambat penyusunan Perda RZWP3K yang berupa:

1. Belum adanya pedoman penyusunan yang komprehensif dan khusus untuk keperluan Bali.
2. Kebergantungan terhadap Perda RTRW Provinsi Bali Tahun 2009 yang sedang ditinjau padahal regulasi tersebut menjadi penyusui Perda RZWP3K.
3. Ketegasan atas wewenang pengawasan instansi terhadap kinerja pemerintah provinsi

¹⁹ Heather Leawoods, "Gustav Radbruch: An Extraordinary Legal Philosopher", *Washington University Journal of Law & Policy*, Vol 2 of January 2000, p. 493.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

United Nations Convention on the Law of Seas of 1982

UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

B. Buku

Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Green Constitution*. Jakarta: Rajawali Pers.

Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.

Syafiie, Inu Kencana. 2003. *Sistem Adminitrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*. Jakarta: Bumi Aksara.

Jenny, N. dkk. 2003. *Beberapa ungkapan sejarah penataan ruang Indonesia, 1948-2000*. Jakarta: Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah.

Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. 2001. *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*. Jakarta: PT Pradnya Paramita Jakarta.

Kusumaatmadja, Mochtar. 2002. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*. Bandung: Penerbit Alumni.

Silalahi, Daud. 2001. *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung: Alumni.

Soekanto, Soerjono. 2012. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Sutopo. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret Press.

C. Jurnal

Koh, T.T.B. 1972. "The Review of The State and the Rule of Law in a Mixed Economy by W. Friedman". *Malaya Law Review*. Vol. 14 No. 1

Leawoods, Heather. 2000. *"Gustav Radbruch: An Extraordinary Legal Philosopher"*. *Washington University Journal of Law & Policy*. Vol 2.

D. Makalah

Asshiddiqie, Jimly. 2011. "Gagasan Negara Hukum Indonesia". Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

E. Internet

Admin KKPNews. "Indonesia Laporkan 16.056 Pulau Bernama ke PBB". KKP News. <https://kkp.go.id/djprl/artikel/874-laporkan-2-590-pulau-bernama-ke-pbb-pulau-indonesia-yang-bernama-kini-berjumlah-16-056>.

LOG BOOK PENELITIAN

**URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH MENGENAI ZONASI
SEBAGAI PENYANGGA EKOSISTEM PERAIRAN BALI**

Waktu	Kegiatan	Peneliti/Anggota Peneliti	Catatan
Agustus 2018	Persiapan Bahan Penyusunan Proposal	Dr. Tundjung Herning Sitabuana, Dr. Ahmad Redi, Jestin Justian, Leander Elian Zunggaval	Tahap Persiapan
Agustus-September 2018	Penyusunan Proposal	Dr. Tundjung Herning Sitabuana, Dr. Ahmad Redi, Jestin Justian, Leander Elian Zunggaval	Tahap Persiapan
Oktober 2018	Revisi proposal penelitian atas hasil tim <i>reviewer</i>	Dr. Tundjung Herning Sitabuana, Dr. Ahmad Redi, Jestin Justian, Leander Elian Zunggaval	Revisi hanya terkait perubahan anggaran penelitian. Tahap Persiapan
Oktober 2018	Penulisan Bab I-III Laporan Penelitian	Dr. Tundjung Herning Sitabuana, Dr. Ahmad Redi, Jestin Justian, Leander Elian Zunggaval	Tahap Pelaksanaan
November 2018	Pembuatan Surat dan Koordinasi dengan berbagai pihak di lapangan	Dr. Tundjung Herning Sitabuana, Dr. Ahmad Redi, Jestin Justian, Leander Elian Zunggaval	Tahap Pelaksanaan
25-28 November 2018	Penelitian Lapangan di Bali	Jestin Justian Leander Elian Zunggaval	Tahap Pelaksanaan
Desember 2018	Penyusunan Bab IV Laporan Penelitian	Dr. Tundjung Herning Sitabuana, Dr. Ahmad Redi, Jestin Justian, Leander Elian Zunggaval	Tahap Laporan
Desember 2018	Monev, Laporan setelah Monev, Penyempurnaan dan Penjilidan Laporan	Dr. Tundjung Herning Sitabuana, Dr. Ahmad Redi, Jestin Justian, Leander Elian Zunggaval	Tahap Laporan



PERJANJIAN PELAKSANAAN PENELITIAN
NOMOR: 1074 Int-DIR.PPKM/UNTAR/X/2018

Pada hari ini, Senin tanggal 29 Oktober tahun 2018 yang bertanda tangan di bawah ini:

1. **N a m a** : Jap Tji Beng., PhD.
Kedudukan : Direktur Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Selanjutnya disebut PIHAK PERTAMA;
2. **N a m a** : Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H.,C.N.,M.Hum
Kedudukan : Peneliti Utama

bertindak untuk diri sendiri dan atas nama : 1 (satu) orang Peneliti Anggota :

Nama : Dr. Ahmad Redi, S.H.,M.H
Jabatan : Dosen Fakultas Hukum

baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama disebut PIHAK KEDUA, dengan ini sepakat untuk mengadakan perjanjian pelaksanaan penelitian sehubungan dengan telah disetujuinya usulan penelitian PIHAK KEDUA dengan judul:

**“ Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Mengenai Zonasi Sebagai Peyangga Ekosistem
Perairan Bali “**

Pasal 1

PIHAK PERTAMA untuk dan atas nama Direktorat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Universitas Tarumanagara, bertindak selaku pemberi tugas kepada PIHAK KEDUA, untuk melaksanakan penelitian dengan kualifikasi: Penelitian Pemula Lanjutan

Pasal 2

PIHAK KEDUA menyatakan sanggup menyelesaikan tugas penelitian sebagaimana tercantum dalam usulan penelitian yang telah disetujui oleh PIHAK PERTAMA, selambat-lambatnya akhir Desember 2018

Pasal 3

PIHAK PERTAMA menyediakan biaya pelaksanaan penelitian bagi PIHAK KEDUA sebesar 21.000.000,- (Dua puluh satu juta rupiah) seperti tercantum dalam rencana dan rekapitulasi penggunaan biaya.

Pasal 4

- (1) Penggunaan biaya penelitian yang diterima dari PIHAK PERTAMA adalah menjadi wewenang PIHAK KEDUA dengan catatan:
 - a. tidak melampaui batas biaya tiap pos anggaran yang telah ditetapkan.
 - b. peralatan/inventaris yang dibeli dengan anggaran biaya penelitian ini menjadi milik Direktorat.
- (2) Daftar/inventaris sebagaimana tersebut pada Ayat (1) Huruf (b) selambat-lambatnya 1 (satu) bulan setelah penelitian selesai, telah dapat diterima oleh PIHAK PERTAMA

Pasal 5

- (1) Biaya penelitian diserahkan oleh PIHAK PERTAMA kepada PIHAK KEDUA dalam 2 (dua) tahapan:
 - a. tahap pertama sebesar 50 (lima puluh) persen dari keseluruhan biaya proyek penelitian dilakukan segera setelah naskah perjanjian proyek penelitian yang bersangkutan ditandatangani.

copy, logbook 2 eksemplar, laporan keuangan 3 (tiga) eksemplar dan soft copy dalam bentuk CD serta draft artikel ilmiah sebanyak 1 (satu) eksemplar kepada Lembaga.

- (2) PIHAK KEDUA berkewajiban menyerahkan ringkasan laporan penelitian yang ditulis dalam bentuk artikel ilmiah dilengkapi abstrak dalam bahasa Inggris yang diterima dalam seminar atau jurnal nasional/internasional (*peer reviewer*)
- (3) Perjanjian ini berakhir setelah para pihak memenuhi semua kewajiban yang ditentukan Ayat (1) dan (2).

Pasal 6

- (1) PIHAK PERTAMA berhak mempublikasikan ringkasan laporan penelitian yang dibuat PIHAK KEDUA ke dalam salah satu jurnal ilmiah yang terbit di lingkungan Universitas Tarumanagara.
- (2) Hak cipta dan honorarium atas pemuatan ringkasan laporan penelitian sebagaimana dimaksud Ayat (1) dimiliki oleh PIHAK KEDUA.
- (3) PIHAK KEDUA berkewajiban membuat Poster penelitian yang sudah/sedang dilaksanakan, untuk dipamerkan pada saat kegiatan Research Week tahun terkait.
- (4) Pengandaan dan publikasi dalam bentuk apapun atas hasil penelitian hanya dapat dilakukan oleh PIHAK KEDUA setelah mendapat persetujuan tertulis dari PIHAK PERTAMA.

Pasal 7

- (1) PIHAK KEDUA selain bertanggung jawab atas penyelesaian penelitian yang ditugaskan kepadanya, juga bertanggung jawab atas biaya yang telah diterimanya dari PIHAK PERTAMA.
- (2) Apabila PIHAK KEDUA karena sesuatu hal terpaksa harus menyerahkan tanggung jawab kepada pihak lain, maka penyerahan tersebut harus sepengetahuan dan persetujuan tertulis dari PIHAK PERTAMA.

Pasal 8

PIHAK PERTAMA berhak menegur PIHAK KEDUA secara tertulis setiap saat, apabila dipandang PIHAK KEDUA telah melanggar isi perjanjian ini.

Pasal 9

- (1) PIHAK KEDUA dapat meminta kepada PIHAK PERTAMA untuk memperpanjang batas waktu penyelesaian penelitian lebih daripada yang ditentukan Pasal 2, dengan menyertai alasan-alasannya.
- (2) PIHAK PERTAMA berwenang untuk menolak permintaan PIHAK KEDUA sebagaimana dinyatakan Ayat (1).
- (3) Perpanjangan batas waktu sebagaimana dinyatakan Pasal ini hanya dapat diberikan satu kali.

Pasal 10

PIHAK KEDUA wajib mengembalikan biaya yang telah diterimanya kepada PIHAK PERTAMA, apabila PIHAK KEDUA menghentikan secara sepihak pelaksanaan penelitian.

Pasal 11

- (1) Apabila penyelesaian tugas penelitian sebagaimana dimaksud Pasal 5 tidak dilakukan tepat pada waktu yang telah ditentukan dalam Pasal 2 perjanjian ini, maka PIHAK KEDUA didenda sebesar 1 (satu) persen untuk setiap hari kelambatan dengan jumlah setinggi-tingginya sebesar sisa anggaran yang belum diterimanya dan/atau dikenakan sanksi administratif.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dinyatakan Ayat (1) diberikan oleh Rektor atas rekomendasi Direktorat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat.

Pasal 12

Biaya penelitian yang diberikan oleh PIHAK PERTAMA sebagai akibat kesepakatan dalam perjanjian ini dibebankan kepada anggaran Universitas Tarumanagara.

Pasal 13

Resume dan laporan hasil penelitian dibuat PIHAK KEDUA dalam 5 (lima) rangkap disampaikan kepada PIHAK PERTAMA.

Pasal 14

- (1) Apabila terjadi perselisihan menyangkut pelaksanaan perjanjian ini, kedua belah pihak sepakat untuk menyelesaikannya secara musyawarah.
- (2) Apabila penyelesaian sebagaimana dinyatakan dalam Ayat (1) tidak tercapai, keputusan diserahkan kepada Pimpinan Universitas.
- (3) Keputusan sebagaimana dimaksud dalam pasal ini bersifat final.

Pasal 15

Perjanjian ini berlaku sejak ditandatangani oleh kedua belah pihak dan dibuat rangkap 3 (tiga)

PIHAK PERTAMA



(Jap Tji Beng, PhD)

PIHAK KEDUA



(Dr. Tundjung Herning Sitabuana, S.H., C.N., M.Hum)

