



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 4 No. 4 (2025) pp: 3990-3997

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Tumpang Tindih Kewenangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Pasca Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 dalam Perspektif Otonomi Daerah

Ricko Pratama, Sofyan Hadi

Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945

khususricko@gmail.com, syofyan@untag-sby.ac.id

Abstrak

Penelitian ini mengkaji pengaturan pembagian kewenangan pengelolaan wilayah pesisir di Indonesia setelah berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan menganalisis kesesuaiannya dengan prinsip otonomi daerah dalam Pasal 18 UUD NRI 1945. UU No. 23 Tahun 2014 membagi urusan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, dengan kewenangan pengelolaan laut Provinsi diatur paling jauh 12 mil laut dari garis pantai. Hal ini menimbulkan problematik karena UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP&PPK) sebelumnya memberikan kewenangan komprehensif kepada daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Perbedaan signifikan ini, ditambah belum terbentuknya peraturan pelaksana UU 23/2014, mengakibatkan tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta menimbulkan ketidakpastian hukum, seperti yang terjadi pada kasus reklamasi Teluk Benoa di Bali. Ketidakjelasan pembagian kewenangan ini dinilai tidak sesuai dengan amanah otonomi daerah dalam mengatur urusan pemerintahannya. Metode penelitian yang digunakan adalah hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan konseptual (conceptual approach), berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum. Hasil kajian menunjukkan perlunya harmonisasi antara UU No. 23 Tahun 2014 dengan UU PWP&PPK untuk mengembalikan keseimbangan kewenangan antara Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota demi terwujudnya prinsip otonomi daerah yang efektif.

Kata kunci: Kewenangan, Wilayah Pesisir, Otonomi Daerah, Tumpang Tindih Kewenangan, UU No. 23 Tahun 2014.

1. Latar Belakang

Indonesia, sebagai negara kesatuan berbentuk republik, menganut konsep desentralisasi melalui otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Prinsip otonomi daerah ini diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang membagi Negara Kesatuan menjadi daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah. Hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) mengklasifikasikan Urusan Pemerintahan menjadi absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Salah satu urusan pemerintahan konkuren tersebut adalah kelautan dan perikanan, yang termasuk dalam Urusan Pemerintahan Pilihan.

Dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Lebih lanjut, Pasal 27 ayat (3) UU 23/2014 membatasi kewenangan pengelolaan laut Daerah Provinsi paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai.

Pengaturan ini menimbulkan problematika karena sebelum berlakunya UU No. 23 Tahun 2014, Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP&PPK) memberikan kewenangan komprehensif kepada daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dalam mengurus pesisir dan pulau-pulau kecil. Perubahan pembagian kewenangan yang menarik kewenangan dari Kabupaten/Kota ke Provinsi ini dianggap tidak sesuai dengan semangat pemberian otonomi yang seluas-luasnya. Kondisi ini, diperparah dengan belum terbentuknya peraturan pelaksana UU 23/2014, mengakibatkan tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, yang pada gilirannya menciptakan ketidakpastian hukum dalam

Tumpang Tindih Kewenangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Pasca Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 dalam Perspektif Otonomi Daerah

pengelolaan wilayah pesisir. Salah satu contoh konkretnya adalah konflik kewenangan reklamasi Teluk Benoa di Bali. Tumpang tindih ini berpotensi menghambat pembangunan, menimbulkan konflik sosial, dan melemahkan prinsip otonomi daerah.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan pembagian kewenangan pengelolaan wilayah pesisir menurut peraturan perundang-undangan dan mengkaji kesesuaian pengaturan tersebut dengan prinsip otonomi daerah dalam Pasal 18 UUD NRI 1945.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (normative law research). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menelaah undang-undang dan regulasi terkait, serta pendekatan konseptual (conceptual approach) dengan beranjak dari pandangan dan doktrin ilmu hukum. Sumber dan jenis bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku teks, jurnal hukum, pendapat para sarjana, dan yurisprudensi yang berkaitan dengan topik penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan inventarisasi dan klasifikasi, sedangkan bahan hukum sekunder menggunakan studi kepustakaan. Teknik analisis bahan hukum menggunakan analisis normatif yang bersifat preskriptif, yaitu memberikan argumentasi dan penilaian mengenai apa yang seharusnya menurut hukum (das sollen).

3. Hasil dan Diskus

A. Pengaturan Pembagian Kewenangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan tonggak penting dalam sejarah desentralisasi Indonesia. Regulasi ini menandai pergeseran besar dari sistem pemerintahan yang sangat sentralistis menuju otonomi daerah yang luas. Dalam konteks kelautan dan pesisir, undang-undang ini memberikan kewenangan signifikan kepada daerah untuk mengelola sumber daya lautnya sendiri. Pasal 10 UU 22/1999 menyebutkan bahwa daerah berwenang mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan kecuali lima bidang yang menjadi kewenangan pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Dengan ketentuan ini, pengelolaan sumber daya pesisir termasuk dalam urusan otonomi daerah.

Pembagian kewenangan wilayah laut diatur secara eksplisit: pemerintah provinsi memiliki kewenangan sejauh 12 mil laut dari garis pantai, sementara kabupaten/kota mengelola sejauh 4 mil laut. Ketentuan ini menjadi dasar awal bagi pelaksanaan desentralisasi kelautan. Kebijakan ini dinilai progresif karena memberikan ruang bagi daerah untuk berinovasi dalam pengelolaan laut. Provinsi Maluku dan Sulawesi Selatan misalnya, mulai membentuk Dinas Kelautan dan Perikanan serta mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur zonasi laut dan perizinan. Namun, dalam praktiknya muncul berbagai permasalahan, seperti tumpang tindih kewenangan antara pusat dan daerah, lemahnya koordinasi, serta konflik antarwilayah laut.

Menurut Adrianto (2005), salah satu penyebab utama kegagalan desentralisasi kelautan di era ini adalah belum adanya kejelasan batas administrasi laut antar daerah. Konflik kewenangan antara kabupaten pesisir menjadi hal yang sering terjadi, khususnya di daerah kepulauan. Selain itu, banyak daerah belum memiliki kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia, dan data spasial yang memadai untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan konservasi laut. Dengan demikian, meskipun UU 22/1999 berhasil membuka ruang demokratisasi pengelolaan pesisir, kelemahannya terletak pada ketiadaan regulasi turunan yang komprehensif dan lemahnya kapasitas daerah. Hal ini menjadi dasar bagi pemerintah untuk merevisi kebijakan melalui UU 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diterbitkan sebagai upaya penyempurnaan dari kebijakan desentralisasi sebelumnya. Dalam konteks pesisir, regulasi ini menegaskan kembali batas yurisdiksi laut yang sebelumnya telah diatur dalam UU 22/1999. Pemerintah provinsi tetap memiliki kewenangan sejauh 12 mil laut, dan kabupaten/kota sejauh 4 mil laut. UU 32/2004 memperkenalkan tiga asas pelaksanaan pemerintahan daerah,

yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Melalui asas ini, hubungan antara pusat dan daerah menjadi lebih terstruktur. Pemerintah pusat berperan dalam penetapan norma dan standar, sementara daerah menjalankan fungsi administratif dan teknis.

Salah satu aspek penting dalam UU 32/2004 adalah pembedaan antara urusan wajib dan urusan pilihan. Pengelolaan wilayah pesisir dikategorikan sebagai urusan pilihan, artinya hanya daerah yang memiliki potensi kelautan signifikan yang dapat melaksanakannya. Konsep ini memberikan fleksibilitas bagi daerah, tetapi juga menimbulkan kesenjangan antarwilayah. Dalam pelaksanaannya, banyak daerah masih menghadapi kendala dalam sinkronisasi kebijakan antarlevel pemerintahan. Bappenas (2010) melaporkan bahwa sekitar 40% peraturan daerah di bidang kelautan tidak selaras dengan kebijakan nasional, terutama dalam hal konservasi dan pengendalian pencemaran. Selain itu, orientasi ekonomi jangka pendek sering kali mengorbankan keberlanjutan lingkungan. Namun, UU 32/2004 juga membawa inovasi positif berupa mendorong munculnya model pengelolaan pesisir berbasis masyarakat (*community-based coastal management*). Provinsi seperti Bali dan Sulawesi Utara menjadi contoh keberhasilan penerapan pendekatan partisipatif dalam menjaga keseimbangan antara pemanfaatan dan pelestarian sumber daya pesisir.

Untuk memperkuat regulasi sektoral di bidang pesisir, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K), yang kemudian diperbarui melalui UU No. 1 Tahun 2014. UU ini memperkenalkan pendekatan *Integrated Coastal Zone Management (ICZM)* atau pengelolaan wilayah pesisir terpadu, yang mengintegrasikan aspek ekologis, sosial, ekonomi, dan kelembagaan. Pasal 7–10 UU 27/2007 menetapkan pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Pemerintah pusat berwenang menetapkan kebijakan nasional dan mengelola wilayah laut di atas 12 mil, sedangkan provinsi dan kabupaten/kota mengelola wilayah laut masing-masing sejauh 12 mil dan 4 mil dari garis pantai. Regulasi ini juga memperkenalkan konsep Hak Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (HP-3) sebagai mekanisme pemberian hak kelola kepada badan usaha atau masyarakat. Namun, HP-3 menuai kritik karena dianggap membuka peluang privatisasi wilayah pesisir. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 3/PUU-VIII/2010 kemudian membatalkan sebagian pasal terkait HP-3 karena dinilai bertentangan dengan prinsip penguasaan negara atas sumber daya alam. Putusan ini mempertegas bahwa laut dan pesisir adalah milik publik yang tidak dapat dikuasai secara eksklusif oleh individu atau korporasi.

Meskipun demikian, UU 27/2007 tetap menjadi tonggak penting dalam memperkuat koordinasi antarinstansi dan mengatur mekanisme penyusunan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K). Instrumen zonasi ini berfungsi sebagai dasar hukum bagi perizinan dan tata ruang laut di tingkat provinsi.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi titik balik dalam sejarah pengelolaan wilayah pesisir. Regulasi ini mengubah secara mendasar struktur kewenangan di bidang kelautan dan pesisir dengan menarik kewenangan kabupaten/kota ke tingkat provinsi. Pasal 14 UU 23/2014 menegaskan bahwa pengelolaan wilayah laut hingga 12 mil dari garis pantai merupakan kewenangan provinsi, sementara kabupaten/kota tidak lagi memiliki yurisdiksi laut. Pemerintah pusat tetap memegang kendali atas laut di atas 12 mil hingga batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Dengan demikian, fungsi kabupaten/kota terbatas pada pengelolaan wilayah darat pesisir dan pemberdayaan masyarakat.

Tujuan utama dari perubahan ini adalah meningkatkan koordinasi lintas wilayah dan menghindari konflik perizinan antar kabupaten. Pemerintah menilai bahwa desentralisasi sebelumnya menimbulkan fragmentasi kebijakan dan tumpang tindih izin, terutama antara sektor perikanan, pertambangan, dan pariwisata pesisir. Namun, kebijakan ini menuai pro dan kontra. Banyak akademisi menilai bahwa UU 23/2014 merupakan bentuk recentralisasi terselubung yang mengurangi makna otonomi daerah. Menurut Halim (2018), pengalihan kewenangan ke provinsi membuat masyarakat pesisir kehilangan akses langsung terhadap pemerintah daerah yang lebih dekat. Proses perizinan menjadi lebih panjang dan berbiaya tinggi, sementara partisipasi publik menurun drastis. Selain itu, banyak kabupaten/kota mengalami penurunan signifikan dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) karena hilangnya pendapatan dari izin penangkapan ikan dan kegiatan ekonomi laut lainnya. Secara sosial, kebijakan ini juga menciptakan jarak antara masyarakat pesisir dan birokrasi provinsi yang cenderung berorientasi administratif. Namun, di sisi lain, UU 23/2014 memperkuat integrasi kebijakan nasional dan mengurangi konflik horizontal antar daerah. Provinsi memiliki kapasitas lebih besar dalam perencanaan tata ruang laut, pengawasan, dan penegakan hukum. Dalam konteks hukum administrasi, perubahan ini mencerminkan penerapan prinsip desentralisasi fungsional, di mana kewenangan diserahkan kepada tingkat pemerintahan yang memiliki kapasitas teknis lebih tinggi.

Sebagai tindak lanjut dari UU 23/2014, pemerintah menerbitkan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan yang mengatur tata kelola laut nasional secara komprehensif. UU ini menegaskan konsep ocean governance berbasis keberlanjutan dan memandatkan penyusunan Rencana Tata Ruang Laut Nasional (RTRLN) serta Rencana Zonasi Wilayah Pesisir (RZWP3K) di tingkat provinsi. Pada 2021, Kementerian Kelautan dan Perikanan menerbitkan Permen KP No. 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut. Regulasi ini menjadi instrumen teknis utama dalam pembagian kewenangan dan mekanisme perencanaan ruang laut. Permen ini menetapkan:

1. Pemerintah pusat berwenang atas laut di atas 12 mil dan kegiatan strategis nasional seperti kabel bawah laut dan pertahanan.
2. Pemerintah provinsi berwenang mengelola ruang laut hingga 12 mil, termasuk penyusunan RZWP3K dan pemberian izin lokasi kegiatan kelautan.
3. Kabupaten/kota berfokus pada pengelolaan wilayah darat pesisir, pemberdayaan nelayan, dan perlindungan ekosistem pantai.

Permen KP 28/2021 juga menegaskan prinsip *integrated coastal zone management* (ICZM) sebagai dasar pengelolaan ruang laut secara lintas sektor dan lintas wilayah. Dengan demikian, sistem hukum pesisir Indonesia semakin terarah menuju tata kelola terintegrasi yang berbasis data spasial dan keberlanjutan lingkungan.

B. Kesesuaian Pengaturan Kewenangan Pengelolaan Wilayah Pesisir dengan Prinsip Otonomi Daerah dalam Pasal 18 UUD NRI 1945

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen merupakan landasan konstitusional utama bagi penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Pasal tersebut menegaskan bahwa pemerintahan daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam ayat (5) ditegaskan pula bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat. Norma ini menunjukkan adanya keseimbangan antara prinsip kesatuan nasional dan kebebasan daerah, di mana otonomi dimaksudkan bukan hanya sebagai pelimpahan kewenangan administratif, melainkan juga sebagai perwujudan demokrasi konstitusional. Dalam tafsir Mahkamah Konstitusi, khususnya Putusan Nomor 010/PUU-I/2003, istilah “seluas-luasnya” berarti daerah berhak menyelenggarakan pemerintahan sendiri secara mandiri sepanjang tidak mengancam integrasi nasional dan tetap berada dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Secara teoritis, Jimly Asshiddiqie (2005) menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak bagi rakyat di daerah untuk mengatur dirinya sendiri (*self-government*) dalam kerangka kesatuan negara. Otonomi bukan semata persoalan administrasi, tetapi juga politik, karena memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat lokal dalam menentukan arah pembangunan daerah. Sementara itu, Ni'matul Huda (2010) menegaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah harus memenuhi tiga unsur: kewenangan substantif, kelembagaan yang mandiri, dan partisipasi masyarakat. Ketiga unsur ini menjadi indikator sejauh mana suatu kebijakan desentralisasi sejalan dengan semangat Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu, pengaturan kewenangan dalam bidang pengelolaan wilayah pesisir harus dievaluasi bukan hanya dari aspek efisiensi pemerintahan, tetapi juga dari sejauh mana ia memperkuat kapasitas daerah dan membuka ruang partisipasi masyarakat pesisir sebagai subjek hukum yang dilindungi konstitusi. Jika ditelusuri secara historis, pengaturan kewenangan pengelolaan wilayah pesisir di Indonesia mengalami evolusi yang mencerminkan dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan simbol awal desentralisasi luas pascareformasi. Undang-undang ini memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah dalam mengatur hampir seluruh urusan pemerintahan, termasuk pengelolaan wilayah laut. Pembagian yurisdiksi laut ditetapkan dengan batas 12 mil untuk provinsi dan 4 mil untuk kabupaten/kota. Kebijakan ini sejalan dengan prinsip *subsidiarity* yang menghendaki bahwa urusan publik harus dilaksanakan oleh tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat sejauh mungkin, kecuali apabila urusan tersebut tidak dapat ditangani secara efektif di tingkat tersebut. Dalam konteks pesisir, prinsip ini sangat relevan karena masyarakat lokal merupakan aktor utama dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya laut.

Penerapan UU 22/1999 membawa dampak positif terhadap munculnya inovasi pengelolaan sumber daya pesisir di tingkat lokal. Beberapa daerah seperti Maluku, Sulawesi Utara, dan Bali menerapkan pendekatan *community-based management* yang berbasis pada kearifan lokal seperti sasi laut. Namun, kelemahan mendasar terletak pada kesiapan kelembagaan dan koordinasi antarlevel pemerintahan. Banyak kabupaten tidak memiliki

kemampuan teknis untuk mengelola wilayah laut, sehingga terjadi tumpang tindih izin dan konflik antarwilayah. Akibatnya, meskipun UU 22/1999 paling mendekati semangat otonomi seluas-luasnya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945, pelaksanaannya belum memenuhi unsur tanggung jawab administratif dan akuntabilitas publik. Desentralisasi yang terlalu cepat tanpa kesiapan struktur pemerintahan justru menimbulkan fragmentasi kebijakan dan kesenjangan antar daerah.

Kelemahan tersebut kemudian menjadi alasan utama lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Regulasi ini berupaya menata kembali hubungan antara pusat dan daerah agar lebih seimbang. Pemerintah pusat tetap mempertahankan pembagian kewenangan laut 12 mil untuk provinsi dan 4 mil untuk kabupaten/kota, tetapi memperkenalkan prinsip desentralisasi terkendali dengan tiga bentuk hubungan: desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pemerintah pusat memiliki peran menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria kebijakan, sementara daerah menjalankan fungsi operasional sesuai kemampuan masing-masing. Dalam bidang pesisir, UU 32/2004 mengkategorikan pengelolaan wilayah laut sebagai urusan pilihan, artinya hanya daerah yang memiliki potensi kelautan yang signifikan yang dapat mengelolanya. Secara yuridis, pengaturan ini masih sejalan dengan Pasal 18 UUD 1945 karena tetap menjamin otonomi substantif bagi daerah. Namun, dari segi implementasi, model ini menghasilkan kerumitan koordinasi lintas daerah dan banyak perda yang tidak selaras dengan kebijakan nasional. Evaluasi Bappenas (2009) menemukan bahwa hampir 40 persen perda kelautan bertentangan dengan prinsip keberlanjutan dan perlindungan lingkungan. Dengan demikian, UU 32/2004 memang memperbaiki aspek pengawasan, tetapi justru mengurangi ruang inovasi daerah dan partisipasi publik.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang kemudian direvisi oleh UU No. 1 Tahun 2014 menandai perubahan paradigma dari sekadar administratif menjadi ekologis dan partisipatif. Regulasi ini memperkenalkan konsep Integrated Coastal Zone Management (ICZM), yaitu pendekatan terpadu lintas sektor dan lintas wilayah untuk pengelolaan pesisir. Pembagian kewenangan tetap mempertahankan struktur hierarkis: pusat berwenang atas laut di atas 12 mil, provinsi 0–12 mil, dan kabupaten/kota 0–4 mil. Sistem ini dinilai paling seimbang karena memadukan efektivitas koordinasi dengan otonomi lokal. UU ini juga memperkenalkan Hak Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (HP-3) sebagai instrumen pemberian hak kelola kepada masyarakat dan badan usaha. Dalam perspektif konstitusional, HP-3 memperkuat partisipasi publik yang merupakan elemen penting dari otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945. Namun, HP-3 juga menimbulkan persoalan serius karena membuka peluang privatisasi laut. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 3/PUU-VIII/2010 membatalkan beberapa pasalnya karena dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Putusan ini menegaskan bahwa hak pengelolaan tidak boleh mengarah pada kepemilikan individu atas sumber daya alam. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang pesisir harus senantiasa berada dalam koridor penguasaan negara. Dari perspektif Pasal 18, UU 27/2007 masih sesuai karena menegakkan asas partisipatif dan desentralisasi fungsional, meskipun perlu pengawasan untuk menghindari penyimpangan terhadap prinsip keadilan sosial dalam Pasal 33.

Perubahan paling signifikan terjadi setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menarik seluruh kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan wilayah laut dan menyerahkannya kepada provinsi. Pemerintah pusat tetap menguasai wilayah di atas 12 mil hingga Zona Ekonomi Eksklusif. Rasionalisasi kebijakan ini didasarkan pada alasan efisiensi, konsolidasi pengawasan, dan pencegahan tumpang tindih izin antar kabupaten. Secara administratif, langkah ini meningkatkan efektivitas koordinasi, tetapi dari perspektif konstitusional menimbulkan perdebatan serius. Penghapusan kewenangan kabupaten di wilayah laut dianggap mengurangi makna substantif dari “otonomi seluas-luasnya” yang dijamin Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Menurut Halim (2018) dan Huda (2019), pengalihan kewenangan ke provinsi merupakan bentuk recentralisasi terselubung yang menggeser makna otonomi menjadi subordinasi daerah terhadap pemerintah provinsi. Kabupaten sebagai entitas pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat kehilangan kemampuan mengatur sumber daya pesisir yang sebenarnya menjadi urusan lokal. Akibatnya, masyarakat pesisir mengalami jarak struktural dengan pengambil keputusan, dan proses perizinan menjadi lebih panjang serta kurang transparan.

Penarikan kewenangan ini juga berdampak pada menurunnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) kabupaten pesisir dan melemahnya legitimasi sosial kebijakan kelautan. Banyak kebijakan pengelolaan laut dan reklamasi pasca-2014 tidak lagi melalui konsultasi publik di tingkat kabupaten, padahal prinsip partisipasi merupakan inti dari demokrasi lokal konstitusional. Dengan demikian, UU 23/2014 meskipun sah secara administratif, tidak sepenuhnya sesuai dengan roh Pasal 18 UUD 1945 karena meniadakan esensi self-government dan mempersempit ruang otonomi substantif daerah.

Sebagai tindak lanjut dari UU 23/2014, pemerintah menerbitkan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan dan Permen KP No. 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut. Kedua regulasi ini mempertegas pembagian kewenangan berdasarkan kapasitas teknis, bukan wilayah administratif. Pemerintah pusat berwenang atas laut di atas 12 mil, provinsi mengelola 0–12 mil, dan kabupaten/kota hanya berperan dalam pengelolaan darat pesisir serta pemberdayaan masyarakat. Pendekatan ini lebih efisien dan terkoordinasi, tetapi dalam perspektif konstitusi menimbulkan pertanyaan mendasar: apakah efisiensi dapat dijadikan alasan sah untuk membatasi otonomi daerah? Dalam kerangka prinsip subsidiarity, setiap urusan publik seharusnya diserahkan kepada level pemerintahan terendah sejauh mampu melaksanakannya. Karena itu, jika kabupaten memiliki kapasitas kelembagaan yang memadai, maka penghapusan seluruh kewenangannya di laut tidak sejalan dengan Pasal 18 UUD 1945. Permen KP 28/2021 memang mengusung prinsip Integrated Coastal Zone Management dan koordinasi lintas sektor, namun dalam praktiknya banyak provinsi menyusun RZWP3K tanpa partisipasi aktif masyarakat nelayan. Akibatnya, partisipasi publik yang dijamin konstitusi justru melemah.

Dari keseluruhan perkembangan tersebut tampak bahwa pengaturan kewenangan pesisir di Indonesia mengalami pergeseran paradigma dari desentralisasi luas (1999–2004) menuju desentralisasi terkendali (2004–2007), kemudian ke arah desentralisasi partisipatif (2007–2014), dan akhirnya recentralisasi fungsional (2014–sekarang). Pola ini mencerminkan tarik-ulur antara kepentingan nasional dan kemandirian daerah. Secara konstitusional, setiap perubahan tersebut dapat dinilai dari dua kriteria: pertama, sejauh mana pengaturan tersebut mendukung efektivitas pemerintahan dan menjaga integrasi nasional; dan kedua, sejauh mana ia memperkuat kemandirian daerah dan partisipasi publik. Jika kedua kriteria ini tidak seimbang, maka terjadi deviasi dari prinsip otonomi daerah dalam Pasal 18.

UU 22/1999 dan UU 27/2007 lebih menekankan aspek kemandirian daerah dan partisipasi masyarakat, sehingga lebih konstitusional secara substansial. Sebaliknya, UU 23/2014 dan Permen KP 28/2021 lebih menonjolkan efektivitas administratif dan keseragaman kebijakan nasional, tetapi mengorbankan makna demokrasi lokal. Padahal, otonomi daerah bukanlah tujuan pragmatis, melainkan prinsip politik yang menjamin kedaulatan rakyat di daerah. Ketika pengambilan keputusan mengenai sumber daya laut semakin jauh dari masyarakat pesisir, maka nilai konstitusional otonomi menjadi hampa.

Untuk menilai kesesuaian pengaturan kewenangan pesisir dengan Pasal 18 UUD 1945 secara objektif, perlu digunakan pendekatan teori subsidiarity dan good governance. Prinsip subsidiarity menegaskan bahwa urusan publik sebaiknya ditangani oleh unit pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat sejauh mampu melaksanakannya. Oleh karena itu, pengalihan kewenangan kelautan dari kabupaten ke provinsi tanpa pertimbangan kapasitas merupakan pelanggaran terhadap semangat tersebut. Di sisi lain, good governance menuntut partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam setiap kebijakan publik. Recentralisasi cenderung mengurangi transparansi dan menghambat partisipasi masyarakat pesisir yang justru menjadi pihak yang paling terdampak oleh kebijakan laut.

Dengan demikian, pengaturan kewenangan pesisir yang ada saat ini baru memenuhi sebagian dari prinsip otonomi daerah. Dari segi efektivitas dan integrasi nasional, kebijakan ini kuat. Namun, dari sisi demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat, masih lemah. Agar kembali sejalan dengan Pasal 18 UUD 1945, sistem pembagian kewenangan perlu diarahkan ke model desentralisasi fungsional kolaboratif atau co-management. Dalam model ini, pemerintah pusat berperan menetapkan norma dan kebijakan nasional, provinsi berfungsi sebagai koordinator lintas kabupaten, sementara kabupaten tetap memiliki ruang mengatur aspek lokal seperti konservasi, pemberdayaan masyarakat, dan pengawasan lingkungan. Masyarakat adat dan kelompok nelayan harus dilibatkan secara aktif dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pesisir. Model ini tidak hanya meningkatkan efektivitas tetapi juga menghidupkan kembali esensi demokrasi lokal dan prinsip tanggung jawab bersama antara negara dan rakyat dalam pengelolaan sumber daya laut. Dengan pendekatan tersebut, prinsip otonomi daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 akan tetap terjaga tanpa mengorbankan integrasi nasional. Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab sebagaimana dimaksud konstitusi bukan berarti kebebasan absolut daerah, tetapi kemampuan untuk mengelola urusan lokal secara mandiri dengan tetap berkoordinasi dalam sistem nasional. Pengelolaan wilayah pesisir yang adil, partisipatif, dan berkelanjutan hanya dapat dicapai jika setiap tingkatan pemerintahan diberi peran yang proporsional sesuai kapasitasnya. Dalam konteks ini, pelaksanaan desentralisasi kelautan yang terlalu terpusat pada provinsi perlu ditinjau ulang. Semangat desentralisasi yang dikandung dalam Pasal 18 UUD 1945 menghendaki keseimbangan antara kekuasaan pusat dan kemandirian daerah. Oleh karena itu, pembaharuan hukum ke depan perlu mengembalikan sebagian kewenangan pengelolaan laut kepada kabupaten dalam bentuk delegasi terukur, memperkuat mekanisme partisipasi masyarakat, dan

menjamin bahwa setiap kebijakan pesisir tetap berpihak pada keadilan ekologis dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

4. Kesimpulan

Perjalanan pengaturan kewenangan pengelolaan wilayah pesisir di Indonesia dari tahun 1999 hingga 2025 memperlihatkan dinamika yang mencerminkan hubungan fluktuatif antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam dua dekade terakhir, arah kebijakan hukum menunjukkan pola yang bergerak dari desentralisasi luas menuju recentralisasi fungsional. Perubahan ini tampak dari evolusi regulasi mulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, hingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan turunannya seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 serta Permen KP Nomor 28 Tahun 2021. Pertama, dari sisi pengaturan pembagian kewenangan, setiap periode regulasi menampilkan karakteristik tersendiri. UU 22 Tahun 1999 merupakan titik awal desentralisasi luas dengan memberikan otonomi penuh kepada daerah dalam mengelola sumber daya pesisir dan laut. UU ini membuka ruang bagi daerah untuk berinovasi, namun kelemahan dalam kesiapan kelembagaan dan koordinasi menyebabkan ketidakefisienan. UU 32 Tahun 2004 berupaya menata kembali sistem tersebut melalui desentralisasi terkendali dengan mempertegas pembagian urusan pemerintahan. Meskipun memperbaiki struktur koordinasi, UU ini tetap menghadapi tumpang tindih kebijakan antarlevel pemerintahan. UU 27 Tahun 2007 jo. UU 1 Tahun 2014 kemudian membawa pendekatan baru yang menekankan partisipasi masyarakat dan prinsip keberlanjutan ekologis melalui konsep Integrated Coastal Zone Management. Namun, pengaturan Hak Pengelolaan Wilayah Pesisir (HP-3) menimbulkan problem konstitusional karena membuka peluang privatisasi laut, sehingga sebagian ketentuannya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Perubahan paling besar muncul dengan UU 23 Tahun 2014 yang menarik seluruh kewenangan kabupaten/kota dalam pengelolaan laut dan menyerahkannya kepada provinsi. Regulasi ini memperkuat efektivitas administratif dan keseragaman kebijakan, namun mengurangi peran pemerintah daerah tingkat dua dan partisipasi masyarakat. Secara umum, perubahan regulasi menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia sedang berupaya mencari keseimbangan antara efektivitas tata kelola nasional dan kemandirian daerah. Namun, pada praktiknya, dominasi logika administratif dan efisiensi sering kali menggeser makna sejati desentralisasi yang diamanatkan konstitusi. Pembagian kewenangan yang ideal dalam pengelolaan pesisir seharusnya tidak hanya berbasis batas yurisdiksi, tetapi juga mempertimbangkan kapasitas kelembagaan, kondisi sosial-ekonomi masyarakat pesisir, serta kebutuhan koordinasi lintas wilayah. Kedua, dari sisi kesesuaian pengaturan kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dengan prinsip otonomi daerah dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, dapat disimpulkan bahwa tidak semua regulasi pascareformasi sepenuhnya sejalan dengan prinsip konstitusional tersebut. Pasal 18 menegaskan tiga pilar utama otonomi: kemandirian daerah, tanggung jawab administratif, dan partisipasi masyarakat. UU 22 Tahun 1999 dan UU 27 Tahun 2007 relatif paling konstitusional karena memberi ruang luas bagi daerah dan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pesisir. Sebaliknya, UU 23 Tahun 2014 dan Permen KP 28 Tahun 2021 lebih menekankan efisiensi teknokratis dengan menarik kewenangan ke tingkat provinsi, sehingga melemahkan makna self-government yang dijamin konstitusi. Pergeseran kewenangan ini secara normatif memang memperkuat koordinasi lintas wilayah, tetapi secara substantif mengurangi kedekatan pemerintahan dengan masyarakat. Hal tersebut menimbulkan beberapa implikasi negatif, seperti menurunnya legitimasi sosial kebijakan pesisir, berkurangnya pendapatan daerah pesisir, serta terpinggirkannya partisipasi komunitas lokal. Dalam kacamata hukum tata negara, langkah recentralisasi semacam ini cenderung bertentangan dengan semangat demokrasi lokal yang terkandung dalam Pasal 18 UUD NRI 1945, karena mengubah orientasi otonomi dari self-governing menjadi shared administration. Dari kedua dimensi tersebut, dapat disimpulkan bahwa arah kebijakan pengelolaan wilayah pesisir Indonesia perlu dikoreksi agar kembali pada keseimbangan antara efektivitas nasional dan kemandirian lokal. Prinsip otonomi daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 menuntut agar urusan pemerintahan, termasuk pengelolaan wilayah pesisir, diserahkan kepada tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat sejauh memungkinkan, sesuai dengan asas subsidiarity. Oleh karena itu, model desentralisasi fungsional kolaboratif atau co-management menjadi solusi paling ideal. Dalam model ini, pemerintah pusat bertugas menetapkan kebijakan nasional dan pengawasan makro; provinsi berperan sebagai koordinator regional; kabupaten/kota menangani aspek sosial, ekonomi, dan konservasi lokal; sedangkan masyarakat pesisir berperan aktif dalam pengambilan keputusan dan pengawasan. Dengan penerapan model tersebut, pengelolaan wilayah pesisir tidak hanya akan lebih efektif secara administratif, tetapi juga lebih adil dan demokratis. Prinsip “otonomi seluas-luasnya yang nyata dan bertanggung jawab” sebagaimana diamanatkan Pasal 18 UUD NRI 1945 dapat terwujud, di mana setiap tingkatan pemerintahan menjalankan kewenangannya secara proporsional dan berkoordinasi dalam sistem nasional. Akhirnya, kesejahteraan masyarakat pesisir, kelestarian ekosistem laut, dan integrasi kebijakan nasional dapat berjalan beriringan di bawah payung konstitusi yang menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Referensi

1. Adrianto, L. (2005). *Desentralisasi dan Pengelolaan Sumber Daya Kelautan di Indonesia*. Bogor: IPB Press.
2. Asshiddiqie, J. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
3. Bappenas. (2009). *Laporan Evaluasi Kebijakan Desentralisasi Kelautan*. Jakarta: Bappenas.
4. Baskoro, A., & Hofifah, H. (2023). Instabilitas Tata Kelola Kelautan Dan Perikanan: Perizinan, Kewenangan Dan Dampak Terhadap Masyarakat Pesisir. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 12(3).
5. Dahuri, R. (2003). *Paradigma Baru Pembangunan Indonesia Berbasis Kelautan*. Jakarta: Gramedia.
6. Fadani, V. E. (2025). *Evaluasi Desain Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Undang-undang Pelayaran (Studi di Kabupaten Penajam Paser Utara, Provinsi Kalimantan Timur)* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).
7. Fazria, Z. (2021). *Implikasi yuridis pasal 4 ayat 2 undang-undang nomor 3 tahun 2020 terhadap sentralisasi pengelolaan minerba daerah oleh pemerintah pusat* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim).
8. Halim, H. (2018). "Dampak UU 23/2014 terhadap Otonomi Pengelolaan Wilayah Pesisir." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 4(2).
9. Hendi, G. *Kewenangan Pengelolaan Wilayah Laut Pesisir menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
10. Huda, N. (2010). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Nusa Media.
11. Huda, N. (2019). Desentralisasi Asimetris dan Implikasinya terhadap Pemerintahan Daerah. *Jurnal Konstitusi*, 16(4), 681–700.
12. Jamal, A. (2019). "Evaluasi Kapasitas Kelembagaan Daerah dalam Desentralisasi Kelautan." *Jurnal Pemerintahan Daerah*, 7(1).
13. Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2021). *Permen KP No. 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut*.
14. Pahlevi, M. F. (2021). *Implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-pulau Kecil Di Kabupaten Lingga* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Riau).
15. Simorangkir, A., & Widyaningrum, T. (2021). Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Eksekutif Setelah Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Hukum Staatrechts*, 4(1), 51-77.
16. Zamroni, M., & Kafrawi, R. M. (2021). Perlindungan masyarakat hukum adat di wilayah pesisir pasca berlakunya UU Nomor 11 tahun 2020 tentang cipta kerja. *Perspektif Hukum*, 235-256.