

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Salah satu agenda reformasi nasional yang dicanangkan oleh pemerintah adalah yang menyangkut otonomi daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah segenap kemampuan sumber daya dan potensi yang ada di daerah harus dimanfaatkan sebesar-besarnya dengan disertai kebijaksanaan dan langkah-langkah yang tepat guna tujuan pembangunan daerah. Kegiatan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Di dalam APBD tersebut bukan hanya anggaran pembangunan saja yang dapat dilihat, tetapi juga seluruh kegiatan pemerintah dalam satu tahun anggaran yang bersangkutan tergambar dalam bentuk angka-angka sesuai dengan rencana yang telah digariskan oleh pemerintah daerah.<sup>1</sup>

Kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya termasuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, tentu saja tidak dapat berjalan secara lancar dan mencapai hasil sebagaimana diharapkan apabila tidak ditunjang oleh pencapaian dan peningkatan pendapatan daerah terutama Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS) sebagai salah satu tolak ukur otonomi di suatu tempat.

---

<sup>1</sup> Zulkarnaen (et.al), *Potensi Konflik di Daerah Pertambangan, Kasus Pongkor dan Cilandak*, Jakarta: LIPI, 2003, hlm. 23.

Pelaksanaan otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) yang menegaskan kembali pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah menurut Undang-Undang Pemerintah Daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Kebijakan otonomi luas yang berkembang pesat sejak 1999 telah menempatkan daerah (khususnya kabupaten/kota) sebagai ujung tombak penyelenggaraan fungsi pelayanan umum dan pembangunan. Sejalan dengan hal tersebut, maka daerah diberikan kewenangan yang luas untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan, serta hak untuk menggali berbagai potensi dan sumber pendapatan guna mendukung implementasi urusan-urusan pemerintahan tadi secara optimal. Dengan kewenangan dan hak otonom yang jauh lebih luas dan lebih besar tadi, maka wajarlah jika kebijakan otonomi telah mendorong lahirnya iklim kompetisi antar daerah dalam membangun daerahnya.<sup>3</sup>

Di satu sisi kondisi di atas mengilustrasikan dengan cukup jelas bahwa kebijakan otonomi daerah sesungguhnya memberikan tanggung jawab dan beban kerja yang jauh lebih berat kepada daerah, dibanding pada masa-masa sebelumnya, namun di sisi lain, pemerintah daerah masih dihadapkan pada berbagai permasalahan klasik berupa keterbatasan kualitas dan kuantitas

---

<sup>2</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Pajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001, hlm.21.

<sup>3</sup> HAW Widjaja, *Pemerintahan Desa/Marga*, Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2001, hlm.1

sumber daya, baik anggaran, SDM maupun sarana dan prasarana. Hal ini mengharuskan jajaran aparat daerah untuk berpikir secara kreatif dan inovatif untuk membangun sistem manajemen pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.<sup>4</sup>

Salah satu strategi yang dapat ditempuh adalah dengan mengembangkan pola-pola partisipasi, kerjasama, dan kemitraan dalam penyelenggaraan suatu urusan dan/atau kewenangan tertentu.<sup>5</sup> Selain karena alasan keterbatasan sumberdaya alam yang berbeda di suatu wilayah, urgensi penyelenggaraan kerjasama juga dihadapkan pada adanya perkembangan dinamika kehidupan masyarakat yang semakin tinggi. Sebagai akibat dari dinamika masyarakat yang tinggi tadi, interaksi masyarakat di bidang-bidang ekonomi, sosial, maupun pemerintahan tidak lagi berlangsung pada lingkup suatu daerah otonom saja, melainkan telah melebar hingga melewati batas wilayah daerah yang bersangkutan.

Sebelum diberlakukan otonomi daerah, peranan pemerintah pusat sangat mendominasi dalam usaha pemanfaatan sumberdaya alam, termasuk sumber daya perikanan, terlebih sifatnya yang sentralisme dan antipluralisme hukum adat/aturan lokal. Sentralisme kebijakan dan anti pluralisme hukum bersifat destruktif, karena keduanya secara sinergis telah menciptakan konflik antar pelaku perikanan dan tumpang tindihnya wilayah penangkapan ikan.<sup>6</sup> Di

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Kusumastanto dan Solihin, “Aspek Hukum dalam Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut di Era Desentralisasi” [Makalah]. Disampaikan pada Seminar Nasional Implementasi Pengendalian Kerusakan Lingkungan Pesisir dan Laut dari Undang-undang Perikanan dalam Proyeksi Pembangunan Pesisir dan Laut ke Depan diselenggarakan oleh Himasper FPIK-Universitas Brawijaya. 16 September 2004, hlm 8.

samping itu sentralisme dan antipluralisme, juga mengakibatkan terjadinya degradasi dan mengabaikan kepentingan-kepentingan lokal.

Perikanan merupakan sistem yang kompleks karena banyak pihak yang berkepentingan untuk memanfaatkannya. Pihak yang paling vital adalah pelaku ekonomi kecil yang merupakan lapisan yang cukup banyak. Mereka ini sebagian hidup di wilayah terpencil dengan alternatif pekerjaan yang terbatas sehingga mereka hidup dalam kemiskinan. Dari sisi sosial-ekonomi, pemanfaatan kekayaan laut masih terbatas pada kelompok pengusaha besar dan pengusaha asing yang tergolong pelaku ekonomi dengan jumlah terbesar. Pelaku ekonomi skala usaha menengah maupun pelaku ekonomi kecil termasuk dalam kelompok profesi paling miskin di Indonesia.<sup>7</sup>

Sumber daya perikanan kelautan yang sifatnya lintas wilayah perlu mendapatkan perhatian yang cermat mengingat kemungkinan timbulnya konflik "kewenangan" sangat terbuka. Sumber daya ini telah lama diketahui membawa permasalahan yang kompleks terkait dengan hak kepemilikannya (*property rights*). Pemberlakuan kebijakan otonomi daerah memunculkan banyak permasalahan seperti kesalahpahaman dalam mis-interpretasi makna dari batasan "kewenangan" yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Meskipun pendapat di atas cukup beralasan namun, konflik horisontal tersebut tidak selalu ada hubungannya dengan otonomi daerah karena konflik

---

<sup>7</sup> Sumintarsih. (et.al), *Kearifan Lokal di Lingkungan Masyarakat Nelayan Madura*. Yogyakarta: Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata : Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional Yogyakarta, 2005, hlm. 34.

serupa pernah terjadi sejak dulu.<sup>8</sup> Konflik adalah hubungan antara dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki atau yang merasa memiliki sasaran-sasaran yang tidak sejalan dan terjadi ketika tujuan dalam masyarakat tidak sejalan.<sup>9</sup> Konflik nelayan adalah ketidakharmonisan diantara pengguna sumber daya laut.

Sumber daya ikan sebagai bagian kekayaan bangsa Indonesia perlu dimanfaatkan secara optimal untuk kemakmuran rakyat dengan mengusahakannya secara berdaya guna dan berhasil guna serta selalu memperhatikan kelestariannya. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengamanatkan agar pemanfaatan sumber daya ikan diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Dengan demikian pemanfaatan sumber daya ikan tersebut pada dasarnya hanya dapat dilaksanakan oleh warga negara Republik Indonesia, baik secara perorangan maupun dalam bentuk badan hukum dan harus dapat dinikmati secara merata, baik oleh produsen maupun konsumen.

Pemerataan pemanfaatan sumber daya ikan hendaknya juga terwujud melalui perlindungan terhadap kegiatan usaha yang masih lemah seperti nelayan dan petani ikan kecil agar tidak terdesak oleh kegiatan usaha yang lebih kuat.<sup>10</sup> Provinsi Jawa Barat sebagai daerah otonom yang terletak di pesisir pantai memiliki sumberdaya alam berupa pesisir dan perairan laut yang

---

<sup>8</sup> A Satria, *Dinamika Modernisasi Perikanan, Formasi Sosial dan Mobilitas Nelayan*. Bandung: HUP, 2001, hlm. 56.

<sup>9</sup> Fisher S (et.al), *Mengelola Konflik : Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*, Diterjemahkan oleh The British Council, Jakarta: Kartikasari, 2000, hlm.23.

<sup>10</sup> Komariah Pandia, "Efektifitas Perizinan Usaha Perikanan Dalam Melindungi Sumber Daya Laut Khususnya Ikan", diakses pada (<http://www.repository.usu.ac>) 27 Mei 2015 Pukul 19:00.

cukup luas. Potensi sumber daya perikanan berupa penangkapan ikan di laut, budi daya laut, budi daya air payau, budi daya air tawar dan pengolahan hasil perikanan sangat berpotensi untuk dikembangkan guna mendukung kegiatan ekonomi masyarakat sekaligus meningkatkan kesejahteraan. Sumber daya ikan sebagai bagian kekayaan bangsa Indonesia perlu dimanfaatkan secara optimal untuk kemakmuran rakyat dengan mengusahakannya secara berdaya guna dan berhasil guna serta selalu memperhatikan kelestariannya. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 mengamanatkan agar pemanfaatan sumber daya ikan diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Pemanfaatan sumber daya ikan tersebut pada dasarnya hanya dapat dilaksanakan oleh warga negara Republik Indonesia, baik secara perorangan maupun dalam bentuk badan hukum dan harus dapat dinikmati secara merata, baik oleh produsen maupun konsumen. Pemerataan pemanfaatan sumber daya ikan hendaknya juga terwujud dalam perlu perlindungan terhadap kegiatan usaha yang masih lemah seperti nelayan dan petani ikan kecil agar tidak terdesak oleh kegiatan usaha yang lebih kuat.

Salah satu cara untuk menjaga kelestarian sumber daya ikan adalah dilakukan dengan pengendalian usaha perikanan melalui perizinan dan pembinaan terhadap masyarakat dalam usaha bidang perikanan. Dinas Kelautan dan Perikanan merupakan lembaga yang bertugas menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah dalam bidang perikanan dan kelautan dengan

segala potensi yang dimilikinya serta menyelenggarakan tugas-tugas yang diberikan kepala daerah.

Seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah tahun 2004 dan Peraturan Pelaksana Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, permasalahan yang paling menonjol dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yakni berkaitan dengan adanya tarik ulur kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi dengan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Setiap pemerintahan daerah baik pemerintahan daerah provinsi maupun pemerintahan daerah kabupaten/kota telah menuangkan berbagai kebijakan dalam rangka mengimplementasikan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya ke dalam bentuk produk hukum daerah, baik peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah.

Namun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa pada perubahan kewenangan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan kewenangan yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota dilimpahkan atau diserahkan kepada pemerintahan daerah provinsi dan begitu pula sebaliknya. Namun demikian, hingga saat ini peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum diterbitkan, sementara itu Pasal 410 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengamanatkan untuk menerbitkan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak diundangkan. Sementara itu, di lain pihak pelaku kegiatan ekonomi di daerah sangat membutuhkan adanya jaminan kepastian hukum seiring dengan terjadinya kebijakan transisional penyerahan penyelenggaraan urusan pemerintahan pasca lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Urusan pilihan lebih detail dan rinci meliputi 8 (delapan) urusan diantaranya adalah:

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pariwisata;
3. Pertanian;
4. Kehutanan;
5. Energi dan sumber daya mineral;
6. Perdagangan;
7. Perindustrian; dan
8. Transmigrasi.

Permasalahan yang timbul dari gambaran di atas yaitu terkait dengan:

1. Kepastian hukum penyelenggaraan urusan pengelolaan sumber daya perikanan laut pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan
2. Pemerintah dapat menerapkan diskresi dalam masa transisional pada masa pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan kebijakan penyelenggaraan urusan pengelolaan

sumber daya perikanan laut pada masa transisi pasca perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah diterbitkan.

Berdasarkan penelusuran penulis, tidak menemukan adanya karya ilmiah atau tulisan yang sama dengan penulisan ini. Adapun penelusuran yang dilakukan, penulis menemukan beberapa tulisan yang relevan dengan tulisan ini yakni sebuah skripsi berjudul, “Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber daya Ikan Layur di Perairan Pelabuhan Ratu, Sukabumi, Jawa Barat” tulisan yang dibuat oleh Widi Astuti.<sup>11</sup> Penulisan sejenis lainnya adalah sebuah skripsi berjudul, “Studi pengelolaan Kawasan Pesisir Untuk Kegiatan Wisata Pantai (Kasus Teleng Ria Kabupaten Pacitan, Jawa Timur” tulisan yang dibuat oleh Patris Rofin.<sup>12</sup>

Kedua tulisan yang dibuat oleh Widi Astuti dan Patris Rofin berbeda dengan penulisan penulis. Penulisan yang dibuat oleh Widi Astuti berisi tentang pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan layur dengan menggunakan pancingan layur sudah optimal, pengoperasian pancing layur telah memberikan keuntungan bagi nelayan yang mengusahakannya dan kelayakan investasi dari usaha pancing layur di masa yang akan datang. Sedangkan penulisan yang dibuat oleh Patris Rofin berisi tentang pengelolaan kawasan pesisir untuk kegiatan wisata pantai kasus teleng ria Kabupaten Pacitan di Jawa Timur.

---

<sup>11</sup> Widi Astuti, “Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumberdaya Ikan Layur di Perairan Pelabuhan Ratu, Sukabumi, Jawa Barat” diakses pada repository.ipb.ac.id pada tanggal 8 Oktober 2015 pukul 12:33.

<sup>12</sup> Patris Rofin, “Studi pengelolaan Kawasan Pesisir Untuk Kegiatan Wisata Pantai (Kasus Teleng Ria Kabupaten Pacitan, Jawa Timur)” diakses pada [www.academia.edu/3432497](http://www.academia.edu/3432497) pada tanggal 8 Oktober pukul 12:00.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut di atas, penulis melakukan sebuah penulisan dalam bentuk skripsi dengan judul: **“KEPASTIAN HUKUM PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN LAUT DIKAITKAN DENGAN KEBIJAKAN TRANSISIONAL DI JAWA BARAT PASCA DITERBITKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH”**

### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang penulisan di atas, maka dalam penulisan ini, permasalahan dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kepastian hukum pengelolaan sumber daya perikanan laut dikaitkan dengan kebijakan transisional pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana kebijakan dan penerapan diskresi dalam masa transisional pada penyelenggaraan urusan pengelolaan sumber daya perikanan laut pasca perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Penerbitan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

### **C. Tujuan Penulisan**

Suatu kegiatan yang dilakukan seseorang sudah pasti mempunyai maksud dan tujuan tertentu. Sesuai dengan perumusan masalah di atas maka, tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memahami dan mengkaji kebijakan penyelenggaraan urusan pengelolaan sumber daya perikanan laut pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Untuk memahami dan mengkaji kebijakan dan penerapan diskresi pada masa transisional pada penyelenggaraan pengelolaan sumber daya perikanan laut pasca perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Penerbitan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **D. Kegunaan Penulisan**

Kegunaan atau manfaat yang dapat diperoleh dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Untuk mengembangkan hukum pada umumnya hukum dan Hukum Administrasi (HAN) pada khususnya terkait kebijakan di dalam masa transisional dalam pengelolaan Sumber Daya Perikanan Lsut pasca diberlakukannya Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Kegunaan Praktis

Untuk memberikan masukan serta tambahan pengetahuan bagi Pemerintahan Daerah yang terkait pengelolaan Sumber Daya Perikanan Lsut pasca diberlakukannya Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah..

## E. Kerangka Pemikiran

### 1. Kerangka Konseptual

Negara merupakan lembaga yang mempunyai kekuasaan yang sangat besar dalam suatu masyarakat yang diperoleh karena negara merupakan pelembagaan dari kepentingan umum.<sup>13</sup> Oleh karena itu hubungan antar negara dan hukum bukanlah hubungan sebab akibat, tetapi hubungan yang lebih bersifat abstrak bahkan cenderung tidak ada hubungan sama sekali karena itu, hukum bukan merupakan penjelmaan dari perintah negara ataupun kehendak negara.<sup>14</sup>

Berdasarkan hal di atas, sifat negara yang pertama dari negara hukum ialah adanya pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Namun tidak lagi dapat melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Negara tidak lagi mempunyai kedudukan yang maha kuasa dari masyarakatnya. Tindakannya selalu dihadapkan dan dibatasi oleh ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, ketika individu mempunyai hak terhadap negara itulah analisis yang pertama dari bentuk negara hukum dalam pandangan yang lebih luas berarti masyarakat mempunyai hak terhadap penguasa dan perseorangan mempunyai hak terhadap masyarakat. Jadi dapat dikatakan pula bahwa ada satu lapangan pribadi dari tiap-tiap orang yang tidak dapat dicampuri oleh negara, yaitu apabila negara kedalam masalah pribadi atau perseorangan maka keterlibatannya itu harus berdasarkan hukum terlebih dahulu. Inilah yang dinamakan *asas*

---

<sup>13</sup> Mahmud Sujuti, *Politik Tarekat*, Yogyakarta: Galang Press, 2001, hlm. 181.

<sup>14</sup> Dedi Ismatullah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara Mutakhir*, Bandung: Pustaka Atadbir, 2006, hlm. 162.

*legaliteit* dari negara hukum. Peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk merupakan satu aturan untuk membatasi kekuasaan negara dalam melakukan hukum lainnya harus ditataati oleh negara dan badan-badan penyelenggara kekuasaan lainnya.

Ada dua prinsip pokok yang tercantum dalam UUD 1945 yang menjiwai sistem pemerintahan negara Indonesia yaitu:<sup>15</sup>

- a. Indonesia adalah yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan (*machstaat*);
- b. Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) bukan berdasarkan absolutisme (kekuasaan tanpa batas).

Maka dengan melihat dua prinsip tadi jelas negara Indonesia menganut paham demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis pemerintah yang sebatas kekuasaan dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi.

Dari hal yang tersebut di atas terlihat bahwa Administrasi Negara dalam menjalankan fungsi penyelenggara urusan pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang dilakukan oleh badan atau pejabatnya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa pejabat pemerintahan memiliki hak

---

<sup>15</sup> Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1961, hlm. 13.

untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan, yang di antaranya meliputi:

- a. menyelenggarakan aktivitas pemerintahan berdasarkan Kewenangan yang dimiliki;
- b. menetapkan keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan tindakan;
- c. menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan keputusan dan/atau tindakan.

Menurut Philipus M. Hadjon Administrasi Negara memperoleh wewenang tersebut dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi”. Terhadap kedua istilah tersebut Indroharto menjelaskan:<sup>16</sup>

“Pada atribusi terjadi pemberi wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini oleh peraturan perundang-undangan sendiri dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintah baru. Sedangkan pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Pejabat TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintah secara attributif kepada Badan atau Pejabat TUN lainnya. Jadi suatu delegasi itu selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.”

Dalam hubungan ini Prajudi Atmosudirdjo menyatakan: “asas diskresi (*discretie, Friese Ermessen*), artinya pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan “tidak ada peraturannya”, dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapat sendiri dengan alasan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas

---

<sup>16</sup> Tatang Odjo Suardja dan Didi Nursidi, “implementasi diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah”, hlm. 3 diakses pada <http://ejournal.kopertis4.or.id> tanggal 9 Oktober 2015 pukul 10:00.

legalitas tersebut di atas. Ada dua macam diskresi, yaitu: “diskresi bebas” bilamana undang-undang hanya menentukan batasan-batasannya, dan “diskresi terikat” bilamana undang-undang menetapkan beberapa alternatif untuk dipilih salah satu oleh Pejabat Administrasi yang dianggap paling dekat.

Pada dasarnya menggunakan diskresi atau *freies Ermessen* merupakan kewenangan eksekutif (pemerintah/pemerintah daerah) dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan, hal demikian dapat dipahami oleh karena pemerintahlah yang secara langsung bersentuhan dengan dinamika pelayanan publik. Dalam praktek pemerintahan daerah, implementasi diskresi oleh pejabat, dapat dijumpai dalam bentuk seperti surat edaran, surat keputusan, surat perintah, pengumuman, dan lain sebagainya.

Penggunaan diskresi sebagai bentuk kebebasan atau keleluasaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan khusus dalam lapangan pemerintahan dalam arti sempit, tetap harus tidak untuk merugikan masyarakat dan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum. Secara prosedur tata kelola pemerintahan pertanggungjawaban tersebut dilakukan kepada atasan pejabat yang bersangkutan.<sup>17</sup>

## 2. Kerangka Teoritis

Otonomi Daerah menurut Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah hak, wewenang dan

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 9.

kewajiban daerah otonom untuk mengurus sendiri, urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan definisi diskresi menurut Pasal 1 ayat 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan adalah keputusan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau tidak jelas, dan/atau tindakan.

Menurut H.D. Stoud adalah wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.

Penulis mengemukakan definisi implementasi yang dikemukakan oleh Lester dan Stewart. Yan yaitu “Implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*)”. Sedangkan definisi kebijakan menurut Anderson yang dikutip oleh Islamy dalam bukunya “Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara” menyebutkan bahwa: Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Sedangkan definisi implementasi kebijakan menurut Meter dan Horn Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat pemerintah atau swasta yang

diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.<sup>18</sup> Dari definisi di atas, penulis menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan dapat dikatakan sebagai tindakan melalui keputusan dari sejumlah aktor yang dipergunakan sebagai landasan bertindak dalam usaha mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dan kebijakan merupakan suatu alat untuk memecahkan masalah-masalah yang sedang terjadi ataupun mencegah masalah yang akan terjadi. Oleh karena itu, apa yang disepakati oleh perumus kebijakan menjadi pedoman bagi pelaksanaan implementasi dari isi kebijakan tersebut untuk mencapai hal tersebut di atas, menurut Meter dan Horn variabel-variabel implementasi kebijakan yang mempengaruhi dalam implementasi sebagai berikut, yaitu:<sup>19</sup>

- a. Ukuran dan Tujuan kebijakan;
- b. Sumber Daya;
- c. Karakteristik Agen Pelaksana;
- d. Sikap/Kecendrungan (*Disposition*) para Pelaksana;
- e. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana;
- f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

## F. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yuridis-normatif, karena merupakan penulisan hukum normatif (*legal*

---

<sup>18</sup> Agustino, "Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter van Horn, the Policy Implementation", diakses pada <https://kertyawitaradya.wordpress.com> tanggal 01 Oktober 2015, Pukul 22.00.

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

*research*) atau penulisan hukum doktriner,<sup>20</sup> yaitu cara pendekatan yang digunakan untuk memecahkan masalah penulisan dengan meneliti data sekunder.

Penulisan yuridis normatif digunakan karena dalam penulisan ini akan berusaha menemukan sampai sejauh mana pengaturan hukum positif dalam mewujudkan pengelolaan wilayah perikanan laut di propinsi Jawa Barat dalam menyelenggarakan perekonomian.

Metode penulisan yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

### **1. Sifat Penulisan**

Sifat Penulisan yang digunakan dalam penulisan ini adalah deskriptif analisis yaitu menjelaskan suatu gejala, peristiwa yang sedang diteliti dan berkaitan dengan kejadian sekarang. Dalam penulisan ini penulis mencoba menjelaskan bagaimana pengelolaan sumber daya perikanan laut pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### **2. Pendekatan Penulisan**

Penulisan skripsi ini dilakukan dengan menggunakan Pendekatan Undang-Undang (*statue approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan Undang-undang dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

---

<sup>20</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penulisan Hukum*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 9.

Pendekatan Konseptual beranjakan dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan, doktrin dan doktrin didalam ilmu hukum, akan akan menghasilkan pengetahuan hukum, konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan.

### 3. Jenis Data

Karena penulisan ini merupakan penulisan hukum doktrinal (normatif), maka jenis data yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder, yang mencakup:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari Ketentuan perundang-undangan nasional Indonesia<sup>21</sup> yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang berupa laporan-laporan pertemuan atau sidang lembaga di tingkat nasional, hasil-hasil penulisan, karya ilmiah, petunjuk pelaksana, petunjuk teknis, terbitan buletin, dokumen- dokumen lainnya.<sup>22</sup>
- c. Bahan hukum tersier, yaitu semua bahan hukum yang memberikan petunjuk/penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Meliputi bahan dari media internet, kamus, ensiklopedia dan sebagainya.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Mahmud Marzuki, *Penulisan Hukum*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 181.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Sumber data utama yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder atau disebut juga telaah kepustakaan atau *library research* karena sulitnya untuk mendapatkan data primer yang berupa pengamatan langsung di lapangan mengenai pelaksanaan pengelolaan sumber daya perikanan laut yang berbasis masyarakat. Untuk mengumpulkan data sekunder tersebut dipergunakan teknik pengumpulan data dengan cara studi lapangan dan studi kepustakaan yaitu membaca dan memilih ketentuan-ketentuan hukum nasional serta ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam pelaksanaan pengaturan pengelolaan sumber daya perikanan dalam penyelenggaraan perekonomian daerah.

Hal itu dilakukan dengan cara meneliti data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, sehingga sumber data utama yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder.

#### **5. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penulisan adalah data kualitatif, yang berupa data tertulis dari peraturan perundang-undangan dan buku-buku karya ilmiah atau literatur lainnya yang menunjang terhadap tinjauan yuridis terhadap penetapan kebijakan transisional penyelenggaraan sumber daya perikanan laut pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Semua data yang telah berhasil diperoleh, setelah dilakukan editing dan disusun secara sistematis akan dianalisis berdasarkan teknik analisa data secara yuridis kualitatif, dengan langkah-langkah kategorisasi dan interpretasi. Analisa kualitatif tersebut dilakukan melalui penalaran berdasarkan logika untuk dapat menarik kesimpulan yang logis, sebelum disusun dalam bentuk sebuah laporan penulisan.

Analisis data yang dilakukan secara kualitatif untuk penarikan kesimpulan-kesimpulan tersebut, tidak hanya bertujuan mengungkapkan kebenaran saja, tetapi juga bertujuan untuk memahami gejala-gejala yang timbul dalam pelaksanaan suatu ketentuan hukum mengenai pengelolaan sumber daya perikanan. Analisis kualitatif juga dilakukan untuk mengungkapkan sampai sejauh mana konsistensi dari implementasi kewenangan pemerintah Jawa Barat di wilayah pesisirnya, dalam kaitannya untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya perikanan yang sudah pasti akan payung hukumnya.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan sistematika penulisan yang disusun oleh penulis diuraikan sebagai berikut :

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan tentang latar belakang, identifikasi masalah, tujuan penulisan, kegunaan penulisan, kerangka

pemikiran, metode penulisan, dan sistematika penulisan.

**BAB II : OTONOMI DAERAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai otonomi daerah dalam sistem pemerintahan di indonesia yaitu Konsep Otonomi Daerah, Landasan Hukum Penyelenggaraan Hukum Administrasi Negara di Indonesia dan Pembagian Kewenangan dan Urusan dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia

**BAB III : KEWENANGAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERIKANAN LAUT DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DI JAWA BARAT**

Dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan laut dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Laut Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Laut Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

**BAB IV : ANALISIS KEPASTIAN HUKUM  
PENGELOLAAN SUMBER DAYA  
PERIKANAN LAUT DIKAITKAN DENGAN  
KEBIJAKAN TRANSISIONAL DI JAWA  
BARAT PASCA DITERBITKANNYA  
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN  
2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Dalam bab ini penulis akan membahas dari  
Identifikasi Masalah yang telah diuraikan dalam

**BAB I.**

**BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini penulis akan memberikan  
kesimpulan dan saran dari pembahasan  
sebagaimana diuraikan pada bab VI.