

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Legalitas Pemungutan Retrisbusi Obyek Wisata Yang Dilakukan Oleh LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam

1. Deskripsi Pantai Cengkong

Destinasi baru wisata hutan mangrove di pesisir Pantai Cengkong dan Damas Kabupaten Trenggalek, Jawa Timur semakin diminati wisatawan lokal maupun luar daerah setempat, mengacu statistik kunjungan yang terus meningkat sejak dua tahun terakhir. Kendati obyek wisata yang berada di Kecamatan Watulimo itu tergolong baru dan berada di wilayah Perhutani, pengembangan obyek wisata hutan mangrove Pancer di pesisir Pantai Cengkong diharapkan berdampak positif terhadap perekonomian masyarakat sekitar. Selain wisata hutan mangrove, di jalur menuju pesisir Watulimo telah lebih dulu dikembangkan sedikitnya tiga obyek wisata unggulan daerah, yakni Goa Lawa, Pantai Prigi, serta Pantai Pasir Putih.

Saat liburan, volume kunjungan ke tiga obyek wisata ini mencapai 3.000-5.000 per hari, terutama di Pantai Pasir Putih. Setelah hutan mangrove di pesisir Pantai Cengkong dan Damas dibangun jembatan kayu yang membelah hutan hingga ke ujung-ujung muara, wisatawan mulai membanjiri destinasi baru tersebut. Pada libur lebaran tahun lalu (2014), angka kunjungan wisatawan tembus hingga 6.000-an orang setiap harinya. Jumlah ini hanya

beda tipis dengan rata-rata kunjungan di Pasir Putih yang lebih dulu terkenal dan menjadi tujuan utama wisatawan.

Wisata hutan mangrove yang terletak di muara Sungai Pancer, Cengkong, Trenggalek merupakan satu dari dua destinasi wanawisata yang akan dikembangkan Perum Perhutani sebagai kawasan ekowisata percontohan yang produktif. Kawasan pesisir yang dihiasi hutan bakau seluas kurang-lebih 31 hektare dan masih masuk wilayah pengelolaan Perhutani itu dinilai memiliki nilai ekonomi wisata yang tinggi. Tidak hanya letak geografisnya yang berdekatan dengan obyek wisata Pantai Prigi dan Pasir Putih yang lebih dulu terkenal, tetapi juga memiliki nilai jual tinggi karena panorama hutan bakaunya yang terkenal. Pada dasarnya Cengkong memiliki dua tempat wisata, yaitu Hutan Mangrove dan Pantai Cengkong. Jarak keduanya hanya sejauh mata memandang / berdampingan dekat sekali. Hal inilah yang memicu timbulnya perdebatan siapa yang berwenang memunggut retribusi Pantai Cengkong.

2. Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Argo Lestari dan CV Pandu Alam

Seiring dengan semakin meningkatnya tekanan masyarakat terhadap kebutuhan ekonomi keluarga telah memaksa masyarakat untuk memanfaatkan sumber daya yang terkandung dalam hutan secara optimal namun tetap bertanggung jawab. Pada hakikatnya, keberadaan hutan mempunyai arti penting bagi kehidupan umat manusia di muka bumi. Sejak berabad-abad yang lalu, mulai zaman Kerajaan Kuno hingga masa

penjajahan, masyarakat Indonesia telah memanfaatkan sumber daya alam berupa hutan untuk mencukupi kebutuhan hidup.

Masyarakat Desa Karanggandu Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek dan sekitarnya adalah salah satu contoh kehidupan masyarakat yang memanfaatkan hutan sebagai tumpuan hidup mereka. Mereka melakukan berbagai aktivitas ekonomi di kawasan hutan yang berada di kekuasaan negara. Hubungan yang terjalin antara masyarakat tani Desa Karanggandu dan sekitarnya bersama LMDH Argo Lestari adalah hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Berbagai pelanggaran seperti penjarahan hutan dan faktor berdirinya LMDH Argo Lestari telah mewarnai hubungan dengan berbagai pihak. Hingga akhirnya berdirinya LMDH Argo Lestari dan pembentukan program-program kerjanya dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat kaum tani. CV Pandu Alam merupakan sebuah badan hukum yang didirikan di Kabupaten Trenggalek. CV Pandu Alam didirikan untuk ikut serta dalam mengelola pantai Cengkong, dimana CV Pandu Alam dan LMDH Argo Lestari mengadakan kerjasama dengan Perhutani untuk mengelolan kawasan wisata hutan pantai Cengkong yang bersebelahan dengan hutan mangrove milik Perhutani.

3. Pemungutan Retrisbusi di Pantai Cengkong

Dalam pengelolaan Pantai Cengkong yang kebetulan termasuk dalam wilayah hutan yang dikelola oleh Perhutani, maka dalam hal ini Perhutani Kediri bekerjasama dengan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) Argo Lestari dan CV Pandu Alam. Dasar hukumnya adalah Pasal 1 angka 11

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, yang menyatakan: Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.

Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan bahwa Jenis Pajak Kabupaten/Kota terdiri atas:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;
- g. Pajak Parkir;
- h. Pajak Air Tanah;
- i. Pajak Sarang Burung Walet;
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Pasal 77 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 menyatakan:

(1) Objek Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah Bumi dan/atau Bangunan yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan, dan pertambangan.

(2) Termasuk dalam pengertian Bangunan adalah:

- a. jalan lingkungan yang terletak dalam satu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, yang merupakan suatu kesatuan dengan kompleks Bangunan tersebut;
- b. jalan tol;
- c. kolam renang;
- d. pagar mewah;
- e. tempat olahraga;
- f. galangan kapal, dermaga;
- g. taman mewah;
- h. tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, pipa minyak; dan
- i. menara.

(3) Objek Pajak yang tidak dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan adalah objek pajak yang:

- a. digunakan oleh Pemerintah dan Daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan;

- b. digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum di bidang ibadah, sosial, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan nasional, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan;
- c. digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis dengan itu;
- d. **merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan tanah negara yang belum dibebani suatu hak;**
- e. digunakan oleh perwakilan diplomatik dan konsulat berdasarkan asas perlakuan timbal balik; dan
- f. digunakan oleh badan atau perwakilan lembaga internasional yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa wilayah hutan merupakan wilayah yang bebas dari pajak daerah, termasuk dalam hal ini hutan Pantai Cengkronk. Hal ini terdapat pula dalam Pemerintah Kabupaten Trenggalek Salinan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga yang dalam beberapa pasalnya menyatakan sebagai berikut:

Pasal 3 Pemerintah Kabupaten Trenggalek Salinan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga:

(1) Objek Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.

(2) **Dikecualikan dari Objek Retribusi sebagaimana dimaksud pada ayat**

(1) adalah pelayanan tempat rekreasi, pariwisata, dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan/atau dikelola oleh Pemerintah, BUMN, BUMD dan pihak swasta.

Legalitas pemungutan retribusi yang dilakukan Perhutani terhadap hutan wisata / hutan mangrove juga didasarkan pada Surat Keputusan Direktur Jenderal PHPA Nomor.129/Kpts/DJ-VI/1996 adalah pada Pemerintah Daerah (Pemda) Tingkat I c.q. Dinas Kehutanan untuk wilayah di luar Jawa, sedangkan di Pulau Jawa diserahkan kepada Perum Perhutani. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998, tanggal 23 Juni 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah, menyebutkan bahwa pengelolaan Taman Hutan yang mencakup kegiatan pembangunan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengembangan Taman Hutan diserahkan kepada Pemda Tingkat I.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (2) yang khusus mengatur pembagian urusan Kehutanan antara Pemerintah dan pemerintah daerah (Kabupaten/ Kota). Berdasarkan pengaturan di atas, pengelolaan Taman Hutan Raya (TAHURA) ini diberikan kepada pemerintah daerah (kabupaten/ kota). Sedangkan, Pemerintah Pusat hanya mengesahkan rencana pengelolaan maupun membuat NSPK bagi pengelolaan Taman Hutan. Sistem pengelolaan

seperti inipun lebih ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2), yaitu diserahkan kepada pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/ kota.

Merujuk hasil dua kali diskusi yang telah dilakukan, terutama pada diskusi ke-2, Kepala Balai Taman Hutan dalam hal ini Perum Perhutani KPH Kediri menegaskan bahwa pengelolaan Taman Hutan Raya sudah menjadi urusan konkuren (sekalipun masih banyak kekurangannya). Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Pemda) yang mencabut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memuat prinsip yang tetap diberlakukan diantaranya prinsip pelaksanaan pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali beberapa urusan yang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Urusan yang tetap menjadi urusan pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama (Pasal 10 ayat (2) UU Pemda). Pencabutan UU No. 32 Tahun 1999 oleh Undang-Undang No 23 Tahun 2014 berdampak pula dengan dicabutnya Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten/Kota, maka terjadi penyesuaian pada peraturan terkait Taman Hutan Raya.⁴⁶

⁴⁶ Wawancara dengan Andy Iswindarto perwakilan Perum Perhutani KPH Kediri di Kabupaten Trenggalek, Trenggalek, 25 Agustus 2015.

Pembagian urusan antara pemerintah pusat dan Pemerintah daerah di atur lebih lanjut dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 seperti yang telah disebutkan di atas berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan prinsip efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/ atau susunan pemerintahan. Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 bahwa Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan, yang mengatur pembagian urusan pemerintahan menjadi 32 Urusan Pemerintahan Daerah yang salah satunya adalah urusan kehutanan (Pasal 12 Ayat (3) huruf d). Selanjutnya Pasal 6 menyatakan bahwa pembagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah meliputi urusan wajib dan pilihan. Pasal 12 membagi urusan wajib dalam 6 Urusan termasuk dalam hal ini urusan lingkungan hidup merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan penataan rencana tata ruang yang menjadi urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Sedangkan urusan kehutanan menjadi salah satu urusan Pemerintahan sebagai pilihan masing-masing daerah (Pasal 12 ayat (3)) sebagai urusan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Menjadi persoalan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga, Pantai Cengkong merupakan tempat wisata yang dikenakan pajak daerah, sementara wilayah Pantai Cengkong termasuk dalam wilayah hutan milik

Perhutani. Setidaknya akses menuju Pantai Cengkong harus melewati hutan wisata milik Perhutani. Masuknya Pantai Cengkong dalam daftar wisata yang dikenakan pajak sebenarnya ada dasar hukumnya juga, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 13 ayat (4) menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

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

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

- (1) Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud meliputi:
 - a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut.
 - b. pengaturan administratif.
 - c. pengaturan tata ruang.

- d. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah.
 - e. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
 - f. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.
- (2) Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.
- (3) Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya. Di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-perundangan.

Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan bagian dari sumber daya alam yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, yang perlu dijaga kelestariannya dan

dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang.

Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki keragaman potensi sumber daya alam yang tinggi, dan sangat penting bagi pengembangan sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, dan penyangga kedaulatan bangsa, oleh karena itu perlu dikelola secara berkelanjutan dan berwawasan global, dengan memperhatikan aspirasi dan partisipasi masyarakat, dan tata nilai bangsa yang berdasarkan norma hukum nasional.

4. Analisa

Dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam dibutuhkan kejelasan siapa yang berwenang untuk melakukan berbagai kegiatan pengelolaan. Hal tersebut utamanya dikarenakan karakteristik lingkungan hidup dan sumber daya alam yang mencakup berbagai unsur alam dan terkait dengan wilayah kerja berbagai instansi, baik pusat maupun daerah. Sebelum mengkaji kewenangan pengelolaan wilayah pesisir pantai dan taman hutan, atau hutan wisata, perlu dipahami mengenai pengertian dari kewenangan itu sendiri. Prajudi membedakan antara kewenangan dengan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberikan oleh Undang-undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif Administratif.⁴⁷

Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap

⁴⁷ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Jakarta, 1994, hlm. 78.

suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja.⁴⁸ Menurut Prajudi di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechbevoegheden*).⁴⁹ Namun, beberapa literatur menggunakan kata kewenangan dan wewenang secara bergantian.⁵⁰ Kewenangan dan wewenang kadangkala dikaitkan dengan kekuasaan. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*).⁵¹ Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat sedangkan dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁵²

Baik kewenangan maupun wewenang yang utama adalah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas legalitas menurut H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*).⁵³ Menurut Sjachran Basah, asas legalitas adalah upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.⁵⁴

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Cetakan kesembilan, 2005.

⁵¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 102.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, hlm. 94

⁵⁴ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 2.

Mengenai keterkaitan antara wewenang dan peraturan perundang-undangan, R.J.H.M. Huisman menyatakan bahwa: *Een bestuursorgan kan zich geen bevoegheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlen. De wegever kan een bevoegdheid niet alleen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz) of aan special colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen*. (Organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah) atau bahkan terhadap badan hukum privat).

Meskipun semua kewenangan pemerintahan bersumber dari peraturan perundang-undangan, namun ada tiga cara memperoleh kewenangan, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Menurut Philipus M. Hadjon, atribusi adalah kewenangan yang melekat pada suatu jabatan dan delegasi adalah pemindahan/pengalihan wewenang yang ada.⁵⁵ Sedangkan H.D. van

⁵⁵ Philipus M. Hadjon dkk, *op.cit.*, hlm. 130.

Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan atribusi, delegasi dan mandat adalah sebagai berikut:⁵⁶

1. *Attributie: toekening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan);
2. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya);
3. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander, (mandate terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).*

Pasca Orde Baru dan kemudian dimulainya Era Reformasi, maka banyak urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah, termasuk pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Dengan demikian, kejelasan kewenangan khususnya antara pemerintah pusat dan daerah harus diperjelas. Ada tiga pembagian kekuasaan yang digunakan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan di daerah dalam kaitan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Ketiganya diatur di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan

⁵⁶ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 104-105.

dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Sementara itu, tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian desentralisasi itu sendiri biasanya dibedakan menjadi 3 (tiga) pengertian yaitu:⁵⁷

1. Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi;
2. Desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan;
3. Desentralisasi dalam arti devolusi atau penyerahan fungsi dan kewenangan.

Desentralisasi dalam arti dekonsentrasi, yaitu pelimpahan beban tugas atau beban kerja dari pemerintah pusat kepada kepada wakil pemerintah pusat di daerah tanpa diikuti oleh pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan. Sebaliknya, desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan (*transfer of authority*) berisi penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau unit organisasi pemerintahan daerah yang berada diluar jangkauan kendali pemerintah pusat. Sementara itu, desentralisasi dalam arti devolusi merupakan penyerahan fungsi pemerintahan dan kewenangan pusat kepada pemerintahan daerah. Dengan

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 28.

penyerahan itu pemerintah daerah menjadi otonom dan tanpa dikontrol oleh pemerintah pusat yang telah menyerahkan itu kepada pemerintah daerah.⁵⁸

RDH. Koesoemahatmadja menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri,⁵⁹ sedangkan dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau “*ambtelijke decentralisatie*” yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahnya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan.⁶⁰

Prajudi berpendapat bahwa Daerah mempunyai dua tugas, yakni: (1) Tugas Otonomi, dan (2) Tugas Pembantuan (*Medebewind*).⁶¹ Tugas otonomi adalah tugas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dengan sebaik-baiknya, melakukan pembangunan dan sebagainya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran daerah. Sementara itu, tugas pembantuan (*medebewind*) adalah tugas untuk menyelenggarakan tugas-tugas Pemerintah Pusat yang diserahkan kepadanya, lengkap dengan anggarannya dari APBD, oleh karena perangkat pemerintah pusat tidak dapat atau tidak sempat menjalankannya, dengan perhitungan bahwa tugas tersebut lebih efisien bilamana dijalankan di daerah.⁶²

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1979, hlm. 14.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 15.

⁶¹ S. Prajudi Atmosudirjo, *op.cit.*, hlm. 115.

⁶² *Ibid.*

Pengelolaan Taman Hutan menurut Surat Keputusan Direktur Jenderal PHPA Nomor. 129/Kpts/DJ-VI/1996 adalah pada Pemerintah Daerah (Pemda) Tingkat I c.q. Dinas Kehutanan untuk wilayah di luar Jawa, sedangkan di Pulau Jawa diserahkan kepada Perum Perhutani. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1998, tanggal 23 Juni 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan Kepada Daerah, menyebutkan bahwa pengelolaan Taman Hutan yang mencakup kegiatan pembangunan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengembangan Taman Hutan Rakyat diserahkan kepada Pemda Tingkat I.

Pengaturan khusus tentang pengelolaan Taman Hutan Raya dimuat pada Lampiran UU No. 23 Tahun 2014. Pengelolaan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Kewenangan Pemerintah Pusat antara lain:
 - 1) Penyelenggaraan pengelolaan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam;
 - 2) Penyelenggaraan pemanfaatan secara lestari kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam
- b. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi antara lain:
 - 1) Pelaksanaan perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan secara lestari taman hutan raya (TAHURA) Lintas Daerah kabupaten/kota;
 - 2) Pelaksanaan pengelolaan kawasan bernilai ekosistem penting dan daerah penyangga kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam.
- c. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;

d. Pelaksanaan pengelolaan TAHURA kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan di bidang Kehutanan terkait pula dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut UU Kehutanan) yang mengatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan Kehutanan, Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan pengelolaan hutan kepada Pemerintah Daerah. Sesuai Pasal 4 ayat (2) butir a UU Kehutanan disebutkan bahwa Penguasaan hutan oleh negara memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan. Dengan demikian, amanat UU Kehutanan mengatur ini dapat dikatakan sebagai kewenangan asli atau kewenangan atribusi.

Selanjutnya untuk penyelenggaraan kehutanan UU Kehutanan mengatur lebih khusus yaitu dalam Pasal 66 ayat (1) dan (2) yang mengatur bahwa dalam rangka penyelenggaraan Kehutanan, Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Sedangkan untuk pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan tersebut dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa urusan Pemerintahan di Bidang Kehutanan merupakan urusan pemerintah yang dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Hal tersebut ditegaskan lebih lanjut oleh peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan serta Pemanfaatan Hutan dan Peraturan Pemerintah No.

3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2007. PP No. 6 Tahun 2007 mengatur bahwa tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan serta pemanfaatan hutan merupakan bagian dari pengelolaan hutan dan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Fungsi pokok penetapan kawasan hutan terkait dengan fungsi hutan yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi (Pasal 6 ayat (2) UU Kehutanan). Oleh karenanya, PP No.6 Tahun 2007 mengatur pula pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) yang terdiri dari KPH Konservasi (KPHK), KPH Lindung (KPHL) dan KPH Produksi (KPHP). Hutan konservasi yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) UU Kehutanan terdiri dari kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, dan taman buru (Pasal 7 UU Kehutanan) yang akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam yang kemudian dicabut melalui Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam (selanjutnya disebut dengan PP KSA DAN KPA). Menurut Pasal 1 butir 10 jo. Pasal 4 ayat (2) Taman Hutan merupakan Kawasan Pelestarian Alam (KPA) untuk tujuan koleksi tumbuhan dan/atau satwa yang alami atau bukan alami, jenis asli dan/atau bukan jenis asli, yang tidak invasif dan dimanfaatkan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata, dan rekreasi.

Penetapan Taman Hutan yang berdasarkan kriteria tertentu ditetapkan oleh Menteri (dalam hal ini Menteri Kehutanan). Selanjutnya berkaitan dengan pengelolaan Taman Hutan, Pasal 12 PP No. 28 Tahun 2011 menyebutkan bahwa penyelenggaraan Taman Hutan sebagai KPA adalah dikecualikan dari KPA yang lain, sehingga artinya penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota (hal ini pun ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (2) PP tentang KSA dan KPA) atau terjadi penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah atau desentralisasi. Selanjutnya akan dibentuk unit pengelola yang dibentuk oleh Gubernur atau Bupati/Walikota berdasarkan kriteria yang ditetapkan Menteri Kehutanan. Terkait dengan izin pemanfaatan, Pasal 38 PP No. 28 Tahun 2011 mengatur bahwa pemanfaatan taman hutan raya sebagaimana dimaksud PP tersebut hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin dari Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya atau pejabat yang ditunjuk.

Ketentuan penyelenggaraan Taman Hutan di atas agak berbeda dengan ketentuan dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 107/Kpts-II/2003 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan Pengelolaan Taman Hutan Raya oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota (selanjutnya disebut dengan KepMenHut107/2003). Menurut Pasal 1 keputusan tersebut diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Kehutanan memberi penyelenggaraan tugas pembantuan kepada:

- a. Gubernur sepanjang wilayah Taman Hutan Raya yang bersangkutan berada pada lintas Kabupaten/ Kota;

- b. Bupati sepanjang wilayah Taman Hutan Raya yang bersangkutan berada di wilayah Kabupaten/ Kota yang bersangkutan.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 2 yang dimaksud tugas pembantuan pengelolaan Taman Hutan meliputi pembangunan, pemeliharaan, pemanfaatan dan pengembangan. Penyelenggaraan Tugas Pembantuan pengelolaan Taman Hutan yang berkaitan dengan kegiatan teknis harus dikoordinasikan dengan Kepala Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) setempat. Perihal Tugas Pembantuan yang menjadi salah satu prinsip otonomi daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah diuraikan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Dilihat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek juga mempunyai kewenangan dalam mengelola Pantai Cengkong. Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menegaskan bidang-bidang yang berhubungan dengan pesisir dan laut yang selama ini ditangani secara tumpah tindih oleh beberapa Kementrian / Instansi, kemudian menjadi wewenang Pemerintah Daerah. Kewenangan daerah di wilayah laut meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut. Dalam hal batas wewenang di laut, UU otonomi daerah menetapkan batasan pemberian wewenang ini kemudian menimbulkan dampak terhadap kewenangan pengelolaan pesisir yang pada kenyataannya di

beberapa daerah terdapat pluralisme sistem pengelolaan laut oleh masyarakat tradisional (masyarakat adat).

Seperti dijelaskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa wewenang daerah kabupaten di wilayah laut ditetapkan sejauh sepertiga wewenang daerah provinsi, yakni sejauh 4 mil laut. Namun ada kesenjangan pola pengelolaan menyangkut keseriusan pemerintah pusat dalam memberikan kewenangan dalam hal pola pengelolaan sumberdaya pesisir dan laut, oleh karena sampai sekarang penjabaran bentuk-bentuk kewenangan seperti yang disebutkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah khususnya Pasal 18 ayat (4) dan 5 belum dikeluarkan.

Dasar penguasaan negara terhadap sumber-sumber kekayaan alam menurut Pasal 33 UUD 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah untuk “mengatur” dan “mengurus” untuk memberikan kemakmuran dan kesejahteraan sebesar-besarnya kepada rakyat, konsekuensi dari landasan konstitusi tersebut berimplikasi kepada bentuk dan lingkup penguasaan sumber-sumber daya pesisir dan laut, dimana dalam teori-teori hukum laut terdapat doktrin bahwa laut adalah kawasan yang pantang dimiliki dan bias dimiliki.

Salah satu wewenang dalam hal pengelolaan wilayah laut adalah pengaturan perencanaan tata ruang yang menjadi wewenang pemerintah pusat sedangkan pengaturan tata ruang menjadi wewenang daerah provinsi. Bidang ini dapat dikatakan induk dari wewenang daerah pengelolaan dan menjadi dasar pengelolaan wilayah laut oleh karena selalu bersinggungan dengan

bidang lain terutama pariwisata, konservasi, perikanan. Secara garis besar perbedaan pemberian wewenang dalam tata ruang berdampak pada wilayah pesisir dan perairan di depannya, pulau-pulau kecil dan kawasan konservasi pesisir dan laut.

Berdasarkan penjelasan di atas tentang teori kewenangan, pada dasarnya Pemerintah Kabupaten Trenggalek mempunyai kewenangan untuk mengelola pantai Cengkong, akan tetapi belum adanya kerjasama antara Pemda Kabupaten Trenggalek dan Perhutani membuat pengelolaan pantai Cengkong tidak dapat dilakukan oleh Pemda Kabupaten Trenggalek. Wilayah pesisir pantai sebenarnya berdasarkan UU Pemerintah Daerah dan teori kewenangan merupakan wilayah yang berhak dikelola oleh Pemerintah Daerah. Permasalahannya wilayah pesisir pantai Cengkong berbatasan persis dengan hutan mangrove milik Perhutani dan akses menuju pantai Cengkong harus melewati hutan mangrove tersebut. Sebenarnya dimungkinkan kerjasama antara Perhutani dengan Pemda Kabupaten Trenggalek, akan tetapi Perhutani lebih memilih untuk bekerja sama dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam untuk mengelola hutan mangrove dan pantai Cengkong.

Pengelolaan Hutan Mangrove dan Pantai Cengkong ini dilakukan oleh Perhutani yang melakukan kerjasama (perjanjian) dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam. Menurut doktrin (teori lama), yang disebut perjanjian adalah hukum berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Dari definisi tersebut, telah tampak adanya asas konsensualisme dan

timbulnya akibat hukum (tumbuh/lenyapnya hak dan kewajiban). Menurut teori baru yang dikemukakan oleh Van Dunne, yang diartikan dengan perjanjian adalah suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Teori baru tersebut tidak hanya melihat perjanjian semata-mata, tetapi juga harus dilihat perbuatan-perbuatan sebelumnya atau yang mendahuluinya.⁶³

Perjanjian publik yaitu perjanjian yang sebagian atau seluruhnya dikuasai oleh hukum publik karena salah satu pihak yang bertindak adalah pemerintah dan pihak lainnya adalah pihak swasta. Di antara keduanya terdapat hubungan atasan dengan bawahan (*subordinated*) jadi tidak berada dalam kedudukan yang sama (*coordinate*), misalnya perjanjian ikatan dinas, perjanjian pengadaan barang pemerintah, dan lain-lain.⁶⁴

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa perjanjian yang dilakukan antara Perhutani dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam termasuk dalam perjanjian publik. Perjanjian yang dibuat antara Perhutani dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam merupakan perjanjian yang sah, akan tetapi yang objek yang dijadikan perjanjian dapat dikatakan tidak sah karena salah satu wilayah (objek) yang diperjanjikan untuk dikelola adalah wilayah pesisir pantai yang merupakan kewenangan pemerintah daerah untuk mengelolanya. Seandainya yang dijadikan objek perjanjian antara Perhutani dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam hanya hutan mangrove saja, maka perjanjian dan objeknya adalah sah karena

⁶³ Salim, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 161.

⁶⁴ Mariam Darus Badruzaman), *Kompilasi Hukum Perikatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2001, hlm. 66-69.

wilayah hutan mangrove merupakan wilayah yang berhak dikelola oleh Perhutani. Perjanjian yang dibuat antara Perhutani dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam menjadi tidak sah karena ada objek yang kewenangannya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek, yaitu wilayah pesisir pantai Cengkong.

B. Penegakan Hukum Terhadap Pemungutan Retribusi Yang Tidak Sesuai Dengan Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga

1. Penegakan Hukum Terhadap Retribusi Pantai Cengkong

Perum Perhutani memiliki banyak sumber daya pariwisata, baik itu berupa sumber daya alam (pantai, pegunungan maupun hutan), sumber daya budaya (lokasi pariwisata berada dekat dengan masyarakat yang memiliki potensi seni budaya yang tinggi), sumber daya minat khusus, disamping sumber daya manusia. Elemen dari sumber daya, misalnya air, pepohonan, hamparan pegunungan, pantai, bentang alam dan lain-lain, menjadi sumber daya yang berguna bagi pariwisata dan memuaskan kebutuhan manusia (wisatawan).

Tempat-tempat pariwisata yang dikembangkan Perum Perhutani di Pulau Jawa banyak sekali yang sudah terkenal, bahkan sudah menjadi ikon pariwisata di Pulau Jawa, seperti Pantai Grajagan di Banyuwangi, Pantai Tanjung Papuma di Jember, Pantai Pasir Putih di Situbondo, Pantai Pangandaran di Ciamis, Air Terjun Coban Rondo, Pantai Cengkong

Trenggalek dan lain-lain. Tempat-tempat tersebut memiliki atraksi wisata alam yang menakjubkan

Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Trenggalek Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olahraga, wisata Pantai Cengkong masuk dalam daftar tempat wisata yang dikenakan retribusi oleh Pemerintah Kabupaten Trenggalek. Akan tetapi kenyataannya yang melakukan penarikan retribusi adalah Perhutani bekerjasama dengan LMDH Argo Lestari dan CV Pandu Alam. Persoalan sebenarnya bukan pada kurangnya penegakan hukum yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Trenggalek, akan tetapi lokasi Pantai Cengkong yang berbatasan dan atau menjadi satu dengan wilayah hutan yang dikelola Perhutani.

Pada dasarnya Pantai Cengkong belum ada KSO (kerjasama operasi) bersama Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek. Yang sudah ada KSO dengan pihak Perhutani dan Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek yaitu, Pantai Pelang, Guo Lowo, Pantai Karanggongso. Untuk Pantai Cengkong sendiri fasilitas pariwisata di bangun oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah Trenggalek sendiri sebenarnya sudah melakukan komunikasi dengan pihak Perhutani dalam hal ini KPH Kediri terkait tentang Pantai Cengkong untuk diadakan KSO. Akan tetapi sampai sekarang belum ada tindak lanjut dari pihak Perhutani dalam hal ini KPH Kediri sebagai perpanjangan tangandari KPH Kediri. Pada akhirnya sekarang dikelola oleh LMDH Agro Lestari dan CV. Pandu Alam dimana sebenarnya mereka tidak memiliki dasar hukum yang kuat serta memberikan kontribusi terhadap Pantai Cengkong

sendiri seperti membangun fasilitas-fasilitas penunjang untuk tempat wisata tersebut.⁶⁵

Pada saat ini Perum Perhutani KPH Kediri menghentikan sementara seluruh aktivitas pungutan tiket masuk maupun jasa parkir di area wanawisata mangrove Pantai Cengkong dan Damas terhitung sejak awal April 2015. Kebijakan ini terpaksa kami ambil karena melihat dinamika peran LMDH (Lembaga Masyarakat Desa Hutan) yang cenderung kebablasan. Hal itu terkait kemunculan puluhan kios permanen maupun semipermanen di sekitar area wanawisata mangrove di kawasan Pantai Cengkong selama beberapa bulan terakhir. Perhutani keberatan dengan kemunculan aneka bangunan di kawasan yang diproyeksikan sebagai destinasi ekowisata percontohan tersebut. Selain tidak sesuai dengan konsep tata ruang pengembangan kawasan ekowisata yang hijau dan asri, dikhawatirkan pertumbuhan bangunan untuk kios makanan dan aneka cenderamata itu justru berpotensi merusak lingkungan.

Kemuculan kios-kios itu diduga justru dipelopori oleh kelompok masyarakat sekitar maupun LMDH yang sempat digandeng Perhutani dalam penerapan sistem tiket masuk dan jasa parkir di dalam kawasan wanawisata mangrove yang ada di Pantai cengkong dan Damas. Nantinya akan diberlakukan lagi, tetapi untuk sementara waktu dihentikan dulu. Perhutani perlu melakukan normalisasi situasi, atau semacam moratorium untuk menata

⁶⁵ Wawancara dengan Joko Irianto Kepala Dinas Pariwisata dan Olahraga Kabupaten Trenggalek. Trenggalek, 28 Agustus 2015.

ulang kawasan ekowisata itu bersama pihak ketiga dalam skema KSO (kerja sama operasional) yang saling menguntungkan.

Perum Perhutani KPH Kediri berniat mengembangkan kawasan hutan di pesisir selatan Pantai Cengkong dan Damas, Kabupaten Trenggalek, sebagai destinasi ekowisata percontohan dengan melibatkan pihak swasta serta masyarakat desa hutan setempat. Penjajakan kerja sama maupun studi banding bahkan sudah dilakukan Perhutani bersama beberapa pihak terkait, dengan melibatkan calon investor, unsur pemerintah daerah, DPRD, LMDH, hingga pemerintah desa, di sejumlah objek wanawisata yang dikelola Perhutani di Kabupaten Bandung, Jawa Barat. Hasilnya, kawasan pesisir yang dihiasi hutan bakau dan mangrove seluas kurang lebih 31 hektare itu dinilai memiliki nilai ekonomi wisata yang tinggi.⁶⁶

Tidak hanya karena letak geografisnya yang berdekatan dengan objek wisata Pantai Prigi dan Pasir Putih yang lebih dulu terkenal, tetapi juga memiliki nilai jual tinggi karena panorama hutan bakau dan mangrovenya yang terkenal. Pelibatan unsur swasta melalui sistem kerja sama saling menguntungkan diharapkan memberi kontribusi berupa investasi langsung dalam pengembangan aneka fasilitas pendukung pembangunan pusat ekowisata dan wanawisata yang ada di dua kawasan pesisir tersebut. Kearifan lokal serta pemberdayaan masyarakat sekitar, khususnya dari LMDH, tentu juga akan diakomodasi agar dampak kesejahteraan bisa dirasakan semua

⁶⁶ Wawancara dengan Andy Iswindarto perwakilan Perum Perhutani KPH Kediri di Kabupaten Trenggalek, Trenggalek, 25 Agustus 2015.

pihak. Tidak hanya Perhutani, tetapi juga pihak swasta selaku penanam modal/investasi, serta masyarakat LMDH dan Pokwasmas di pihak lain.

2. Analisa

Memang agak susah apabila harus menjelaskan siapa yang berwenang mengelola pantai yang berada di wilayah pesisir yang berdampingan atau bahkan menjadi satu wilayah dengan hutan. Wilayah hutan berhak dikelola oleh Perhutani berdasarkan Undang-Undang Kehutanan, sementara Pemerintah Daerah berhak mengelola wilayah pesisir pantai berdasarkan Undang-Undang Pemerintah Daerah.

Untuk mencari rumusan yang tepat mengenai pengertian daerah pesisir dan pantai memang sangat sulit namun secara sederhana pengertian daerah pesisir dan pantai pada dasarnya adalah mencakup semua aspek yang terkandung di dalamnya, sehingga sangat sulit dilakukan, namun Aprilani Soegiato memberikan pengertian daerah pesisir itu adalah; daerah pertemuan antara daratan dan lautan ke arah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut dan perembesan air asin, sedang ke arah laut wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses alami yang terjadi di daratan seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan karena kegiatan manusia di daerah seperti penggundulan hutan dan pencemaran. Sedangkan yang dimaksud dengan

daerah pantai adalah daerah pertemuan antara lautan dan bagian daratan yang pada umumnya merupakan daerah bertopografi landai dan berpasir.⁶⁷

Terhadap pengertian di atas dapat diketahui bahwa tidak ada batas yang tegas untuk membedakan batasan-batasan daerah pesisir dengan daerah diluarnya, yang menentukan adalah kondisi setempat, pada daerah-daerah dengan pantai yang landai akan terbentuk wilayah pesisir yang luas. Sebaliknya apabila terdapat sungai besar yang bemuara ke pantai dengan topografi demikian maka makna pantai digunakan untuk menunjuk daerah pertemuan antara daratan dan lautan yang mempunyai sifat tertentu dengan topografi landai, berpasir atau kerikil sehingga orang dapat dengan mudah mendapatkan akses untuk memanfaatkan daratan dan lautan sekaligus.

Pengertian daerah pesisir dan pantai di atas perlu pula dijelaskan pengimplementasinya berdasarkan wawasan nusantara, dimana wilayah pantai nusantara akan mencakup seluruh wilayah perairan pantai kepulauan nusantara, yang secara yuridis dapat dibedakan dalam dua karakteristik yang berbeda yaitu;

- (a) wilayah pantai luar, yaitu pantai sepanjang laut wilayah yang ke arah laut lepas dibatasi sampai dengan 12 mil.
- (b) wilayah pantai dalam, yaitu wilayah pantai sepanjang perairan pedalaman.

Dari rumusan pengertian di atas, dapat diketahui bahwa tidak ada batas geografis yang tegas untuk membedakan antara daerah pesisir dengan daerah diluarnya, karena yang menentukan itu terletak pada situasi dan kondisi

⁶⁷ Aprilani Soegiarto, "Pedoman Umum Pengelolaan dan Pengembangan Wilayah Pesisir", Paper Lembaga Oseanologi Nasional, Jakarta, 1996, hlm. 3.

setempat. Dengan demikian maka istilah pantai biasa disimpulkan adalah merupakan suatu pengertian yang menunjukkan daerah pertemuan antara daratan dan lautan.

Karakter pemanfaatan daerah pesisir dan pantai akan berbeda-beda tergantung pada sifat dan struktur bahan induk serta jenis tanahnya, fisiografi, iklim, serta kekayaan flora dan faunanya, yang pada gilirannya akan berbeda potensinya untuk menunjang kehidupan manusia, sedangkan jenis pemanfaatan ruang perairan pantai akan berbeda juga tergantung pada sifat arus dan gelombang, kedalaman air, letak geografis dan juga kekayaan alam baik yang terkandung didasar laut dan tanah di bawahnya, dengan demikian pemanfaatan ruang perairan bersifat multi- fungsi baik sebagai jalur pelayaran, penempatan pipa dan instalasi pengeboran minyak lepas pantai.

Disisi lain, daerah pesisir dan pantai sebagai bagian dari ruang wilayah negara pantai, memiliki berbagai jenis sumber kekayaan alam dan potensi ekonomi yang tidak merata penyebaran dan pemanfaatannya, keadaan demikian menyebabkan tekanan ekologi yang semakin besar terhadap daerah pesisir dan pantai, ketidak seimbangan pemanfaatan ruang di daerah pesisir dan pantai ini antara lain disebabkan karena belum adanya pola pemanfaatan ruang wilayah secara baik yang dapat dijadikan pedoman bagi pengembangan kegiatan disemua sektor yang terkait dengan pengelolaan dan pelestarian sumber kekayaan alam di daerah pesisir dan pantai.

Ketidak-seimbangan pemanfaatan ruangan dan pelestarian sumber kekayaan alam mengakibatkan semakin berkurangnya potensi sumber kekayaan

alam yang tersedia, bahkan kelangsungan hidup praktik pengelolaan sumberdaya laut tradisional dihadapkan pada persoalan semakin terbatasnya akses sumberdaya perikanan laut, hal ini disebabkan karena setiap orang atau kelompok orang dapat berkesempatan untuk memanfaatkan sumberdaya yang bersifat terbuka tersebut.⁶⁸ Dari persoalan tersebut maka sangat perlu hadirnya suatu kebijakan yang baik guna mengatasi persoalan tersebut bahkan persoalan yang terkait dengan pemanfaatan lahan di daerah sekitar pesisir dan pantai yang akhir-akhir ini menunjukkan semakin meningkatnya pemanfaatan kebutuhan akan lahan untuk industri guna memproses hasil kekayaan alam tersebut

Sejalan dengan meningkatnya kebutuhan lahan industri untuk memproses berbagai jenis komoditi, baik untuk tujuan, ekspor maupun untuk konsumsi dalam negeri, maka berbagai jenis kegiatan ekonomi mulai menunjukkan untuk mengalihkan kegiatan ke daerah pesisir, hal ini disebabkan karena semakin berkembangnya kesadaran atas bahaya yang ditimbulkan oleh pencemaran di darat disamping itu pemilihan daerah pesisir sebagai media kegiatan ekonomi akan lebih menguntungkan karena lokasinya lebih dekat dengan sarana pelabuhan, sehingga jarak pengangkutan bahan mentah maupaun hasil produksi menjadi jauh lebih dekat.

Perkembangan penggunaan daerah pesisir dan pantai tersebut di atas, bukan suatu hal yang mustahil, akan membawa persoalan-persoalan baru bagi daerah pesisir dan pantai, terutama yang berhubungan dengan pencemaran

⁶⁸ Ary Wahyono, dkk, *Hak Wilayah Laut di Kawasan Timur Indonesia*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2000, hlm. 97.

lingkungan laut, terhadap permasalahan tersebut maka langkah yang harus diambil dan segera dilakukan agar dapat tetap mempertahankan kondisi lingkungan laut dengan baik adalah dengan membuat pengaturan hukum, utamanya yang terkait dengan pencemaran laut akibat dari pemanfaatan sumberdaya yang ada di laut

Negara Indonesia memang telah memiliki ketentuan hukum mengenai pencemaran, khususnya mengenai pencemaran lingkungan laut oleh minyak bumi, namun menurut Syahmin A.K,S.H, ketentuan-ketentuan yang ada belumlah memadai apabila dilihat dari perbandingan dengan luasnya lingkungan laut Nusantara dan ramainya penggunaan alur-alur pelayaran di atasnya, maupun kegiatan pembangunan yang meningkat secara berkesinambungan.⁶⁹ Dari pernyataan tersebut jelas hadirnya suatu peraturan masih sangat diperlukan dalam rangka pelaksanaan pengelolaan dan pelestarian wilayah laut.

Dari berbagai persoalan yang telah diungkapkan di atas, antisipasi terhadap kemungkinan terjadinya persoalan hukum adalah hal yang utama sekali untuk diperhatikan, dengan demikian hadirnya suatu kebijakan mutlak segerah dilakukan agar pemanfaatan sumber kekayaan yang ada di laut bisa dilakukan secara optimal.

Menurut Albert W. Koers, berdasarkan hukum laut klasik sebagaimana yang tertuang dalam konvensi hukum Jenewa 1958, pada pokoknya laut dibagi dalam dua daerah kawasan, yaitu laut teritorial dan laut lepas Negara-

⁶⁹ Syahmin, A.K, SH. *Beberapa Perkembangan dan Masalah Hukum Laut Internasional (Sekitar Penegakan Hukum di Perairan Yurisdiksi Nasional Indonesia Dewasa Ini)*, Bina Cipta, Bandung, 1988, hlm. 125.

negara pantai memiliki kedaulatan penuh di laut teritorial (termasuk dasar laut dan udara di atasnya) dengan disertai kewajiban untuk menjamin hak lintas damai bagi kapal-kapal asing.⁷⁰ Daerah pesisir dan pantai yang merupakan bagian dari daerah kawasan laut teritorial, maka dengan sendirinya merupakan bagian dari yurisdiksi negara pantai, sehingga pengaturan hukum dalam kaitan dengan pengelolaan dan pelestariannya merupakan kewenangan dari negara pantai

Pengaturan hukum di wilayah sekitar daerah pesisir dan pantai sebenarnya telah ada sejak masa penjajahan Belanda, namun permasalahan yang terkait dengan pemanfaatan sumberdaya yang ada tetap selalu timbul bahkan seakan akan berlomba-lomba dengan sara Jakartanya pengaturan hukum dan kemampuan aparat penegak hukumnya, salah satu penyebabnya adalah kurang terintegrasinya pengaturan sehingga peraturan yang satu tidak konsisten dengan peraturan lainnya akibat yang terjadi adalah timbulnya ketidak pastian hukum dan bahkan tidak jarang terjadi benturan wewenang dalam tehnik pelaksanaannya.

Benturan peraturan yang terkait dengan kegiatan pengelolaan daerah pesisir dan pantai diantaranya bisa dilihat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, perhatian utama dari undang-undang ini adalah mengenai pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya ikan, hal yang menarik dari undang-undang ini adalah mengenai pengertian sumberdaya ikan, Pasal 1 angka 2 mengelompokan jenis-jenis biota perairan yang kita

⁷⁰ Albert W. Koers. *Konvensi Perserikatan Bangsa – Bangsa Tentang Hukum Laut (Terjemahan Rudi M. Rizki dan Wahyudi Bahar)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 3.

kenal bukan sebagai ikan misalnya buaya, penyu, kura-kura, biawak, serta rumput laut dan tumbuh-tumbuhan lain yang hidup di dalam air, pengertian demikian akan menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan sektor lain, misalnya yang menyangkut status hutan bakau sebagai jenis tumbuhan yang hidup dalam air serta buaya penyu yang selama ini adalah merupakan bagian dari kewenangan departemen kehutan.

Di samping permasalahan pengaturan hukum, pemanfaatan sumberdaya alam yang ada di daerah pesisir dan pantai, juga menyangkut lembaga pengelola, sampai saat ini daerah pesisir dan pantai belum memiliki lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang khusus untuk menangani permasalahan dalam kaitannya dengan pengelolaan daerah pesisir dan pantai, keadaan demikian cukup mengherankan jika dikaitkan dengan status negara kita sebagai negara kepulauan yang konon memiliki pantai terpanjang di dunia.

Akibat rendahnya prioritas penanganan permasalahan yang timbul di daerah pesisir dan pantai di karenakan aturan hukum yang belum baik serta belum adanya lembaga yang diberi wewenang khusus inilah, sehingga pengelolaan sumberdaya alam yang ada di daerah pesisir dan pantai belum bisa dilakukan secara optimal.

Kegiatan pengelolaan dan pelestarian sumberdaya alam di laut haruslah dilakukan dengan prosedur yang benar agar kegiatan tersebut dapat berjalan secara terus-menerus, kegiatan pengelolaan dan pelestarian tersebut setidaknya perlu mengedepankan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dan hukum, sehingga apabila sumberdaya alam yang terkandung di laut tersebut

dimungkinkan untuk dikelola oleh negara lain maka negara pantai bisa saja memberikan izin untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi sumberdaya alam di wilayah tersebut, namun dalam memberikan kesempatan memanfaatkan sumberdaya alam tersebut menurut, J. G. Starke negara pantai harus memperhitungkan semua faktor yang relevan, termasuk antara lain pentingnya kekayaan hayati di wilayah itu bagi perekonomian negara pantai terkait dan pertimbangan-pertimbangan nasionalnya yang lain,⁷¹ dalam hal pemberian izin untuk memanfaatkan sumberdaya alam dilaut di negara kita ternyata terdapat kendala-kendala, karena wewenang pengelolaan wilayah laut, khususnya di daerah pesisir dan pantai ditangani secara sektoral

Pesoalan pembagian wewenang antara sektor-sektor yang terkait dengan pengelolaan daerah pesisir dan pantai, kewenangan yang menjadi dasar saat ini adalah kewenangan yang didasarkan pada undang-undang sektor masing-masing departemen, dengan wewenang seperti demikian maka benturan kepentingan dalam pelaksanaannya sulit untuk dihindari karena masing-masing dapat merasa memiliki wewenang berdasarkan undang-undang sektoral yang biasanya dijadikan landasan utama dalam melaksanakan kegiatannya.

Pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah di daerah pesisir dan pantai merupakan bagian yang sangat mendasar, wewenang pemerintah daerah atas daerah pesisir dan pantai bersumber dari undang-undang, dalam hal ini, sepanjang

⁷¹ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hlm. 362.

tidak berkaitan dengan lautnya, daerah pesisir dan pantai merupakan bagian integral dari yurisdiksi pemerintah daerah yang tidak perlu dipermasalahkan, akan tetapi permasalahan akan timbul manakala pengertian daerah pesisir dan pantai diartikan sebagai daerah yang mencakup unsur air lautnya, khususnya bagian laut yang masih menerima pengaruh dari aktivitas di daratan dimana laut adalah bagian dari kewenangan pemerintah pusat.

Berdasarkan prinsip-prinsip dalam pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam kaitannya dengan pengelolaan dan pelestarian laut di daerah pesisir dan pantai berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 7 mengacu pada teori sisa (pola residu) disini kewenangan daerah telah ditentukan terlebih dahulu dengan demikian apa yang tidak ditetapkan sebagai kewenangan pusat akan menjadi kewenangan daerah, mengacu pada teori tersebut maka kewenangan pengelolaan dan pelestarian laut adalah bukan merupakan bagian dari wewenang pemerintah pusat melainkan bagian dari kewenangan pemerintah daerah, namun dalam prakteknya kewenangan tersebut masih dirasa mandul karena pusat masih sangat dominan sekali dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan diwilayah laut pada umumnya.

Memperhatikan pengertian daerah pesisir dan pantai di sini perlu diberi wewenang yang tegas terhadap pemerintah daerah atas perairan pantai, pemerintah pusat dan daerah juga perlu memperhatikan hubungan diantara tingkatan-tingkatan dalam pemerintahan, menurut Philipus M Hadjon

hubungan diantara tingkatan-tingkatan dalam pemerintahan harus di bedakan antara; hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dan sebagainya), hubungan horisontal (perjanjian kerjasama antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama),⁷² hal ini perlu diperhatikan agar kegiatan pengelolaan daerah pesisir dan pantai dapat berjalan dengan baik. Terkait dengan wewenang yang akan diberikan kepada pemerintah daerah atas perairan pantai disini sebenarnya wewenang yang akan diberikan cukup wewenang yang bersifat administrasi dan fungsional.

Dimaksud dengan wewenang administrasi disini antara lain adalah wewenang dibidang perizinan bagi berbagai kegiatan atau urusan didaerah pesisir dan pantai serta wewenang untuk melakukan pendataan atas hasil produksi rakyat yang diperoleh dari sumberdaya yang ada di daerah pesisir dan pantai dan izin ini hanya berkaitan dengan domisili pemohon dan sama sekali tidak perlu dikaitkan dengan pengaturan, apalagi pembatasan daerah operasi pengelolaan sumberdaya alam. Sedangkan yang dimaksud dengan kewenangan fungsional adalah wewenang untuk mengelolah dan memanfaatkan kekayaan alam, sebagai konsekwensi dari kewenangan fungsional, maka setiap nelayan dari daerah manapun akan dapat bergerak bebas di seluruh bagian lautan indonesia, sedangkan wewenang adminisrtrasi pemerintah daerah baru akan timbul pada waktu nelayan mendaratkan hasil yang mereka peroleh tanpa mengindahkan daerah asalnya. Namun demikian kewenangan administrasi dan fungsional yang berkaitan dengan aktivitas

⁷² Philipus M Hadjon *et al*, *Pengantar Hukum Administrasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 74.

pengelolaan sumberdaya alam di perairan pantai pada dasarnya tidak perlu dipertegas batasan-batasannya, karena itu akan sangat bergantung pada masing-masing daerah untuk menentukan sendiri bentuk dan pelaksanaan kewenangan tersebut dengan tetap memperhatikan kondisi daerah pesisir dan pantai serta sumber daya alam yang tersedia.

