

**PERGESERAN KEWENANGAN BIDANG KELAUTAN DAN
PERIKANAN PADA ERA REFORMASI BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH DI PEMERINTAH
KABUPATEN JEPARA**

TESIS



OLEH:

**NAMA MHS. : AINI RAHMANIA
NO. POKOK MHS : 15912063
BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2017**



**PERGESERAN KEWENANGAN BIDANG KELAUTAN DAN
PERIKANAN PADA ERA REFORMASI BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH DI PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA**

OLEH:

NAMA MHS. : AINI RAHMANIA
NO. POKOK MHS : 15912063
BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing,

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 21 Februari 2017

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**PERGESERAN KEWENANGAN BIDANG KELAUTAN DAN
PERIKANAN PADA ERA REFORMASI BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH DI PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA**

OLEH:

NAMA MHS. : AINI RAHMANIA
NO. POKOK MHS : 15912063
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada hari Jum'at, 17 Maret 2017

Pembimbing

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 20. Maret 2017

Penguji I

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 20. Maret 2017

Penguji II

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 21. Maret 2017

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO

وَلَا تَهِنُوا وَلَا تَحْزِنُوا وَأَنْتُمْ الْأَعْلَوْنَ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ

Janganlah kamu bersikap lemah (pesimistis), dan janganlah (pula) kamu bersedih hati, Padahal kamulah orang-orang yang paling tinggi (derajatnya), jika kamu orang-orang yang beriman.

(Q.S. Ali-Imran ayat 139)

فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

(Q.S. Ali-Imran ayat 159)

PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan untuk:

Ayahanda tercinta Muslim Sholeh dan ibunda tercinta Munawaroh, yang telah memberikan kasih sayang, kesabaran, pengertian yang luar biasa, segala dukungan, dan cinta kasih yang tiada terhingga yang tidak mungkin dapat kubalas hanya dengan selembar kertas yang bertuliskan kata persembahan. Kakakku Anif Rahmawati, S.H.I., M.H. dan kakak iparku Najieul Himam, B.Sc. serta ponakanku tersayang, Fitrya Sabilan Najah dan Alfa Falaqun Najah.

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Aini Rahmania**
No. Mhs. : **15912063**

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

PERGESERAN KEWENANGAN BIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN PADA ERA REFORMASI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DI PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA.

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan *penjiplakan karya ilmiah (plagiasi)*;
3. bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal tersebut di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 20 Januari 2017
Yang membuat pernyataan



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ، وَبِهِ نَسْتَعِينُ عَلَى أُمُورِ الدُّنْيَا وَالْآخِرَةِ، وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ
عَلَى أَشْرَفِ الْمُرْسَلِينَ، نَبِيِّنَا مُحَمَّدٍ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وَعَلَى آلِهِ وَأَصْحَابِهِ
والتَّابِعِينَ وَمَنْ تَبِعَهُمْ بِإِحْسَانٍ إِلَى يَوْمِ الدِّينِ، أما بعد:

Segala puji bagi Allah, kepada-Nya kita meminta pertolongan atas urusan-urusan duniawi dan agama, teriring doa serta keselamatan semoga tercurah atas Rasul yang termulia, ialah Nabi kita Shallallahu‘alaihi wasallam dan keluarganya, para Sahabat, para Tabi’in, dan yang mengikuti mereka dengan baik hingga hari kiamat.

Beribu syukur rasanya tak mampu mewakili rahmat dan petunjuk yang telah Allah SWT berikan kepada penyusun atas terselesaikannya penyusunan tesis ini. Sebagai manusia biasa, tentunya penulis tidak luput dari kesalahan dan kekurangan. Penulis menyadari hal tersebut seraya memohon kepada Allah SWT, bahwa tiada daya dan upaya melainkan dengan pertolonga-Nya, terutama dalam penulisan tesis dengan judul: “Pergeseran Kewenangan Otonomi Bidang Kelautan Dan Perikanan pada Era Reformasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di Pemerintah Kabupaten Jepara”. yang merupakan petunjuk dan pertolongan dari Allah SWT yang diberikan kepada penulis.

Selanjutnya, penulis sadari tesis ini tidak akan pernah terwujud tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Ucapan terima kasih dengan setulus hati penulis sampaikan kepada seluruh pihak yang telah banyak membantu atas

terselesaikannya tesis ini. Ucapan terima kasih kami tujukan kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Bapak Nandang Sutrisno, S.H., M.Hum., LL.M., Ph.D.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum. beserta jajarannya.
3. Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. beserta jajarannya.
4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. selaku pembimbing yang telah sabar dan telah rela meluangkan waktu, memberikan arahan serta bimbingannya kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. dan Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. selaku penguji yang telah meluangkan waktu untuk memberikan masukan-masukan kepada penulis.
6. Bapak dan Ibu Dosen Pascasarjana Hukum UII yang selalu mengarahkan dan berkenan memberikan ilmu kepada penulis.
7. Karyawan TU Pascasarjana Hukum UII yang dengan sabar melayani penulis mengurus administrasi akademik.
8. Bapak Ir. M. Dian satriadi, M.si. Kepala Seksi Pengelolaan kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kabupaten Jepara dan Bapak Agung Partono, Sp.t. Kepala Bagian kelembagaan SETDA Kabupaten Jepara beserta seluruh staf di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Jepara yang telah membantu dalam penyusunan tesis ini.

9. Dr. Siti Fatimah, S.H., M.Hum. yang selalu memberikan bimbingan serta arahan dari sejak penulis menempuh setrata I hingga sampai saat ini.
10. Guru dan ulama' K.H Nafi' Abdillah (Al-Marhum) beserta Ibu Hj. Mahmudah Nafi' yang telah mendidik, membimbing, memberikan ilmu, serta nasihat dengan penuh kesabaran. Syukron Abah dan Ibuk. Semoga santrimu ini mampu melaksanakan apa yang Abah dan Ibu ajarkan pada penulis dan semua santri Al-Husna.
11. Segenap Dosen Prodi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga yang tidak dapat penyusun sebutkan satu persatu.
12. Ayahanda Muslim Sholeh, BA. Ibunda Munawaroh S.Pd. Mbak Anif Rahmawati S.H.I, M.H. beserta suami Mas Najihul Himam, B.Sc. keponakan Fitriya Sabilan Najah dan Alfa Falaqun Najah serta seluruh keluarga tercintaku yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. terima kasih, terima kasih yang tak terhingga, mereka semua adalah hal yang terbaik dan terindah dalam hidup penulis .
13. Keluarga besar Mathali'ul Falah dan Pondok Pesantren Putri Al-Husna Kajen Margoyoso Pati yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
14. Aldi Sofiandi, S.H. yang selalu baik hati menemani, mendengarkan keluhan penulis pada saat penyusunan tesis ini.
15. Sahabat Alyatul Himmah, S.S. atas segala bantuan yang diberikan kepada penulis.
16. Teman-teman Pascasarjana Hukum UII Angkatan 35 Anifa Sadida, S.H. Mas Moh Hudi, S.H. Mas Aman Susanto, S.H.I. Bang Ahmad Ridhawi,

S.H.I. Mas Suryo Hilal, S.H. Mas Hari Setya Nugraha, S.H., M.H. Mas M. Yasin Al-Arif, S.H., M.H. Mas Rahmat Teguh Santoso Gobel, S.H, M.H. Mas Ardi Wiranata Arsyad, S.H., M.H. Mas Ardi Razaq, S.H. Bang Husni Hakim, S.H. Mas faishal Taufiqur Rahman, S.H. Bang Indra Fatwa, S.H. Mbak Siti Rahmawati, S.H.I. Mbak Ririn Cikpratiwi, S.H. Nanda Pradhita, S.H.I dan lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu untuk kebersamaan, dukungan moril, kekompakan selama menuntut ilmu di Pascasarjana Hukum UII. Semoga kebersamaan akan selalu terkenang sepanjang masa.

17. Teman-teman dan sahabat Kos Hibrida I, Evi Dwi Fahrotun Nisa', S.Pd.I. Rahmi Hanifah, S.Pd.I. Lailina Cahyani, S.Pd.I. Isna Nur Laila B, S.Pd.I. Kurnia Fatmawati, S.Pd.I. dan lainnya atas kebersamaan dan yang selalu memberi semangat. Kalian sungguh luar biasa.
18. Teman-teman dan sahabat Prodi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Angkatan 2011.
19. Serta semua pihak yang telah memberikan bantuan fikiran dan tenaganya baik diberikan secara langsung maupun tidak langsung. *Jazakumullahu Ahsanal Jaza'*

Tiada suatu hal apapun yang sempurna yang diciptakan seorang hamba karena kesempurnaan itu hanyalah milik-Nya. Penulis menyadari betul keterbatasan pengetahuan serta pengalaman berdampak pada ketidak sempurnaan tesis ini. Akhirnya harapan penulis semoga tesis ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi semua pihak. Aamiin.

Yogyakarta, 20 Februari 2017

Penulis

Aini Rahmania

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
PERNYATAAN ORISINALITAS	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
ABSTRAK	xvi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan	10
D. Manfaat	10
E. Tinjauan Pustaka	11
F. Kerangka Teori	15
G. Metode Penelitian	30
H. Sistematika Pembahasan	34

BAB II TINJAUAN UMUM OTONOMI DALAM PENGELOLAAN BIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN

A. Otonomi dan Desentralisasi	36
1. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah	36
2. Desentralisasi dalam Pemerintahan Daerah	39
3. Kewenangan Daerah dalam Negara Kesatuan	50
B. Kelembagaan Daerah	55
C. Kebijakan Otonomi Kelautan dan Perikanan Menurut Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	89
D. Pergeseran Kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan	102
1. Kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan menurut Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999	102
2. Kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan menurut Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004	111
3. Kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan menurut Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014	123

BAB III	ANALISIS TERHADAP PERGESERAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH BIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN DI PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA	
	A. Tinjauan Umum Kabupaten Jepara	136
	B. Tinjauan Umum Kewenangan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara	141
	C. Bentuk Pergeseran Kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan pada Urusan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	186
	D. Implikasi Pergeseran Kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan pada Urusan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Kebijakan Pemerintah di Kabupaten Jepara.....	193
BAB IV	PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	199
	B. Saran	200
	DAFTAR PUSTAKA	202
	LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Urusan Kelautan dan Perikanan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	99
Tabel 2	Luas Wilayah Kabupaten Jepara	137
Tabel 3	Jumlah Nelayan Perairan Umum Per Kecamatan (Orang)	168
Tabel 4	Produksi Penangkapan Ikan Air Tawar di Perairan Umum Per Alat Penangkapan Ikan	169
Tabel 5	Jumlah Produksi Ikan Laut Basah yang di Jual di TPI dan di Luar TPI Per Alat Penangkapan Ikan.....	170
Tabel 6	Jumlah Produksi dan Nilai Ikan Olahan Perikanan Laut	171
Tabel 7	Jumlah Produksi Ikan Laut Basah dan Nilainya Menurut Jenis Ikan.....	173
Tabel 8	Jumlah Perahu/Kapal Ikan dan Alat Penangkapan Ikan Per TPI...	174
Tabel 9	Target Produksi Perikanan Budidaya (Ton) Komoditas Unggulan	178
Tabel 10	Target Produksi Perikanan Budidaya (Ton)	178
Tabel 11	Dukungan Pembangunan yang akan Dilaksanakan untuk Pencapaian Target Produksi 2015-2019	179
Tabel 12	Data Pokdakan Tahun 2015	180
Tabel 13	Luasan Potensi dan Jumlah Produk Usaha Garam Rakyat	182
Tabel 14	Sebaran Luas Area Ekosistem Mangrove	183
Tabel 15	Pulau-pulau Kecil di Kecamatan Karimunjawa	184
Tabel 16	Unit Pengelolaan dan Jumlah Produksi Hasil Pengelolaan Perikanan.....	185

ABSTRAK

Wilayah laut merupakan bagian terbesar dari wilayah Indonesia memiliki posisi dan nilai strategis dari berbagai aspek kehidupan yang mencakup politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta ekologi, merupakan modal dasar bagi terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan desain baru yakni pengelolaan perairan yang dilakukan sebelumnya oleh Pemerintah Kabupaten/Kota diambil alih oleh Pemerintah Provinsi. Ditariknya kewenangan Kabupaten/Kota dalam pengelolaan laut pada sub urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tentunya hal tersebut tidak sesuai dengan konsep otonomi seluas-luasnya.

Rumusan masalah dalam tesis ini adalah, *pertama*, mengapa terjadi pergeseran kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah? *Kedua*, apa bentuk pergeseran kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan pada urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil? *Ketiga*, apa implikasi pergeseran kewenangan di bidang Kelautan dan Perikanan pada sub urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terhadap kebijakan Pemerintahan di Kabupaten Jepara? adapun penelitian ini adalah jenis penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Disamping itu penelitian ini juga di dukung dengan penelitian empiris dengan langsung melakukan penelitian ke Pemerintah Kabupaten Jepara.

Hasil penelitian menunjukkan, pengaturan batas otonom yang ditentukan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sering menyebabkan konflik. Sehingga Pemerintah Pusat membuat kebijakan baru yaitu mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan membatasi kewenangan desentralisasi terutama pada bidang Kelautan yang kemudian ditarik ke Provinsi atau ke Pemerintahan Pusat. Artinya kewenangan otonomi yang didesentralisasikan bukan merupakan otonomi yang utuh. Bentuk pergeseran dalam urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah bahwa semua urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil baik itu berupa pengelolaan, penerbitan izin, pemberdayaan masyarakat pesisir di tarik ke Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Implikasi lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap kebijakan di Pemerintah Kabupaten Jepara adalah terhadap kepegawaiaan dan kelembagaan.

Kata Kunci: *Kewenangan, Desentralisasi, Kelautan dan Perikanan*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini sejalan dengan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Rumusan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945, terlihat jelas bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Desentralisasi merupakan asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintah pusat atau daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah, sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu yang dapat diterima dan disepakati oleh para pembentuk negara Republik Indonesia. Sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil. Pilihan tersebut menjadi titik pangkal keharusan adanya pengaturan yang jelas mengenai otonomi daerah.

Reformasi hukum merupakan salah satu amanat penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi nasional. Di dalamnya tercakup agenda penataan kembali berbagai institusi hukum dan politik, mulai tingkat pusat sampai tingkat pemerintahan desa, pembaharuan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan mulai Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sampai tingkat peraturan desa, dan pembaruan dalam sikap, cara berpikir, dan berbagai aspek perilaku masyarakat hukum kita ke arah kondisi yang sesuai tuntutan perkembangan zaman. Seiring dengan hal itu, Sejak reformasi telah terjadi pergeseran pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi yang bergulir sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan yang kemudian mengalami perubahan lagi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹

Adapun tujuan pemberian kewenangan penyelenggaraan otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Hal tersebut pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, yaitu:

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat publik untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.²

¹ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2010), hlm 255.

² Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Andi 2002), hlm 59.

Menurut Ryas Rasyid salah seorang arsitek undang-undang Pemerintahan Daerah pada masa reformasi, menyebutkan tiga hal yang dijadikan visi bagi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu sebagai berikut:³

1. Membebaskan pemerintah pusat dari beban mengurus soal-soal domestik dan menyerahkannya kepada pemerintah lokal agar pemerintahan lokal secara bertahap mampu memberdayakan dirinya mengurus urusan domestiknya.
2. Pemerintah pusat bisa berkonsentrasi dalam masalah makro nasional.
3. Daerah bisa lebih berdaya kreatif.

Paradigma visi tersebut kemudian dijalin dalam sebuah interaksi visi dibidang politik, ekonomi dan sosial budaya dengan gambaran sebagai berikut:

- a. Di Bidang Politik: munculnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis, lahirnya pemda yang responsif atas tuntutan masyarakat, lahirnya keputusan-keputusan yang bertanggungjawab, adanya transparansi kebijakan, adanya struktur pemerintahan yang efektif dan objektif.
- b. Di Bidang Ekonomi: Menjamin lancarnya ekonomi nasional di daerah sekaligus memeberikan kesempatan bagi daerah untuk membuat kebijakan ekonominya sendiri.
- c. Di Bidang Sosial Budaya: membangun harmoni sosial sekaligus memelihara nilai-nilai lokal yang dianggap kondusif.

Mencermati perjalanan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, ada berbagai masalah yang menghambat tercapainya tujuan desentralisasi. Salah satu masalah desentralisasi adalah masalah pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Terlepas dari sekian banyak persoalan yang harus dibenahi oleh Pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah, persoalan yang menyangkut kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan mendapat perhatian yang serius dari pemerintah untuk menciptakan suatu kepastian hukum terkait kewenangan pemerintah daerah di bidang Kelautan dan Perikanan. Hal tersebut menjadi

³ Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm 222.

penting dikarenakan sektor Kelautan dan Perikanan merupakan salah satu sektor andalan yang dijadikan pemerintah sebagai salah satu potensi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi baik dalam skala lokal, regional maupun negara.

Era reformasi, memberikan kesempatan bagi semua pihak untuk melakukan tinjauan ulang atas kebijakan nasional dengan berkomitmen kembali pada kesadaran sebagai negara maritim. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pelaksanaan otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.⁴ Selanjutnya pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 18 menyebutkan bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturanperundang-undangan. Ini artinya adanya otonomi yang luas diberikan kepada daerah Kabupaten/Kota untuk mengurus dan mengelola sumberdaya laut.

Lebih lanjut kedua Undang-Undang tersebut yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memberikan kewenangan pengelolaan wilayah laut dari pemerintah pusat ke daerah dengan batas kewenangan provinsi sejauh 12 mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan untuk kabupaten/kota 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi yang dimaksud. Kewenangan pengelolaan ini menjadi modal awal bagi daerah, terutama yang

⁴ Lihat pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

memiliki wilayah pesisir dan laut, untuk mengkaji ulang orientasi pembangunan daerah dengan mempertimbangkan dan menjadikan potensi kelautan sebagai salah satu basis pembangunan daerahnya.

Berbeda halnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terdapat desain baru dalam undang-undang ini yakni adanya penyebutan kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan.⁵ Hal tersebut dapat menjadi solusi keruwetan otonomi daerah atau bahkan dapat menambah masalah baru dengan menarik kembali kewenangan pengelolaan sumberdaya wilayah laut yang sudah diberikan kepada Kabupaten/Kota kepada Provinsi. Pemerintah terkesan ingin menguasai kewenangan pada bidang Kelautan dan Perikanan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah juga terjadi perubahan pada kewenangan pengelolaan laut Provinsi yang semula 4-12 mil kini menjadi 0-12 mil, pengelolaan perairan yang dilakukan sebelumnya oleh Pemerintah Kabupaten/Kota diambil alih oleh Pemerintah Provinsi, salah satunya kewenangan zonasi laut yang dahulu 4-12 mil, kini menjadi 0-12 mil. Sebelumnya zonasi laut 0-4 mil menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Salah satu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan sumberdaya laut adalah pada urusan kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil. Dalam Undang-Undang ini terdapat pergeseran kewenangan. Undang-undang ini memberikan kewenangan pada urusan kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil hanya pada

⁵ Lihat BAB V Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah Pusat dan pemerintah Provinsi, sedangkan pemerintah Kabupaten/Kota tidak diberikan kewenangan. Dapat dilihat dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa sub urusan Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional, penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional. Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasma nutfah) ikan antarnegara, penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional, penetapan kawasan konservasi dan *database* pesisir dan pulau-pulau kecil. Adapun sub urusan Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang menjadi kewenangan Provinsi adalah Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi, penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi, Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Pada dasarnya kewenangan daerah kabupaten/kota atas pengelolaan sumber daya alam kelautan adalah hak konstitusional yang harus dikembalikan. Karena kabupaten/kota lah yang bersentuhan langsung dengan rakyat dan bertanggung jawab langsung dengan kesejahteraan rakyat. kebijakan otonomi daerah yang dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan ke pemerintah daerah ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya.

Pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil harus dilaksanakan secara maksimal sehingga nantinya dapat memenuhi kebutuhan manusia, meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut sejalan

dengan Pasal 4 huruf (d) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah-wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil salah satu tujuan pengelolaan wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil tersebut adalah meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Lebih lanjut Pasal 5 dijelaskan bahwa:

“Pengelolaan wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan Masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Kabupaten Jepara merupakan salah satu Kabupaten dari Provinsi Jawa Tengah yang mempunyai potensi kelautan cukup besar, dari jumlah penduduk Kabupaten Jepara adalah 1.107.837 jiwa (Susenas 2009) jumlah penduduk 614.299 jiwa (55,45%) bertempat tinggal di kecamatan pesisir. Keberadaan garis pantai Jepara yang panjang mencapai 72 KM. Terkait dengan potensi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, Kabupaten Jepara memiliki pulau-pulau kecil yaitu Pulau Panjang, Pulau Mondoliko serta Kepulauan Karimunjawa. Tidak hanya menjadi ikon pariwisata bahari Kabupaten Jepara, kepulauan yang terletak 45 mil laut atau kurang lebih 90 km dari Jepara ini telah dikenal luas sampai luar negeri. Akan tetapi pengelolaan tersebut belum maksimal dilakukan, masih terdapat

wilayah pesisir sekitar Jepara (di luar Karimunjawa) yang banyak potensi belum tergarap secara maksimal.⁶

Wilayah laut merupakan bagian terbesar dari wilayah Indonesia memiliki posisi dan nilai strategis dari berbagai aspek kehidupan yang mencakup politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, dan ekologi, merupakan modal dasar bagi terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia. Ditariknya kewenangan Kabupaten/Kota dalam pengelolaan laut pada sub urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil salah satunya akan berdampak pada berkurangnya pendapatan pemerintahan daerah kabupaten dan tentunya hal tersebut tidak sesuai dengan konsep otonomi seluas-luasnya. Akibatnya, apabila nantinya pemerintah provinsi dan pemerintah pusat tidak secara maksimal mengelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, maka upaya mensejahterakan masyarakat akan mengalami kendala.

Pemerintah pusat dan daerah harus sama-sama memiliki komitmen membela kepentingan rakyat melalui kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada rakyat. Produk hukum yang kurang adil dan secara obyektif dinilai merugikan perlu segera direvisi.⁷ Suatu produk hukum dikatakan responsif adalah apabila produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.

⁶ Buku Profil Sektor Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara, (Jepara: Dinas Kelautan dan Perikanan, 2014), hlm 37.

⁷ Bambang Iriana Djajaatmadja, *Harmonisasi Hukum Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dalam Kerangka Desentralisasi*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2007), hlm 95.

hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.⁸

Dengan demikian, untuk mengkaji lebih dalam terkait kewenangan otonomi bidang Kelautan dan Perikanan maka penulis akan melakukan penelitian terkait studi tentang pergeseran kewenangan otonomi bidang Kelautan dan Perikanan pada era reformasi di Kabupaten Jepara.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan sebuah acuan dalam penelitian agar hasilnya diharapkan sesuai dengan pokok permasalahan yang sedang dibahas. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan pokok permasalahannya sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi pergeseran kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Apa bentuk pergeseran kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan pada urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil?
3. Apa implikasi pergeseran kewenangan di bidang Kelautan dan Perikanan pada sub urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terhadap kebijakan Pemerintahan di Kabupaten Jepara?

⁸ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm 31-32.

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui latar belakang adanya pergeseran kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk memberikan penjelasan mengenai bentuk pergeseran kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan pada sub urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.
3. Untuk mengetahui implikasi pergeseran kewenangan di bidang Kelautan dan Perikanan pada sub urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terhadap kebijakan Pemerintah Kabupaten Jepara.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoretis, penulis berharap karya ilmiah ini dapat memberikan manfaat pemikiran dan landasan teoretis dalam perspektif perkembangan ilmu hukum secara umum, maupun perkembangan Ilmu ketatanegaraan pada khususnya.
2. Manfaat praktis, menambah wawasan bagi penulis dan para pembaca pada umumnya, serta dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah dalam mengambil kebijakan dalam rangka pembaharuan hukum nasional terkait pemerintahan daerah.

E. Tinjauan Pustaka

Untuk menghindari terjadinya kesamaan terhadap penelitian yang telah ada sebelumnya maka penulis mengadakan penelusuran terhadap penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya. Berdasarkan penelusuran terhadap berbagai referensi, ternyata belum dijumpai penelitian yang membahas secara spesifik terkait pergeseran kewenangan otonomi bidang Kelautan dan Perikanan pada era reformasi. Berdasarkan hasil telaah pustaka, penelitian ini berbeda dengan beberapa penelitian sebelumnya. Adapun penelitian yang didalamnya memuat salah satu unsur dari objek yang diteliti oleh penulis antara lain:

Disertasi Sodjuangon Situmorang yang berjudul “Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota”.⁹ Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah pengkajian tentang pelaksanaan desentralisasi di Indonesia pengkajian yang secara khusus tentang pembagian urusan pemerintahan, antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Adapun hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pembagian urusan pemerintahan yang berlaku di Indonesia masa kini masih mengandung permasalahan serius dan berpotensi menimbulkan konflik baik antara Pusat dan Daerah maupun antardaerah yang dapat merongrong eksistensi bangsa dan negara, serta kurang optimalnya pelayanan masyarakat. Permasalahan yang timbul dalam pembagian urusan pemerintahan di Indonesia masa kini antara lain bersumber dari kelemahan bawaan desain model pembagian urusan pemerintahan dan kelemahan pada saat implementasi model pembagian urusan pemerintahan.

⁹ Sodjuangon Situmorang, “Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.”, *Disertasi*, PPS Fisip UI, Jakarta, 2002.

M. Galang Asmara, dkk dalam penelitiannya “Konstruksi Pola Hubungan Pusat Daerah dalam Menegakkan Prinsip Negara Kesatuan”.¹⁰ Isu yang diangkat dalam penelitian ini adalah munculnya gejala disintegrasi di sejumlah daerah, adanya ketidakjelasan dalam pelaksanaan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, terjadinya tumpang tindih kewenangan antar tingkatan pemerintah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, adanya tarik menarik urusan antara pusat dan daerah, adanya gejala keengganan dari Departemen/LPND tertentu untuk mendesentralisasikan urusan secara penuh, ketidakseimbangan pembagian keuangan antara pusat dan daerah yang telah menimbulkan kecemburuan di beberapa daerah.

Skripsi Ii Yulianto yang berjudul “Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan di Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Tinjauan Pasal 16 s/d Pasal 20 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007)”.¹¹ Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah tentang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang rentan mengalami kerusakan akibat aktifitas orang dalam memanfaatkan sumber dayanya atau akibat bencana alam, sementara peraturan perundang-undangan yang ada lebih berorientasi pada eksploitasi sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil tanpa memperhatikan kelestarian sumber daya alam. Atas dasar tersebut maka di bentuklah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Namun lahirnya Undang-Undang ini

¹⁰M. Galang Asmara, dkk, “Konstruksi Pola Hubungan Pusat Daerah Dalam Menegakkan Prinsip Negara Kesatuan”, *Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2009.

¹¹ Ii Yulianto, “Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan di Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Tinjauan Pasal 16 s/d Pasal 20 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007)”, *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Jendral Sudirman, 2011.

secara mendasar menunjukkan rezim pengelolaan yang sama terhadap sumberdaya pesisir dan laut Indonesia, yakni mendorong privatisasi perairan pesisir dan pulau-pulau kecil Indonesia, melalui Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3).

Regina Rumampuk dalam skripsinya “Hak atas Pengelolaan Kawasan Pesisir di Provinsi Sulawesi Utara”.¹² Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah upaya pengaturan hukum pengelolaan kawasan pesisir sebagai bagian dari wilayah pesisir yang berbasis masyarakat di Provinsi Sulawesi Utara dan sistem pengelolaan kawasan pesisir sebagai bagian dari wilayah pesisir berbasis masyarakat yang sudah dilakukan di Provinsi Sulawesi Utara.

Indah dalam jurnalnya “Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”.¹³ Penelitian ini berangkat dari pemahaman bagaimana seharusnya hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi serta mencerminkan keadilan dan keserasian antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan pada akhirnya juga akan mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Adapun hasil dari penelitian ini adalah hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik

¹² Regina Rumampuk, “Hak atas Pengelolaan Kawasan Pesisir di Provinsi Sulawesi Utara”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Studi Ilmu Hukum, Universitas Sam Ratulangi Manado, 2013.

¹³ Indah, “Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal, Rechtidee Jurnal Hukum*, Vol. 9. No. 2, (Desember 2014).

Indonesia adalah harus sesuaidengan amanat UUD NRI Tahun 1945 meliputi: aspek demokrasi,keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman, otonomi luas,nyata, dan bertanggung jawab.

Jurnal Endang Sutrisno dengan judul “Implementasi Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Berbasis Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu Untuk Kesejahteraan Nelayan (Studi di Perdesaan Nelayan Cangkol Kelurahan Lemahwungkuk Kecamatan Lemahwungkuk Kota Cirebon)”.¹⁴ Permasalahan yang dibahas dalam penelitian tersebut adalah fokus pada implementasi yuridis pengelolaan wilayah pesisir secara terpadu untuk kesejahteraan nelayan.

Dari beberapa penelitian yang pernah diangkat, meskipun dalam beberapa penelitian tersebut memuat salah satu unsur dari obyek penelitian yang akan diteliti yakni terkait kewenangan pemerintah daerah serta pengelolan pesisir dan pulau-pulau kecil namun penelitian tersebut berbeda dengan apa yang penulis teliti, baik obyek penelitian maupun pokok pembahasannya.

¹⁴ Endang Sutrisno, “Implementasi Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Berbasis Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu Untuk Kesejahteraan Nelayan (Studi di Perdesaan Nelayan Cangkol Kelurahan Lemahwungkuk Kecamatan Lemahwungkuk Kota Cirebon)”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi No. 1 Vol 14, (Januari 2014).

F. Kerangka Teori

1. Negara Kesatuan

Bentuk negara kesatuan dalam hal kenyataannya bukanlah merupakan suatu hal yang baru, karena bentuk negara kota (*polis*) pada zaman Yunani kuno pun berbentuk negara kesatuan. Negara Kesatuan modern yang tertua telah muncul di benua Eropa seperti Inggris dan Perancis.¹⁵

Negara kesatuan adalah otoritas legislatif yang tertinggi oleh kekuasaan sentral. Di dalamnya ditentukan suatu konstitusi untuk menentukan hubungan antara pemerintah dan yang diperintah. Negara yang berkonstitusi adalah area yang yuridiksi dari kedaulatan eksternal sebagai kemerdekaan absolut dari suatu negara. Negara kesatuan dapat pula disebut negara unitaris. Negara ini ditinjau dari susunannya, memanglah susunannya bersifat tunggal, maksudnya negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.¹⁶

Lebih lanjut negara kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, yang berkuasa hanya satu pemerintah pusat yang mengatur seluruh daerah sebagai bagian dari negara. Menurut A.V Dicey sebagaimana dikutip oleh

¹⁵ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, (Bandung: Citra Aditrya Bakti, 1993), hlm 193-194.

¹⁶ Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), hlm 173-174.

C.F Strong dan dikutip oleh M. Busrizalti yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah *the habitual exercise of supreme authority by one control of power*.¹⁷

Menurut C.F Strong yang dikutip oleh M. Busrizalti Negara Kesatuan merupakan bentuk negara yang mempunyai kedaulatan tertinggi dengan pemerintah pusat. Lebih dari itu dikatakan bahwa *the essential qualities of unitary state may therefore be said to be: the supremacy of the central parliament, the absence of subsidiary sovereign bodies*.¹⁸

Ciri yang melekat pada negara kesatuan berdasarkan uraian di atas diantaranya adalah adanya supremasi dari parlemen pusat dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat.

Ada dua ciri yang mutlak melekat pada suatu negara kesatuan yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi adalah penyerahan wewenangan dari pemerintahan pemerintah pusat sebagai tingkat atasnya kepada daerah atasannya kepada pejabat-pejabat di daerah. Sedangkan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat sebagai tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah bersangkutan.¹⁹

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: *pertama*, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua*, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah

¹⁷ M. Busrizalti, *Hukum PEMDA Otonomi Daerah dan Implikasinya*, (Yogyakarta: Total Media: 2013), hlm 39

¹⁸ *Ibid*, hlm 39.

¹⁹ M. Kusnardi dan Bintang R. Siragih, *Ilmu Negara*, cetakan keenam, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hlm 208.

hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan otonom.²⁰

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah”. Dengan kata lain, istilah daerah bermakna bagian atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu satuan.²¹

Negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945: Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik. Sebagai kosekuensi dari negara kesatuan, Negara Republik Indonesia membagi wilayahnya menjadi daerah-daerah, yang terdiri atas daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota. Daerah-daerah ini saling berhubungan erat dengan pemerintah pusat. Sekalipun demikian,

²⁰ Fahmi Amrusyi, *Otonomi dalam Negara Kesatuan*, dalam Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 28.

²¹ J. Wajong, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 29.

daerah-daerah tersebut diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sesuai dengan aspirasi masyarakat.²²

Di dalam negara kesatuan tanggungjawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan, keuangan, pengawasan, dan antar satuan organisasi pemerintahan.²³

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antardaerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antardaerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.²⁴

²² Utang Rosidin, *op.cit.*, hlm 45.

²³ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm 55.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 104-105.

2. Hubungan Pusat dan Daerah

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga yakni: *Pertama, The Relative Autonomy Model.* memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. *Kedua, The Agency Model.* Model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga, The Interaction Model.* Merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.²⁵

Pada prinsipnya kewenangan pemerintah itu selalu berkembang dinamis sesuai dengan perkembangan masyarakat terutama dalam pemerintah daerah. Ini berarti bahwa kewenangan juga dimiliki oleh masing-masing tingkat pemerintahan tidak statis melainkan sangat dinamis sesuai dengan perkembangan

²⁵ Richard Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 6.

dan kebutuhan.²⁶ Paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi yaitu hubungan wewenang, dan hubungan pengawasan, hubungan keuangan, dan hubungan dalam susunan organisasi pemerintahan daerah.

a. Hubungan Kewenangan

Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.²⁷

Daerah otonom diberi wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Seluas apapun otonomi daerah, tetap ada dalam batas dan ruang lingkup wewenang pemerintah.

Pemerintah pusat yang mengatur hubungan antara pusat dan daerah yang

²⁶ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia: Konsep, Azas dan Aktualisasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm 113.

²⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cetakan kedua, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2002), hlm 37.

dituangkan dalam peraturan perundangan yang bersifat mengikat kedua belah pihak. Namun dalam pengaturan hubungan tersebut haruslah memperhatikan aspirasi daerah sehingga tercipta sinergi antara kepentingan pusat dan daerah. Agar tercipta distribusi kewenangan mengelola urusan pemerintahan yang efisien dan efektif antar tingkatan pemerintahan, maka distribusi kewenangan mengacu pada kriteria sebagai berikut:²⁸

- 1) Eksternalitas; unit pemerintah yang terkena dampak langsung dari pelaksana suatu urusan pemerintahan, mempunyai kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan tersebut.
- 2) Akuntabilitas; unit pemerintahan yang berwenang mengurus suatu urusan pemerintahan adalah unit pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang ditimbulkan dari pengelolaan urusan tersebut. Ini terkait dengan pertanggungjawaban (akuntabilitas) dari pengelolaan urusan pengelolaan tersebut kepada masyarakat yang menerima dampak langsung dari urusan tersebut. Urusan lokal akan menjadi kewajiban kabupaten/kota untuk mempertanggungjawabkan dampaknya. Urusan yang berdampak regional akan menjadi tanggungjawab provinsi dan urusan yang berdampak nasional akan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.
- 3) Efisiensi; pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk kesejahteraan rakyat.

Untuk mencapai skala ekonomi tersebut, maka perlu dilakukan kerja sama antar daerah untuk optimalisasi pembiayaan dari penyelenggaraan urusan tersebut. Dalam penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan tersebut terdapat adanya inter-koneksi dan inter-dependensi karena keterkaitan dari urusan pemerintahan tersebut sebagai suatu sistem.

²⁸ Muchlis Hamid dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2013), hlm 37-38.

Urusan yang menjadi kewenangan pusat tidak akan berjalan optimal apabila tidak terkait (inter-koneksi) dengan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Demikian juga sebaliknya. Untuk itu, maka diperlukan adanya koordinasi untuk menciptakan sinergi dalam melaksanakan kewenangan mengelola urusan-urusan tersebut. Namun demikian, setiap tingkatan pemerintahan mempunyai kewenangan penuh untuk mengelola urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangannya.²⁹

b. Hubungan Pengawasan

Sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu hal-hal seperti memberlakukan prinsip pengawasan umum pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah. Makin banyak dan intensif pengawasan makin sempit kemandirian daerah. makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi.³⁰

Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan pengikat kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan. Apabila pengikat tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi

²⁹*Ibid.*, hlm 38.

³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong... op. cit.*, hlm 39.

menjadi pembelenggu desentralisasi. Untuk itu pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.³¹

Pada dasarnya pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen kontrol yang selanjutnya disebut pengawasan dalam arti luas.³² Pengawasan disebut dengan '*controlling*' yang juga berarti fungsi pengendalian. Pengawasan adalah segala sesuatu atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelayanan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Menurut Paulus E. Lotulung yang dikutip oleh Ridwan, pengawasan ada beberapa macam, yaitu jika ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang mengadakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, ada kontrol *intern* dan kontrol *ekstern*. Kontrol *intern* berarti bahwa pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Sedangkan kontrol *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara struktural berada di luar pemerintah. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan menjadi menjadi *kontrol a-priori* dan *kontrol a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah bilamana

³¹ Ni'matul Huda, Hukum... *op.cit.*, hlm 21-22.

³² Sujamto, *Beberapa Aspek Pengawasan di Indonesia*, dalam Jurnal Derita Prapti Rahayu, Pengawasan Preventif sebagai Kontrol Pusat terhadap Daerahdi Era Reformasi, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, No. 3, 2015, hlm 450.

pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu, kontrol dapat dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya. Sesudah mengadakan pembagian pengawasan tersebut.³³

c. Hubungan Keuangan

Pada umumnya keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah beban tugas yang akan diberikan kepada daerah artinya pembagian tugas antara pusat dan daerah harus tegas. Sehingga tegas pula dukungan dana yang dibutuhkan. Dalam hubungan ini, maka kejelasan tentang tugas/kewenangan yang ada pada pemerintah daerah akan dapat dengan bebas untuk melakukan penguatan pendapatan asli daerahnya dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam mengatur arah pengeluarannya.³⁴

³³ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), hlm 296-297.

³⁴ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan... op.cit.*, hlm 119.

Karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. dalam hal ini, ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu:³⁵

- 1) Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi.
- 2) Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.
- 3) Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu.
- 4) Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Hubungan keuangan pusat dan daerah dimanapun di pandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah minimnya jumlah uang yang dimiliki daerah dibandingkan dengan yang dimiliki pusat. Berdasarkan premis ini, maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Perimbangan tidak lain adalah memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.³⁶ Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah menjadi salah satu ciri penting pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini karena karakteristik sumber daya alam, sumber daya buatan dan

³⁵ Ni'matul Huda, Hukum...*op.cit.*, hlm 16-17.

³⁶ Bagir Manan, Menyongsong... *op. cit.*, hlm 40.

sumber daya manusia yang sangat beragam dari satu daerah dengan daerah yang lain.

d. Hubungan dalam Susunan Organisasi pemerintahan Daerah

Aspek lain yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintah daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu mutlak dilakukan delegasi kewenangan baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.³⁷

Susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: sistem rumah tangga daerah, ruang lingkup urusan pemerintahan, sifat dan kualitas suatu urusan.³⁸

3. Teori Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi

³⁷ Ni'matul Huda, Hukum...*op.cit.*, hlm 24

³⁸ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm 194-195.

bermakna membuat perundang-undangan sendiri, namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfwetgeving* (pemerintah sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).³⁹

Menurut Hans Kalsen yang dikutip oleh Ni'matul Huda, otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini.⁴⁰ Sedangkan menurut Bagir Manan otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonom yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari RI.⁴¹

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴²

Otonomi dalam konteks hubungan hirarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan vertikal, diartikan sebagai:⁴³

³⁹ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm 410.

⁴⁰ *Ibid*, hlm 411.

⁴¹ Bagir Manan, *Menyongsong ... op.cit.*, hlm 3.

⁴² Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas naupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas, dan cara menjalankannya).

Pembagian daerah otonom dalam hubungan hirarki merupakan konsekuensi logis bentuk negara kesatuan, dan pada sisi yang lain membawa pula konsekuensi pada hubungan wewenang melalui jalur koordinasi pengawasan, di samping pembinaan dan kerja sama. Konsekuensi dari adanya distribusi kekuasaan vertikal kepada satuan-satuan pemerintahan daerah (sebagai daerah otonom) dalam rangka desentralisasi terjadi pula distribusi pendapatan, yang diterima daerah sebagai pendapatan daerah.⁴⁴

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pemikiran pertama*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberi kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. *Pemikiran Kedua*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan

⁴³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm 254.

⁴⁴ *Ibid*, hlm 256.

berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.⁴⁵

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.⁴⁶

⁴⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm 8.

⁴⁶ Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian tentang pergeseran kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan dalam perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi dengan isu hukum yang sedang ditangani. Peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk menganalisa masalah pada penelitian ini yaitu menggunakan undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan daerah pada bidang Kelautan dan Perikanan. Disamping itu penelitian ini juga di dukung dengan penelitian empiris karena akan menganalisis implikasi pergeseran kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan pada sub urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Pemerintah Kabupaten Jepara.

2. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah, yaitu berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah pada bidang Kelautan dan perikanan serta Pemerintah Kabupaten Jepara pada Dinas Kelautan dan Perikanan, yaitu berkaitan dengan kebijakan Dinas Kelautan dan Perikanan pada sub urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

3. Sumber Data

Penelitian ini tergolong penelitian normatif dan empiris maka data yang diperlukan adalah data sekunder dan data primer:

- a. Data Primer yang dimaksud dari penelitian ini adalah data yang diperoleh langsung dari objek penelitian lapangan yang berkaitan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini yang dilakukan di Pemerintah Kabupaten Jepara pada Dinas Kelautan dan Perikanan.
- b. Data Sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari studi kepustakaan terhadap bahan hukum yang terdiri dari:

(1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang diambil dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang akan diteliti. Bahan hukum primer ini meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

- i) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- j) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- k) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
- l) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 26 Tahun 2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan
- m) Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 17 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.
- n) Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 14 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.
- o) Peraturan Bupati Kabupaten Jepara Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas kelautan dan Perikanan.
- p) Peraturan Bupati Kabupaten Jepara Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan.
- q) Risalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- r) Risalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- s) Risalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

(2) Bahan Hukum Sekunder Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan ilmu hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer meliputi: literatur atau hasil penyusunan yang berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, buku-buku, makalah, majalah tulisan lepas, artikel, hasil wawancara, serta dokumentasi yang berupa foto, gambar dan lain-lain yang terkait dengan penelitian.

(3) Bahan Hukum Tersier sebagai bahan yang memberi petunjuk atau penjas terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder

seperti Ensiklopedia Hukum, Kamus Hukum, dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini dengan cara:

- a. Studi kepustakaan digunakan untuk memperoleh data sekunder dengan mengkaji berbagai perundang-undangan tentang pemerintahan daerah atau literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Wawancara secara langsung dengan beberapa narasumber, yang mana narasumber dalam penelitian ini adalah Kepala Seksi Pengelolaan Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara Ir. M. Dian Satriadi, Kepala Bagian Kelembagaan SETDA Kabupaten Jepara Agung Partono, SP.t. Dalam wawancara ini penyusun mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan melalui pedoman wawancara.
- c. Dokumentasi berupa catatan tertulis maupun berupa gambar serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif karena datanya berupa data kualitatif maka dalam penggunaan analisa kualitatif ini penulis mengumpulkan dan menyusun data yang berkenaan

dengan penelitian. Data yang terkumpul kemudian dianalisa dengan menggunakan metode deduktif.

Metode analisis yang digunakan untuk mengidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini adalah analisis isi normatif dan empiris. Data yang telah dikumpulkan, selanjutnya dianalisis dengan dukungan teori negara kesatuan, hubungan pusat dan daerah dan otonomi daerah.

H. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pembahasan terhadap masalah yang diangkat, maka pembahasannya disusun secara sistematis. Seluruh pembahasan dalam proposal ini terdiri dari empat bab, pada setiap bab terdiri dari beberapa sub pembahasan. Adapun rincian pembahasannya sebagai berikut:

Bab pertama: merupakan bab pendahuluan yang terdiri atas subbab-subbab latar belakang masalah memuat alasan munculnya masalah yang diteliti. Meliputi: rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian, serta sistematika pembahasan.

Bab kedua: perbincangan diarahkan pada tinjauan umum otonomi dalam pengelolaan bidang kelautan dan perikanan yang berisi tentang otonomi dan desentralisasi, kelembagaan daerah dan kebijakan otonomi kelautan dan perikanan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan pembahasan tentang pergeseran kewenangan pemerintah daerah bidang Kelautan dan Perikanan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bab ketiga: adalah bab inti, berisi tentang penyajian data dan pembahasan hasil penelitian yang sekaligus menjawab permasalahan yang melatarbelakangi penelitian, yaitu tentang analisis terhadap pergeseran kewenangan pemerintah daerah bidang Kelautan dan Perikanan di Pemerintah Kabupaten Jepara yang berisi tentang tinjauan umum Pemerintah Kabupaten Jepara dari letak geografis sampai kondisi demografi. Selanjutnya tinjauan umum Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara yang menjelaskan pengaturan kewenangan dinas kelautan dan perikanan Kabupaten Jepara, visi-misi, serta potensi sektor Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Jepara. Selanjutnya pembahasan diarahkan pada bentuk pergeseran bidang Kelautan dan Perikanan pada Sub Urusan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta implikasi terhadap pergeseran kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan sub urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terhadap kebijakan di Kabupaten Jepara.

Dan pada bab keempat sebagai bab terakhir, penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran-saran dengan menyikapi seobyektif mungkin dengan berlandaskan hukum dan realitas yang terjadi dalam masyarakat penelitian ini menawarkan saran-saran kepada berbagai pihak yang berkepentingan dalam persoalan ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM OTONOMI DALAM PENGELOLAAN BIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN

A. Otonomi dan Desentralisasi

1. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh SH. Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian–variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas/kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainya.⁴⁷

Selama Indonesia merdeka, kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah telah mengalami perubahan dan perkembangan yang sangat dinamis. Selama kurun waktu setengah abad lebih, sistem pemerintahan daerah sarat dengan

⁴⁷ SH. Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, (Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 2001), hlm 22-23.

pengalaman yang panjang seiring dengan konfigurasi politik yang terjadi pada tataran pemerintah negara. Pola hubungan kekuasaan, pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dipungkiri sangat bergantung pada konfigurasi politik pemerintahan pada saat itu. Realitas demikian tentu mempengaruhi formalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemberian otonomi daerah di Indonesia. Akan tetapi, terlepas dari semua pengaruh yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, semua kebijakan selalu dijiwai oleh kesatuan pandang yang sama, yaitu seluruh daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁸

Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.⁴⁹

⁴⁸ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm 1.

⁴⁹ Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm 24 - 26

Menurut C.S.T. Kansil dkk syarat-syarat dibentuknya suatu daerah adalah:⁵⁰

- a. Mampu membiayai kehidupannya (kemampuan ekonomi).
- b. Jumlah penduduk yang ditentukan.
- c. Luas daerah.
- d. Memperhatikan pertahanan dan keamanan nasional.
- e. Pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.
- f. Dapat melaksanakan pembangunan untuk daerahnya.

Adapun ciri-ciri pemerintah daerah menurut J. Oppenheim adalah :⁵¹

- a. Adanya lingkungan atau daerah dengan batas yang lebih kecil dari pada negara.
- b. Adanya jumlah penduduk yang mencukupi.
- c. Adanya kepentingan-kepentingan yang diurus oleh Negara akan tetapi menyangkut tentag lingkungan itu sehingga penduduknya bergerak bersama-sama berusaha atas dasar swadaya.
- d. Adanya suatu organisasi memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan tersebut.
- e. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Adanya kemajuan hukum dan ketatanegaraan di Indonesia, maka Pemerintah telah mengeluarkan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974,

⁵⁰ C. S. T. Kansil, dkk, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm 4.

⁵¹ Prabawa Utama, *Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill, 1991), hlm 1.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan terakhir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara substansial undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif undang-undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan pemerintahan daerah sesuai zamannya. Secara empiris undang-undang tersebut dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya memberikan implikasi terhadap kedudukan dan peran formal kekuasaan eksekutif lebih dominan dari kekuasaan legislatif daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya, kedudukan kepala daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, memiliki kewenangan lebih besar dari pada kekuasaan DPRD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif. Secara ekstrim dapat dikatakan bahwa kepala daerah tidak dapat dipertanggungjawab sepenuhnya kepada DPRD, dan dalam pelaksanaan tugasnya hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban.⁵²

2. Desentralisasi dalam Pemerintahan Daerah

Definisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda-beda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Joniarto yang dikutip oleh Ni'matul Huda desentralisasi adalah memberikan

⁵² Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm 54.

wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.⁵³ Koesoemahatmadja mengemukakan bahwa desentralisasi adalah peralihan kewenangan dari lingkungan pemerintah pusat ke lingkungan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya berdasarkan kondisi riil yang mengitarinya.⁵⁴ C.S.T Kansil mengartikan desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintah pusat atau daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaan. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.⁵⁵

PBB sebagaimana dikutip oleh Koswara memberikan batasan tentang desentralisasi sebagai berikut:⁵⁶

Decentraization is the transfer of planing, decision making, or adminstrative authorithy from the central government to its field organization, local administrativve units, semi-autonomoes and parastatal organization, local government, or nongovernment organization.

(Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan administratif daerah, organsasi semi otonom, pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat).

⁵³ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara... *op. cit.*, hlm 329.

⁵⁴ Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Bina Cipta Karya: 1979), hlm 39.

⁵⁵ C.S.T. Kansil, dkk, *op. cit.*, hlm 3.

⁵⁶ E.Koswara, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, (Jakarta: Pariba, 2001), hlm 48.

Lebih lanjut menurut van Der Pot yang dikutip oleh Bagir Manan, desentralisasi sebagai:⁵⁷

“...dat regeling en bestuur niet uitsluitend van uit het centrum worden gevoerd, maar plaatsvinden door het rijk en door een veelheid van andere autonome lichamen, daarbij dient te worden onderscheid tussen territoriale en functionele decentralisatie, de eerste tot uitdrukking komend in het bestaan van gebieds, de tweede in dat van doel corporatie.”

Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*). Di bagian lain van Der Pot menyatakan:

“Vooral ten aanzien van provincie en gemeente wordt vanouds onderscheiden tussen twee vormen van dedecentralisatie, autonomie en medebewind (ook wel als zelfbestuur aangeduid). Het water schap kent vooral de autonomie, terwijl bij de bedrijfsorganisaties van medebewind sprake is.”

Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus (rumah tangganya) sendiri. Sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu apabila diperlukan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah).

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan: satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat, satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien, satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang tinggi serta komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.⁵⁸

Sementara dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan desentralisasi disebut *staatskundige decentralisatie* atau desentralisasi politik.

⁵⁷ Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat... *op. cit.*, hlm 20-21.

⁵⁸ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara... *op.cit.*, hlm 330.

Rakyat melalui wakil-wakilnya turut serta dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, dalam batas wilayah daerah masing-masing. Pelimpahan kewenangan dalam *staatskundige decentralisatie* akan berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah. Dalam suatu struktur desentralisasi, pemerintah tingkat bawahan merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan secara independen, tanpa intervensi dari tingkatan pemerintah yang lebih tinggi. Adanya pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah tidak sebagai sesuatu yang harus ditakuti oleh pemerintah pusat karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan terlepas dari koordinasi dan pengawasan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah hanya sebagai salah satu usaha untuk lebih melancarkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di setiap daerah.⁵⁹

Desentralisasi dalam kerangka otonomi sejatinya harus berorientasi pada beberapa aspek, yaitu: *pertama*, aspek politik. Aspek ini untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah. *Kedua*, aspek manajemen pemerintahan. Aspek ini untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. *Ketiga*, aspek kemasyarakatan. Aspek ini untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri. *Keempat*, aspek ekonomi

⁵⁹ Lukman Santoso Az, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm 49.

pembangunan. Aspek ini untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.⁶⁰

Kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat, yaitu: *pertama*, manfaat politis yang ditunjukkan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional. *Kedua*, Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk menyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sana. Kebijakan desentralisasi tentu saja berbeda-beda antara satu negara dengan lainnya. Desentralisasi bisa melahirkan konsep pemahaman yang berbeda pada bangsa-bangsa yang berbeda pula. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh cara pandang elit pemerintahan dalam rangka merealisasikan bagaimana sebuah kebijakan desentralisasi diterapkan.⁶¹

Secara umum desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis (*democratic government*). Menurut Bagir Manan dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah di Indonesia dalam kerangka desentralisasi ada empat macam :⁶²

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara: UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintah tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh

⁶⁰ *Ibid*, hlm 51-52.

⁶¹ Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, (Malang: Averroes Press, 2005), hlm 19.

⁶² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat... op.cit.*, hlm 161-168.

desentralisasi. Memberikan kesempatan kepada rakyat untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, tidak lain memberikan wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan-kepentingan rumah tangga daerah mereka. Salah satu wujud dari wewenang, tugas dan tanggung jawab tersebut adalah kebebasan untuk melakukan berbagai prakarsa (*inisiatif*) sebagai ciri kemandirian (*zelf standigheid*) dalam batas-batas ketentuan yang berlaku.

- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli:

Pada tingkat daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Mempertahankan prinsip-prinsip pemerintahan Swapraja dan Desa otonom yang dijalankan menurut hukum adat yang tidak seragam, mengandung arti mempertahankan keragaman pemerintahan pada tingkat daerah, Keragaman hanya dimungkinkan apabila ada desentralisasi.

- c. Dasar Kebhinekaan:

“Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengedorkan “*spaning*” yang timbul dari keragaman. Kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan bahkan ekonomi, akan menimbulkan hajat hidup atau kebutuhan yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Dalam hal-hal tertentu, karena perbedaan sifat geografis, akan timbul pula perbedaan-perbedaan kebutuhan. Perbedaan-perbedaan hajat hidup atau kebutuhan tersebut hanya akan terlayani dengan baik apabila terdapat satuan pemerintahan lebih rendah yang dapat secara nyata melihat dan mengetahui kebutuhan setempat. Hanya dengan demikian, fungsi pelayanan dapat diupayakan sebaik-baiknya.

- d. Dasar Negara Hukum:

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya tali temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis.

Dalam konteks UUD NRI 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan

memperkuat kesatuan nasional. Oleh sebab itu, ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia sesuai dengan UUD NRI 1945 adalah:⁶³

- a. Pemerintah Daerah merupakan hasil pembentukan oleh Pemerintah, bahkan dapat dihapus oleh Pemerintah melalui proses hukum apabila daerah tidak mampu menjalankan otonominya setelah melalui fasilitasi pemberdayaan.
- b. Dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuk provinsi dan di wilayah provinsi dibentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom.
- c. Sebagai konsekuensi ciri butir 1 dan 2, maka kebijakan desentralisasi disusun dan dirumuskan oleh Pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan melibatkan masyarakat sebagai cerminan pemerintahan yang demokratis.
- d. Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (Pusat) adalah bersifat tergantung (*dependent*) dan bawahan (*subordinate*). Hal ini berbeda dengan hubungan antara pemerintah negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut prinsip federalisme, yang sifatnya independen dan koordinatif.
- e. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi lembaga negara yang membidangi legislatif atau lembaga pembentuk Undang-Undang dan yudikatif ataupun lembaga negara yang berwenang mengawasi keuangan negara.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang didesentralisasikan menjadi kewenangan Kepala Daerah dan DPRD untuk melaksanakannya sesuai dengan mandat yang diberikan rakyat. Persebaran urusan pemerintahan ini memiliki dua prinsip pokok:⁶⁴

- a. Selalu terdapat urusan pemerintahan yang umumnya secara universal tidak dapat diserahkan kepada daerah karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara seperti urusan pertahanan keamanan, politik luar negeri, moneter, dan peradilan.

⁶³ Hadi Supratikna dkk, *Pengkajian Hukum tentang Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Laut*, (Jakarta: Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I, 2015), hlm 38.

⁶⁴ *Ibid*, hlm 39.

- b. Tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Untuk urusan-urusan pemerintahan yang berkaitan kepentingan lokal, regional dan nasional dilaksanakan secara bersama (*concurrent*). Ini berarti ada bagian-bagian dari urusan pemerintahan tertentu yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, ada bagian-bagian yang diselenggarakan oleh Provinsi dan bahkan ada juga yang diselenggarakan oleh pemerintah. Diperlukan adanya hubungan koordinasi antar tingkatan pemerintahan agar urusan-urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* tersebut dapat terselenggara secara optimal.

Mengingat urusan pemerintahan bersifat dinamis maka dalam penyerahan urusan Pemerintahan tersebut selalu mengalami perubahan dari masa ke masa. Untuk menjamin kepastian, perubahan-perubahan tersebut perlu didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu selalu ada dinamika dalam distribusi urusan pemerintahan (*inter-governmental function sharing*) antar tingkatan pemerintahan; Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pemerintah Pusat.

Sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.⁶⁵ Lebih lanjut menurut Shabbir Chemma dan Rondinelli yang dikutip oleh Ni'matul Huda, paling tidak ada empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:⁶⁶

- a. *Decentralization can be a means of overcoming the severe limitations of centrally controlled national planning and management to officials who are working in the field, closer to the problems, decentralization to regional or local levels allows officials to disaggregate and tailor development plans and programs to the needs of heterogeneous regions and group. (*

⁶⁵ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah: Filosofi,... *op. cit.*, hlm 86.

⁶⁶ Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema, *Implementing...* dalam Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan ... *op. cit.*, hlm 79-83.

Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.

- b. *Decentralization can cut through the enormous of red tape and the highly structured procedures characteristic of central planning and management in developing nations that result in part from the overconcentration of power, authority, and resources at the center of the government in the national capital.* (Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur yang menjadi ciri khas perencanaan dan penyelenggaraan (pembangunan) terpusat di negara-negara berkembang yang sebagiannya mengakibatkan konsentrasi kekuasaan, kewenangan, dan sumber daya yang berlebihan di pusat pemerintahan di Ibukota negara.
- c. *By decentralizing functions and reassigning central government official to local levels, these officials' knowledge of and sensitivity to local problems needs can be increased. Closer contact between government officials and the local population would allow both to obtain information which which to formulate more realistic and effective plans for government projects and programs.* (Dengan desentralisasi fungsi dan penugasaan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
- d. *Decentralization could also allow better political and administrative penetration of national government policies into areas remote from the national capital, where central government plans are often unknown or ignored by the rural people or are undermined by local elites, and where support for national development plans is often weak.* (Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana sering kali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas).
- e. *Decentralization might allow greater representation for various political, religious, ethnic, and tribal groups in develo[ment*

decision making that could lead to greater equity in the allocation of government resources and investment. (Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah).

- f. *Decentralization could lead to the development of greater administrative capability among local government and private institutions in the regions and provinces, thus expanding their capacities to take over functions that are usually performed well by central ministries, such as the maintenance of roads and infrastructure investment in areas remote from the national capital. It could also give local officials the opportunity to develop their managerial and technical skills. (Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan untuk mengambil alih fungsi yang selama dijalankan oleh Departemen yang ada di pusat).*
- g. *The efficiency of the central government could be increased through decentralization by relieving top management officials of routine tasks that could be more effectively performed by field staff or local officials. The time released from routine administration would free political and administrative leaders to plan more carefully and supervise more effectively the implementation of development policies. (Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah. Dengan demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan).*
- h. *Decentralization can also provide a structure through which activities of various central government ministries and agencies involved in development could be coordinated more effectively with each other and with those of local leaders and nongovernmental organizations within various regions, provinces, or districts provide a convenient geographical base for coordinating the myriad specialized projects that many governments in developing countries are undertaking in rural areas. (Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat Daerah dan sejumlah NGOs di berbagai daerah. Provinsi, kabupaten, dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di dunia ke III di mana banyak sekali program pedesaan yang di jalankan).*

- i. *Adecentralized government structure is needed to institutionalize participation of citizens in development planning and management. Adecentralized government structure can facilitate the exchange of information about local needs and channelpolitical demands from the local community to natinal ministries.* (Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahan bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah).
- j. *By creating alternative means of decision making, decentralization might affset the influencer or control over development activities by entrenched local elites, who are often unsympathetic to national development policies and insensitive to the needs of the poorer groups in rural communities.* (Dengan menyediakan modal alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktifitas yang dilakukan oleh elit lokal; yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan).
- k. *Dezentralization can lead to more flexible, innovative, and creative administration, regional, provincial, or district administrative units may have greater opportunities to test innovations and to experiment with you policies and programsin selected areas, without having to justify them for the whole country. If the experimnt fail, there are limited to small jurisdictions, if they succeed, they can be replication in other areas of the country.* (Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh daerah yang lainnya).
- l. *Decentralization of development planning and management functions allow local leaders to locate services and facilities more effectively within communities, to integrate isolated or logging areas into regional economies, and to monitirnd evaluated the implemantation of development projects more effectively than can done by central planning agencies.* (Desentralisasi perencanaan dan fungsi managemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek

pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di Pusat).

- m. *Decentralization can increase political stability and national unity by giving groups in different sections of the country the ability to participate more directly in development decision making, thereby increasing their stake in maintaining the political system.*

(Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik).

- n. *By reducing diseconomies of schale inherent in the overconcentration of decision making in the national capital, decentralization can increase the number of public goods and services-and the efficiency which they are delivered at lower cost.*

(Dengan mengurangi pemborosan karena ukuran (yang besar) yang melekat dengan konsentrasi pengambilan keputusan berlebih di ibukota negara, desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan pemerintah pusat dan daerah ke tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah).

3. Kewenangan Daerah dalam Negara Kesatuan

Istilah kewenangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia⁶⁷ adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Adapun Kewenangan menurut P. Nicolai yang dikutip oleh Ridwan adalah:⁶⁸

“Het vermogen tot het verrechten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen onstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gageven) vrijheid om een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten”.

(Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau

⁶⁷ <http://kbbi.web.id/>, di akses pada tanggal 3 Desember 2016, Pukul 07.00 WIB.

⁶⁸ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm 99.

tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu).

Selanjutnya wewenang pemerintah diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.⁶⁹ Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang.⁷⁰ Hal tersebut terkandung makna bahwa setiap perbuatan hukum pemerintah terhadap rakyat harus mendapatkan legitimasi dari rakyat melalui wakilnya di parlemen.

Lebih lanjut menurut Marbun, wewenang pemerintahan selalu dibatasi oleh isi, waktu dan wilayah. Penggunaan wewenang harus tunduk pada batasan-batasan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Demikian juga penggunaannya tunduk pada ketentuan-ketentuan prosedur yang diikuti. Dilihat dari sifatnya menurut Marbun, wewenang harus bersifat fakultatif, terikat dan bebas. Wewenang bersifat fakultatif adalah suatu wewenang yang diberikan kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang peraturan dasarnya tidak menentukan adanya kewajiban bagi badan/pejabat tata usaha negara untuk menerapkan wewenang tersebut. Artinya, peraturan dasarnya

⁶⁹ Lihat F.P.C.L. Tonnaer, *Legal Besturen: Het Legaliteitsbeginsel. Toetssteen of Struikelblok*, dalam Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm 66-67.

⁷⁰ R.J.H.M. Huisman, *Algemeen Bestuursrecht*, hlm 7, dalam Ridwan, *Hukum Administrasi... op.cit.*, hlm 67.

memberikan pilihan-pilihan kepada badan/pejabat tata usaha negara dalam menerapkan wewenang yang dimiliki. Kewenangan bersifat terikat adalah suatu wewenang yang diberikan kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang itu dapat digunakan serta menentukan isi keputusan yang harus diambil. Sedangkan wewenang bersifat bebas adalah suatu wewenang yang diberikan kepada badan atau pejabat tata usaha negara yang peraturan dasarnya memberikan ruang kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menafsirkan dan menentukan sendiri isi suatu keputusan yang akan dikeluarkan.⁷¹

Sementara berbicara tentang sumber-sumber kewenangan, seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt yang dikutip oleh Ridwan mendefinisikan atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut:⁷²

- a. *Attributie: toekenning van een bestuurbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdrach van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).

⁷¹ Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm 93-94.

⁷² H.D, van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, hlm 129, dalam Ridwan, *Hukum Administrasi... Op,Cit*, hlm102.

- c. *Mandat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Menurut Philip Mawhood yang dikutip oleh Agus Salim Gadjong menyatakan bahwa pelimpahan kewenangan dalam konteks negara kesatuan, pada dasarnya berada di tangan pemerintah pusat. Jadi, hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat adalah:⁷³

Decentralized government, as we have defined it, is a semi-dependent organization, it has some freedom to act without referring to the center for approval, but its status is not comparable with that of a sovereign state. The local authority power, and even its existence, flow from a decision of the national legislature and can be cancelled when that legislature so decides.

Prinsip kewenangan dalam negara kesatuan adalah: *pertama*, kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan bagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komanda dan hubungan hirarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, di mana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang

⁷³ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm 71.

dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.⁷⁴

Dasar pelaksanaan otonomi di Indonesia sesuai UUD NRI Tahun 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau lokal. Sementara nilai dasar desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut. Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.⁷⁵

Lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie, negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Muchlis Hamdi dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2013), hlm 24.

pusat, namun kewenangan pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.⁷⁶

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional.⁷⁷

B. Kelembagaan Daerah

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah secara efektif dijalankan sejak Tahun 2000. Kebijakan ini memberikan ruang yang cukup luas bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya di luar enam urusan pokok yang masih berada di pemerintah pusat: luar negeri dan moneter, hukum, agama, pertahanan dan keamanan. Selama pelaksanaan otonomi daerah pada masa reformasi di Indonesia, organisasi perangkat daerah telah mengalami beberapa perubahan aturan. Dari Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, (Jakarta: The Habibi Center, 2001), hlm 28.

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 278-279.

Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah keduanya dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan yang terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Dengan mengikuti alur pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, maka eksistensi organisasi pemerintah daerah untuk mengakomodasi kewenangan daerah menjadi sangat penting.

Pada tataran teoritis, dimensi organisasi terutama organisasi berkenaan dengan pembagian tugas, fungsi dan tanggungjawab serta jumlah jabatan (diferensi vertikal) dan jumlah unit/bidang (diferensi horizontal) yang dibentuk, bila dikaitkan dengan besaran beban kerja dan kompleksitas pekerjaan yang harus ditangani. Organisasi daerah keberadaannya untuk mengakomodasi kewenangan

daerah dengan prinsip miskin struktur kaya fungsi sehingga organisasi daerah akan membentuk konfigurasi besar. A. Thomas dalam Yeremias Kaban yang dikutip oleh Murtir Jeddawi, mengatakan, masalah organisasi muncul manakala terjadi ketidakseimbangan antara otoritas dengan kapasitas orang yang ada di dalam organisasi itu sendiri. Kesalahan dalam pembagian tugas dan fungsi, praktik penempatan aparat berdasarkan kolusi dan nepotisme, tidak banyak memberi kontribusi terhadap efektifitas organisasi. Di samping itu, lanjut Jeremias Kaban yang mengutip C.Northcote Parkinson, dalam organisasi terkadang merebak gejala “*parkinson*” atau “*raising pyramid*”, suatu gejala bila jumlah orang yang menangani pekerjaan terus diperbesar, meskipun besarnya beban dan kompleksitas dari apa yang dikerjakan relatif tetap. Gejala seperti ini paling banyak muncul di negara berkembang sebagai akibat rendahnya kontrol masyarakat, serta adanya kecenderungan psikologis untuk terus mengangkat pegawai baru sebagai lembaga kekuasaannya. Aspek lain yang sering muncul adalah apakah ada upaya berkesinambungan untuk menilai efektivitas organisasi publik yang ada, untuk menilai kinerja organisasi dan aspek-aspek lain yang perlu diperbaiki.⁷⁸

Hal tersebut menjadi penting dilakukan, mengingat organisasi sangat terkait dengan lingkungan organisasi. Suatu struktur yang dibuat tidak untuk diberlakukan untuk segala zaman. Struktur bersifat terbuka, artinya bila lingkungan organisasi membutuhkan perubahan, maka perubahan struktur

⁷⁸ Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, dan Peraturan Daerah)*, (Yogyakarta: Kras Total Media, 2008), hlm 44.

organisasi diadaptasi. Dengan demikian, upaya untuk menilai ketetapan suatu struktur dari waktu ke waktu merupakan upaya yang sangat bernilai dalam rangka perbaikan kinerja organisasi.⁷⁹

Lebih lanjut menurut Mochyi, dimensi struktur organisasi adalah ukuran-ukuran yang berkaitan dengan besarnya, luasnya, kerumitannya maupun keformalan suatu struktur organisasi dan aktifitasnya. Struktur suatu organisasi tidaklah selamanya tetap, tetapi bisa berubah baik semakin luas (besar) ataupun semakin kecil. Hal ini dapat dipengaruhi salah satunya oleh semakin besarnya atau makin berkembangnya suatu organisasi ataupun makin kecilnya organisasi tersebut, dan menuntut adanya restrukturisasi atau penyusunan kembali struktur organisasi baik diikuti dengan perombakan sebagian maupun total. Di dalam dimensi struktur organisasi terdapat dimensi kompleksitas, dimensi formalisasi, dan dimensi sentralisasi.⁸⁰

Selanjutnya dalam pelaksanaan organisasi daerah perlu adanya penguatan organisasi. Menurut Lukman Hakim, dalam implementasi berbagai program penguatan organisasi daerah terdapat beberapa hal yang menjadi faktor penghambat antara lain:⁸¹

1. Hambatan Eksternal:
 - a. Lemahnya koordinasi lintas bidang dalam pengembangan kawasan daerah.
 - b. Masih lemahnya koordinasi antar sektor.
 - c. Dinamika masyarakat yang selalu berubah, termasuk tingginya dinamika sektor ekonomi.

⁷⁹ *Ibid*, hlm 45.

⁸⁰ Mochyi, *Teori dan Perilaku Organisasi*, (Malang: UMM Press, 2013), hlm 65.

⁸¹ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm 111.

- d. Terbatas alternatif lapangan kerja berkualitas.
- e. Lemahnya keterkaitan kegiatan ekonomi baik secara sektoral maupun spasial.
- f. Timbulnya hambatan (*barrier*) distribusi dan perdagangan antar daerah.
- g. Tingginya resiko kerentanan yang dihadapi petani dan pelaku usaha di Daerah.
- h. meningkatnya konversi lahan pertanian subur dan beririgasi teknis bagi peruntukan lain.
- i. Meningkatnya degradasi sumber daya alam dan lingkungan hidup.
- j. Lemahnya kelembagaan dan organisasi berbasis masyarakat.

2. Hambatan Internal:

- a. Rendahnya kualitas sumber daya manusia di daerah yang sebagian besar berketrampilan rendah, termasuk yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
- b. Kelembagaan di tingkat Daerah belum sepenuhnya tertata dengan baik.
- c. Pemahaman tugas pokok dan fungsi dari aparat yang masih rendah.
- d. Lemahnya kemampuan perencanaan dan masih bersifat parsial.
- e. Terbatasnya alokasi anggaran/dana, yang berakibat terbatasnya operasional program/kegiatan.
- f. Sarana dan prasarana penunjang mobilitas operasional terbatas.
- g. Pengelolaan administrasi dan dokumentasi yang masih minim.
- h. Rendahnya tingkat pelayanan prasarana dan sarana daerah.

Mengingat masalah yang dihadapi oleh daerah bersifat struktural, maka cara mengatasinya harus didasarkan pada perencanaan yang strategis dan berkesinambungan, tidak bersifat tambal sulam. Untuk itu, diperlukan strategi jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang, dalam rangka peningkatan kinerja pemerintah daerah. Dari berbagai permasalahan di atas, menurut Lukman Hakim, ada 4 variabel yang diindikasikan sebagai komponen utama yang harus dikembangkan dalam rangka penguatan daerah, yaitu: tata kepemimpinan, tata

pemerintahan, tata kemasyarakatan dan tata ruang daerah. Setiap variabel lebih jauh dapat diuraikan menurut indikatornya masing-masing sebagai berikut.⁸²

1. Tata Kepemimpinan:

- Kapabilitas pemimpin
- Kematangan pengikut
- Situasi dan kondisi pemerintahan (*Governance Relation*)
- Visi dan Misi yang diemban

2. Tata Pemerintahan:

- Kewenangan
- Organisasi
- Personil
- Keuangan
- Perlengkapan
- Perencanaan
- Dokumentasi
- Fungsi agregasi dan artikulasi
- Fungsi legislasi

3. Tata Kemasyarakatan:

a. Sumber Daya Manusia

- Pendidikan
- Kesehatan
- Daya beli

b. Sumber Daya Sosial Politik

- Partisipasi politik masyarakat
- Stabilitas keamanan dan keterbatan
- Eksistensi lembaga kemasyarakatan

c. Sumber Daya Sosial Ekonomi

- Infrastruktur dan suprastruktur ekonomi daerah
- Aktifitas ekonomi daerah

d. Sumber Daya Sosial Budaya

⁸² *Ibid*, hlm 112.

- Kesenian dan lembaga kesenian
- Adat dan lembaga adat

e. Sumber Daya Sosial Agama

- Toleransi umat beragama
- Fasilitas beribadah

4. Tata Ruang:

- Pemukiman
- Infrastruktur
- Daya dukung Lingkungan.

Dalam era persaingan yang semakin ketat, setiap organisasi harus senantiasa mengevaluasi kinerjanya, dan melakukan perbaikan agar tetap berkembang dan dapat bersaing. Sehingga perbaikan yang dilakukan harus dilaksanakan secara berkesinambungan. Konsep pengaturan penataan organisasi perangkat daerah di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan di antaranya sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999⁸³ dan merupakan peraturan pemerintah pertama yang mengatur mengenai organisasi perangkat daerah, yang sebelumnya organisasi perangkat daerah didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

⁸³ Lihat Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi perangkat Daerah.

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah menyebutkan bahwa Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:

- a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah.
- b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah.
- c. Kemampuan keuangan daerah.
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur.
- e. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Salah satu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini adalah tentang kedudukan, tugas dan fungsi Perangkat Daerah Provinsi dan Kabupaten. Adapun mengenai kedudukan, tugas dan fungsi Perangkat Daerah Provinsi dibagi menjadi tiga bagian yaitu terkait kedudukan, tugas dan fungsi Sekretariat Daerah, Dinas Provinsi dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi.

Bagian pertama tentang kedudukan, tugas dan fungsi Sekretariat Daerah, Sekretariat Daerah Provinsi adalah merupakan unsur Staf Pemerintah Provinsi dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Sekretariat Daerah Provinsi mempunyai tugas membantu Gubernur dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tatalaksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat Daerah Provinsi. Dalam menyelenggarakan tugas Sekretariat Daerah Provinsi mempunyai fungsi :⁸⁴

- a. Pengkoordinasian perumusan kebijakan Pemerintah Daerah Propinsi.
- b. Penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

⁸⁴ Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

- c. Pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintahan Daerah Propinsi.
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Adapun Dinas Provinsi merupakan unsur pelaksana pemerintah Provinsi dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Dinas Provinsi mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan tugas dekonsentrasi. Dalam menyelenggarakan tugas, Dinas Provinsi mempunyai fungsi:⁸⁵

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum.
- c. Pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.

Untuk melaksanakan kewenangan Provinsi yang masih ada di Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku dapat dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas. Untuk melaksanakan kewenangan yang diserahkan oleh Kabupaten/Kota kepada Provinsi, Provinsi dapat membentuk unit kerja pada Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya dapat terdiri dari satu atau beberapa Kabupaten/Kota. Unit Pelaksana Teknis Dinas dan Unit Kerja merupakan bagian dari Perangkat Daerah Provinsi yang bertanggung jawab kepada Gubernur dan secara operasional dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota.⁸⁶

⁸⁵ Pasal 4 ayat 1 (1-3) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

⁸⁶ Pasal 4 ayat (4-6) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

Adapun kedudukan, tugas dan fungsi Lembaga Teknis Daerah Provinsi yang merupakan unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah. Lembaga Teknis Daerah Provinsi mempunyai tugas membantu Gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam lingkup tugasnya. Dalam menyelenggarakan tugas Lembaga Teknis Daerah Propinsi mempunyai fungsi:⁸⁷

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Kedudukan, tugas dan fungsi perangkat daerah Kabupaten/Kota dibagi menjadi tiga bagian juga, bagian pertama tentang kedudukan, tugas dan fungsi perangkat daerah kabupaten/kota tentang Sekretariat Daerah, bagian kedua tentang Dinas Kabupaten Kota, dan Lembaga Teknis Kabupaten /Kota.

Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur staf Pemerintah Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas membantu Bupati/Walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tatalaksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh perangkat

⁸⁷ Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

daerah Kabupaten/Kota. Dalam menyelenggarakan tugas Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:⁸⁸

- a. Pengkoordinasian perumusan kebijakan pemerintah daerah Kabupaten/Kota.
- b. penyelenggaraan administrasi pemerintahan.
- c. pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana.
- b. pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.
- a. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan tugas fungsinya.

Dinas Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dinas Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi Daerah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi. Dalam menyelenggarakan tugas Dinas Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:⁸⁹

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum.
- c. Pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dan cabang dinas dalam lingkup tugasnya.

Pada Dinas Kabupaten/Kota dapat dibentuk Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Dinas, berfungsi melaksanakan sebagian tugas Dinas yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa Kecamatan. Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Dinas sebagaimana dimaksud pada ayat dipimpin oleh seorang

⁸⁸ Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

⁸⁹ Pasal 8 ayat (1-3) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas dan secara operasional dikoordinasikan oleh Camat.⁹⁰

Kedudukan, tugas dan fungsi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur penunjang Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah. Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas membantu Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah di bidangnya. Dalam menyelenggarakan tugas Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:⁹¹

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Peraturan pemerintah ini selain mengatur tentang kedudukan, tugas dan fungsi perangkat daerah provinsi dan kabupaten/kota juga mengatur tentang kedudukan, tugas dan fungsi sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD Provinsi merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD Provinsi, dipimpin oleh seorang Sekretaris yang bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Daerah Provinsi. Sekretaris DPRD Provinsi mempunyai tugas memberikan pelayanan administratif kepada

⁹⁰ Pasal 8 ayat (5-6) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

⁹¹ Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

anggota DPRD Provinsi. Dalam menyelenggarakan tugas Sekretariat DPRD Provinsi mempunyai fungsi:⁹²

- a. Fasilitasi rapat anggota DPRD Propinsi.
- b. Pelaksanaan urusan rumah tangga dan perjalanan dinas anggota DPRD Provinsi.
- c. Pengelolaan tata usaha DPRD Provinsi.

Adapun Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD Kabupaten/Kota, dipimpin oleh seorang Sekretaris yang bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota. Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas memberikan pelayanan administratif kepada anggota DPRD Kabupaten/Kota. Dalam menyelenggarakan tugas Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:⁹³

- a. Fasilitasi rapat anggota DPRD Kabupaten/Kota.
- b. Pelaksanaan urusan rumah tangga dan perjalanan dinas anggota DPRD Kabupaten/Kota.
- b. Pengelolaan tata usaha DPRD Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 ini selain mengatur tentang kedudukan, tugas dan fungsi organisasi adalah mengatur tentang susunan organisasi Perangkat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Susunan organisasi provinsi meliputi Sekretariat Daerah Provinsi yang terdiri dari Asisten Sekretaris Daerah, Asisten Sekretaris Daerah terdiri dari Biro, biro terdiri dari Bagian, dan

⁹² Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

⁹³ Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

Bagian terdiri dari Sub Bagian. Selanjutnya dinas terdiri dari Bagian Tata Usaha dan Sub Dinas, Bagian Tata Usaha terdiri dari Sub Bagian, dan Sub Dinas terdiri dari Seksi. Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan terdiri dari Sekretariat dan Bidang, Sekretariat terdiri dari Sub Bagian, dan Bidang terdiri dari Sub Bidang. Selanjutnya Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Kantor terdiri dari Sub Bagian Tata Usaha dan Seksi.⁹⁴

Susunan organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang meliputi Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari Asisten Sekretaris Daerah, Asisten Sekretaris Daerah terdiri dari Bagian, dan Bagian terdiri dari Sub Bagian. Dinas terdiri dari Bagian Tata Usaha dan Sub Dinas, Bagian Tata Usaha terdiri dari Sub Bagian, dan Sub Dinas terdiri dari Seksi. Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan terdiri dari Sekretariat dan Bidang, Sekretariat terdiri dari Sub Bagian, dan Bidang terdiri dari Sub Bidang. Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Kantor terdiri dari Sub Bagian Tata Usaha dan Seksi.⁹⁵

Adapun Sekretariat DPRD Provinsi terdiri dari Bagian, dan Bagian terdiri dari Sub Bagian. Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota terdiri dari Bagian, dan Bagian terdiri dari Sub Bagian.⁹⁶ Sedangkan untuk organisasi Kecamatan dan Kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁹⁷

⁹⁴ Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

⁹⁵ Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

⁹⁶ Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

⁹⁷ Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tersebut, selain bentuk dan susunan organisasi juga diatur terkait tingkatan eselon perangkat daerah, dengan rincian: untuk provinsi, Sekretaris Daerah Provinsi adalah jabatan Eselon I b. Kepala Dinas, Asisten Sekretaris Daerah, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan dan Sekretaris DPRD Provinsi, adalah jabatan Eselon II a. Kepala Biro dan Wakil Kepala Dinas di Provinsi adalah jabatan Eselon II b. Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Kantor, Kepala Bagian, Kepala Sekretariat, Kepala Bidang, Kepala Sub Dinas dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas di Propinsi adalah jabatan Eselon III a. Kepala Sub Bagian, Kepala Sub Bidang dan Kepala Seksi di Provinsi adalah jabatan Eselon IV a.⁹⁸

Untuk tingkat Kabupaten Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon II a. Kepala Dinas, Asisten Sekretaris Daerah, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan dan Sekretaris DPRD Kabupaten/Kota, adalah jabatan Eselon II b. Wakil Kepala Dinas, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Kantor, Kepala Bagian, Kepala Sekretariat, Kepala Sub Dinas dan Kepala Bidang di Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon III a. Camat adalah jabatan Eselon III b. Kepala Sub Bagian, Sekretaris Camat, Kepala Seksi, Kepala Sub Bidang, Lurah, Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas dan Kepala Cabang Dinas Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IV a. Sekretaris Kelurahan dan Kepala Seksi pada Kelurahan adalah jabatan Eselon IV.⁹⁹

⁹⁸ Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

⁹⁹ Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

Sekretaris Daerah Provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur. Sekretaris Daerah Provinsi diangkat oleh Gubernur atas persetujuan Pimpinan DPRD dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dengan tata cara:¹⁰⁰

- a. Gubernur menyampaikan Calon Sekretaris Daerah kepada Pimpinan DPRD untuk dimintakan persetujuan.
- b. Pimpinan DPRD membahas usulan tersebut dalam rapat Pimpinan DPRD dan tidak meneruskan pembahasannya pada Fraksi dan/atau Anggota DPRD.
- c. Pimpinan DPRD memberi persetujuan atau tidak menyetujui usulan Gubernur berdasarkan keabsahan administrasi calon Sekretaris Daerah selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari.
- d. jika dalam waktu 30 (tiga puluh) hari tidak ada persetujuan, maka usulan Gubernur tersebut dianggap disetujui.
- e. atas penolakan sebagaimana tersebut pada huruf c Gubernur mengajukan calon lain dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.
- f. Pimpinan DPRD tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan calon alternatif.

Pejabat Eselon I dan II perangkat daerah Propinsi diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur. Pejabat Eselon III ke bawah perangkat daerah Propinsi dapat diangkat dan diberhentikan oleh Sekretaris Daerah atas pelimpahan kewenangan Gubernur.¹⁰¹

Adapun Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota diangkat oleh Bupati/Walikota atas persetujuan Pimpinan DPRD dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dengan tata cara:¹⁰²

- a. Bupati/Walikota menyampaikan Calon Sekretaris Daerah kepada Pimpinan DPRD untuk dimintakan persetujuan.

¹⁰⁰ Pasal 19 ayat (1 dan 2) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

¹⁰¹ Pasal 19 ayat (3 dan 4) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

¹⁰² Pasal 20 ayat (1 dan 2) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

- b. Pimpinan DPRD membahas usulan tersebut dalam rapat Pimpinan DPRD dan tidak meneruskan pembahasannya pada Fraksi dan/atau Anggota DPRD.
- c. Pimpinan DPRD memberi persetujuan atau tidak menyetujui usulan.
- d. Bupati/Walikota berdasarkan keabsahan administrasi calon Sekretaris Daerah selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari.
 - 1) jika dalam waktu 30 (tiga puluh) hari tidak ada persetujuan, maka usulan Bupati/Walikota tersebut dianggap disetujui.
 - 2) atas penolakan sebagaimana tersebut pada huruf c Bupati/Walikota mengajukan calon lain dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.
- e. Pimpinan DPRD tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan calon alternatif.

Pejabat Eselon II dan III perangkat daerah Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota. Pejabat Eselon IV perangkat daerah Kabupaten/Kota dapat diangkat dan diberhentikan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas pelimpahan kewenangan oleh Bupati/Walikota.¹⁰³

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 adalah pelaksanaan Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai salah satu peraturan pelaksana undang-undang yang dilahirkan di awal era reformasi maka peraturan pemerintah tersebut mengikuti jiwa dan semangat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut. Salah satu jiwa dari Undang-Undang tersebut, adalah otonomi yang seluas-luasnya dengan kewenangan yang lebih besar kepada legislatif (*legislative heavy*). Salah satunya adalah adanya kewajiban tahunan kepada daerah untuk memberikan laporan

¹⁰³ Pasal 20 ayat (3 dan 4) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Perangkat Daerah.

pertanggungjawaban kepada DPRD, dengan implikasi diterima atau ditolak laporan pertanggungjaewaban kepala daerah yang diajukan tersebut.¹⁰⁴

2. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Lahirnya peraturan pemerintah ini berangkat dari perintah Pasal 60 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah¹⁰⁵ yang menetapkan bahwa Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Ketentuan tersebut ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 68 ayat (1) yang menetapkan bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah. Peraturan Pemerintah ini pada prinsipnya dimaksudkan memberikan keleluasaan yang luas kepada Daerah untuk menetapkan kebutuhan organisasi sesuai dengan penilaian daerah masing-masing. Kemudian lahirnya peraturan pemerintah ini juga menggantikan peraturan pemerintah yang sebelumnya sudah ada yakni Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang sudah tidak sesuai dengan keadaan dan perkembangan penataan pemerintahan daerah.

Diharapkan daerah dapat menyusun organisasi perangkat daerah dengan mempertimbangkan kewenangan, karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumber daya aparatur, serta pengembangan pola kerja sama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga. Penetapan organisasi

¹⁰⁴ Murtir Jeddawi, *op.cit.*, hlm 48.

¹⁰⁵ Lihat Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

perangkat daerah dalam rangka memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah sebagai upaya pemberdayaan perangkat daerah otonom sehingga daerah dapat lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi:¹⁰⁶

- a. Pembentukan dan Kriteria Organisasi Perangkat Daerah.
- b. Kedudukan, tugas dan fungsi Perangkat Daerah Propinsi.
- c. Kedudukan, tugas dan fungsi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.
- d. Kedudukan, tugas dan fungsi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- e. Susunan organisasi Perangkat Daerah.
- f. Eselonisasi Perangkat Daerah.

Pada Pasal 2 ayat (1) ditegaskan, bahwa organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kewenangan pemerintahan yang dimiliki daerah, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan pengembangan pola kerja sama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga. Sama dengan pertimbangan Peraturan pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, juga Pasal 2 ayat (1). Perbedaannya pada peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, ditambah dengan kriteria penataan organisasi perangkat daerah tersebut merupakan tolak ukur yang memuat indikator yang harus dipenuhi untuk dapat membentuk suatu organisasi perangkat daerah. Perbedaan lain adalah dikecualikan dari pemenuhan kriteria yang ditetapkan untuk dapat membentuk suatu organisasi daerah, badan perencanaan pembangunan daerah, dan badan pengawasan daerah.

¹⁰⁶ Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Perbedaan lainnya terdapat pada Pasal 9 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, telah ditetapkan jumlah dinas daerah kabupaten/kota, yaitu maksimal 14 dinas, untuk dinas propinsi maksimal 10 dinas Lembaga teknis daerah (badan dan kantor) untuk daerah propinsi maksimal 8 organisasi. Untuk daerah kabupaten/kota juga maksimal 8 organisasi.

Dengan demikian, terdapat limitatif jumlah organisasi sehingga organisasi daerah tidak bertambah besar, termasuk di sekretariat daerah dan sekretariat DPRD. Adapun tingkat eselon, baik diorganisasi daerah provinsi maupun kabupaten/kota, tetap sama dengan peraturan pemerintah sebelumnya,¹⁰⁷ kecuali eselon camat, sebelumnya jabatan eselon III b menjadi eselon III a.¹⁰⁸ Yang berbeda juga adalah proses pengangkatan dan pemberhentian sekretaris daerah, tidak lagi diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

Sejalan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengakibatkan perubahan kewenangan pemerintah pusat dan daerah yang berimplikasi pada terjadinya perubahan beban tugas dalam struktur organisasi yang mewadahnya. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 128 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan PERDA sesuai dengan

¹⁰⁷ Lihat Pasal 20 ayat (1,2,4) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

¹⁰⁸ Pasal 20 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

pedoman yang ditetapkan pemerintah (Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2004).

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing tingkatan pemerintahan.¹⁰⁹

Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.¹¹⁰

Peraturan Pemerintah ini menetapkan kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah masing-masing pemerintah daerah dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD, yang kemudian ditetapkan pembobotan masing-masing variabel yaitu 40% (empat puluh persen)

¹⁰⁹ Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹¹⁰ *Ibid.*

untuk variabel jumlah penduduk, 35% (tiga puluh lima persen) untuk variabel luas wilayah dan 25% (dua puluh lima persen) untuk variabel jumlah APBD, serta menetapkan variabel tersebut dalam beberapa kelas interval, sebagaimana ditetapkan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini. Demikian juga mengenai jumlah susunan organisasi disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah.¹¹¹

Namun demikian, restrukturisasi organisasi pemerintah daerah juga bukan hal yang mudah. Tindak lanjut terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 harus dilakukan secara hati-hati sehingga bisa meminimalisir tingkat risiko yang mungkin dihadapi pemerintah daerah dan pada saat yang sama bisa memaksimalkan peningkatan kinerja aparatur. Beban daerah untuk melakukan restrukturisasi juga semakin berat karena secara teknis, kebijakan ini mengharuskan dilakukannya restrukturisasi kewenangan dan kelembagaan daerah secara signifikan dalam waktu yang sangat singkat. Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 telah mengamanatkan bahwa tanggal 23 Juli 2008 adalah batas akhir bagi daerah untuk melakukan restrukturisasi kelembagaan daerah. Bagi daerah yang tidak melaksanakan perampingan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 akan dikenakan penalti berupa pembatalan Peraturan Daerah tentang Organisasi yang akan berdampak pada berkurangnya hak-hak keuangan dan hak kepegawaian serta administrasi lainnya.

Pasal 3 sampai Pasal 9 dijelaskan terkait dengan Perangkat daerah Provinsi. Sedangkan dari Pasal 10-16 dijelaskan terkait perangkat daerah

¹¹¹ *Ibid.*

Kabupaten/Kota. Adapun perangkat daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri dari: Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas daerah, Lembaga Teknis Daerah (Badan atau Kantor), Kecamatan dan Kelurahan.

Sebagaimana dijelaskan Pasal 3 PP Nomor 41 Tahun 2007 bahwa sekretariat daerah merupakan unsur staf yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur. Sekretariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan kebijakan pemerintahan daerah.
- b. Pengekoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah.
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah.
- d. Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah.
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Adapun Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 adalah merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD yang mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD.
- b. Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD.

- c. Penyelenggaraan rapat–rapat DPRD.
- d. Penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD.

Lebih lanjut Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris dewan. Sekretaris dewan secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.

Perlu di ketahui bahwa pada peraturan pemerintah ini terdapat perubahan nomenklatur Bagian Tata Usaha pada Dinas dan Badan menjadi Sekretariat dimaksudkan untuk lebih memfungsikannya sebagai unsur staf dalam rangka koordinasi penyusunan program dan penyelenggaraan tugas-tugas Bidang secara terpadu dan tugas pelayanan administratif.¹¹²

Bidang pengawasan, sebagai salah satu fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam rangka akuntabilitas dan objektivitas hasil pemeriksaan, maka nomenklturnya menjadi Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota dan dipimpin oleh Inspektur, yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah.¹¹³

Inspektorat provinsi merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan

¹¹² Penjelasan Peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹¹³ *Ibid.*

pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Inspektorat dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:¹¹⁴

- a. Perencanaan program pengawasan.
- b. Perumusan kebijakan dan fasilitasi.
- b. Pengawasan.
- c. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan.

Inspektorat dipimpin oleh inspektur. Inspektur dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bertanggung jawab langsung kepada gubernur dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah.¹¹⁵

Selanjutnya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi merupakan unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan daerah. Badan perencanaan pembangunan daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Badan perencanaan pembangunan daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:¹¹⁶

- a. Perumusan kebijakan teknis perencanaan.
- b. Pengekoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan.
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah.
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

¹¹⁴ Pasal 5 ayat (1-3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹¹⁵ Pasal 5 ayat (4-5) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹¹⁶ Pasal 6 ayat (1-3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Badan perencanaan pembangunan daerah dipimpin oleh kepala badan dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.¹¹⁷

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dinas daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:¹¹⁸

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya.
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.
- a. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas. Kepala dinas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa daerah kabupaten/kota.¹¹⁹

Untuk Lembaga Teknis Daerah Lembaga teknis daerah adalah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah. Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat

¹¹⁷ Pasal 6 ayat (4-5) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹¹⁸ Pasal 7 ayat (1-3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹¹⁹ Pasal 7 ayat (4-5) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

spesifik. Lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:¹²⁰

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya.
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit.

Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur. Kepala dan direktur berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Pada badan dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa daerah kabupaten/kota.¹²¹

Adapun Rumah sakit dapat berbentuk rumah sakit umum daerah dan rumah sakit khusus daerah. Rumah sakit umum daerah terdiri dari 3 (tiga) kelas:¹²²

- a. Rumah sakit umum daerah kelas A.
- b. Rumah sakit umum daerah kelas B.
- c. Rumah sakit umum daerah kelas C.

Sedangkan rumah sakit khusus daerah terdiri dari 2 (dua) kelas yaitu: rumah sakit khusus daerah kelas A; dan rumah sakit khusus daerah kelas B.

¹²⁰ Pasal 8 ayat (1-3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹²¹ Pasal 8 ayat (4-7) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹²² Pasal 9 ayat (1-3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Penetapan kriteria klasifikasi rumah sakit umum daerah dan rumah sakit khusus daerah dilakukan oleh menteri kesehatan setelah berkoordinasi secara tertulis dengan Menteri dan menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.¹²³

Untuk kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah Kabupaten/Kota dijabarkan dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16. Adapun kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah Kabupaten/Kota sama dengan kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah Provinsi. Adapun yang membedakan adalah dalam hal pertanggungjawaban dan kedudukan wilayahnya. Pertanggungjawaban dari perangkat daerah Kabupaten/Kota secara administratif bertanggungjawab kepada Bupati/ Wali Kota.

Pengertian pertanggungjawaban kepala dinas, sekretaris DPRD, dan kepala badan/kantor/direktur rumah sakit daerah melalui sekretaris daerah adalah pertanggungjawaban administratif yang meliputi penyusunan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dinas daerah, sekretariat DPRD dan lembaga teknis daerah, dengan demikian kepala dinas, sekretaris DPRD, dan kepala badan/kantor/direktur rumah sakit daerah bukan merupakan bawahan langsung sekretaris daerah.

Selanjutnya perangkat daerah kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan

¹²³ Pasal 9 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:¹²⁴

- a. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
- b. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum.
- c. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.
- d. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
- e. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan.
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota. Kecamatan dipimpin oleh camat. Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Pedoman organisasi kecamatan ditetapkan dalam peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.¹²⁵

Selanjutnya kelurahan, kelurahan merupakan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh lurah. Lurah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat. Pembentukan, kedudukan, tugas,

¹²⁴ Pasal 17 ayat (1-3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹²⁵ Pasal 17 ayat (4-7) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

susunan organisasi dan tata kerja kelurahan diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹²⁶

Selain itu, eselon kepala bidang pada dinas dan badan perangkat daerah kabupaten/kota diturunkan yang semula eselon IIIa menjadi eselon IIIb, dimaksudkan dalam rangka penerapan pola pembinaan karir, efisiensi, dan penerapan koordinasi sesuai peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, namun demikian bagi pejabat yang sudah atau sebelumnya memangku jabatan eselon IIIa, sebelum Peraturan Pemerintah ini ditetapkan kepada yang bersangkutan tetap diberikan hak-hak kepegawaian dan hak administrasi lainnya dalam jabatan struktural eselon IIIa, walaupun organisasinya menjadi eselon IIIb, dan jabatan eselon IIIb tersebut efektif diberlakukan bagi pejabat yang baru dipromosikan memangku jabatan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini Beberapa perangkat daerah yaitu yang menangani fungsi pengawasan, kepegawaian, rumah sakit, dan keuangan, mengingat tugas dan fungsinya merupakan amanat peraturan perundang-undangan, maka perangkat daerah tersebut tidak mengurangi jumlah perangkat daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini, dan pedoman teknis mengenai organisasi dan tatakerja diatur tersendiri. Pembinaan dan pengendalian organisasi dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antardaerah dan antarsektor sehingga masing-masing pemerintah daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan

¹²⁶ Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

perangkat daerah. Dalam ketentuan ini pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah tentang perangkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dengan konsekuensi pembatalan hak-hak keuangan dan kepegawaian serta tindakan administratif lainnya.¹²⁷

Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah, pemerintah senantiasa melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, serta kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Diatur pula dalam Peraturan Pemerintah ini mengenai pembentukan lembaga lain dalam rangka melaksanakan kebijakan Pemerintah, sebagai bagian dari perangkat daerah, seperti sekretariat badan narkoba provinsi, kabupaten dan kota, sekretariat komisi penyiaran, serta lembaga lain untuk mewadahi penanganan tugas tugas pemerintahan umum yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, namun untuk pengendaliannya, pembentukannya harus dengan persetujuan pemerintah atas usul kepala daerah.¹²⁸

4. Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Lahirnya Peraturan Pemerintah ini adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹²⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹²⁷ Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Lihat Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah bahwa Pembentukan Perangkat Daerah dilakukan berdasarkan asas:

- a. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.¹³⁰
- b. Intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah.¹³¹
- c. Efisiensi.¹³²
- d. Efektivitas.¹³³
- e. Pembagian habis tugas.¹³⁴
- f. Rentang kendali.¹³⁵
- g. Tata kerja yang jelas.¹³⁶
- h. Fleksibilitas.¹³⁷

¹³⁰ Yang dimaksud dengan asas “Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah” adalah Perangkat Daerah hanya dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan Tugas Pembantuan.

¹³¹ Yang dimaksud dengan asas “intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah” adalah penentuan jumlah dan susunan Perangkat Daerah didasarkan pada volume beban tugas untuk melaksanakan suatu Urusan Pemerintahan atau volume beban tugas untuk mendukung dan menunjang pelaksanaan Urusan Pemerintahan.

¹³² Yang dimaksud dengan asas “efisiensi” adalah pembentukan Perangkat Daerah ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

¹³³ Yang dimaksud dengan asas “efektivitas” adalah pembentukan Perangkat Daerah harus berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

¹³⁴ Yang dimaksud dengan asas “pembagian habis tugas” adalah pembentukan Perangkat Daerah yang membagi habis tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan kepada Perangkat Daerah dan tidak terdapat suatu tugas dan fungsi yang dibebankan pada lebih dari satu Perangkat Daerah.

¹³⁵ Yang dimaksud dengan asas “rentang kendali” adalah penentuan jumlah Perangkat Daerah dan jumlah unit kerja pada Perangkat Daerah didasarkan pada kemampuan pengendalian unit kerja bawahan.

¹³⁶ Yang dimaksud dengan asas “tata kerja yang jelas” adalah pelaksanaan tugas dan fungsi Perangkat Daerah dan unit kerja pada Perangkat Daerah mempunyai hubungan kerja yang jelas, baik vertikal maupun horizontal.

Adapun jenis Perangkat Daerah dalam peraturan Pemerintah ini dibagi menjadi dua kategori yakni perangkat daerah Provinsi dan Perangkat daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah.
- b. Sekretariat DPRD.
- c. Inspektorat.
- d. Dinas.
- e. Badan.

Lebih lanjut ayat (2) dijelaskan terkait perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri dari atas:

- a. Sekretariat Daerah.
- b. Sekretariat DPRD.
- c. Inspektorat.
- d. Dinas.
- e. Badan dan
- f. Kecamatan.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah banyak memberikan warna baru dari pada peraturan pemerintah yang sebelumnya. Dalam peraturan pemerintah ini mengatur tentang kriteria tipologi perangkat daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah bahwa kriteria tipologi Perangkat Daerah untuk menentukan tipe Perangkat Daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan variabel: umum dengan bobot 20% (dua puluh persen); dan teknis dengan bobot 80% (delapan puluh persen) dan Kriteria

¹³⁷ Yang dimaksud dengan asas “fleksibilitas” adalah penentuan tugas dan fungsi Perangkat Daerah dan unit kerja pada Perangkat Daerah memberikan ruang untuk menampung tugas dan fungsi yang diamanatkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan setelah Peraturan Pemerintah ini ditetapkan.

variabel umum ditetapkan berdasarkan karakteristik Daerah yang terdiri atas indikator: jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah. Kriteria variabel teknis ditetapkan berdasarkan beban tugas utama pada setiap Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan. Ketentuan mengenai perhitungan variabel umum dan teknis tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah ini.

Dalam Peraturan Pemerintah ini juga menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe A; sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe B; dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe C; dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C; badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C; serta kecamatan dalam 2 (dua) tipe, yaitu kecamatan tipe A dan kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum¹³⁸ dan variabel teknis¹³⁹.

Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Oleh karena itu, Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar diwadahi dalam bentuk dinas utama minimal tipe C. Pembinaan dan

¹³⁸ Variabel umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen).

¹³⁹ Variabel teknis yang merupakan beban utama dengan bobot sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 (dua ratus) sampai dengan 1.000 (seribu).

pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar Daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing Pemerintah Daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Menteri atau gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda tentang pembentukan Perangkat Daerah yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah, Pemerintah Pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴⁰

C. Kebijakan Otonomi Kelautan dan Perikanan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Secara fisik-geografis Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki posisi antara dua benua Asia dan Australia serta dua samudra, Samudra India dan Samudra Pasifik. Kenyataan geografis tersebut sudah semestinya akan mempengaruhi dan menjiwai sifat serta isi hukum tata lautnya. Dalam perwujudannya sebagai negara kepulauan. Indonesia menampakkan diri sebagai: Suatu keluasan air yang bertaburkan pulau-pulau atau suatu kesatuan pulau-pulau yang terpadu dan serasi dengan air lautnya yang luas. Dalam perwujudan secara fisik-geografis yang demikian, nampak bahwa tanah air Indonesia memiliki

¹⁴⁰ Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

unsur air yang jauh lebih besar, jika dibandingkan dengan unsur tanahnya. Hampir tiga perlima permukaan tanah air Indonesia tertutup oleh air laut.¹⁴¹

Negara Republik Indonesia mempunyai sumber daya kelautan yang cukup melimpah. Setelah diratifikasinya Konvensi Hukum Laut 1982 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985, luas wilayah perairan Indonesia menjadi 5,8 juta km² yang terdiri dari perairan teritorial 0,3 juta km², perairan Kepulauan 2,9 juta km², dan zona ekonomi Eksklusif Indonesia 2,7 juta km². Di samping itu jumlah pulau yang tercatat adalah 17.508 buah dan garis pantai Indonesia membentang sepanjang 81.000 km. Sumber daya dan kekayaan alam Indonesia ini apabila dapat dimanfaatkan secara efektif akan menjadi modal dasar pembangunan nasional yang sangat menjanjikan. *Pertama*, sumber daya kelautan, terutama sumber daya hayati dan non hayati yang terkandung di wilayah pesisir dan laut yang sangat tinggi potensinya untuk lebih dimanfaatkan. Meskipun hingga saat ini masih sedikit yang diketahui tentang kandungan potensi sumber daya kelautan nasional Indonesia, namun diprediksi bahwa potensi yang terkandung memberikan akses yang hampir terbatas untuk dilakukannya eksploitasi demi kepentingan negara dan kemakmuran bangsa. *Kedua*, posisi geografis Indonesia yang strategis baik fisik maupun ekonomi telah dan akan terus menjadi pusat perhatian masyarakat dunia, baik dari segi ekonomi-perdagangan maupun dari segi ilmiah. *Ketiga*, tingginya keanekaragaman hayati di wilayah pesisir dan

¹⁴¹ ST. Munadjat Danasaputro, *Tata Lautan Nusantara dalam Hukum dan Sejarahnya*, (Jakarta: Binacipta, 1980), hlm 20-21.

perairan laut Indonesia membuka pintu bagi dilakukannya berbagai penelitian dan pengembangan keanekaragaman hayati pesisir dan lautan dunia.¹⁴²

Bidang kelautan merupakan bidang yang sangat menjanjikan dalam pembangunan nasional masa depan. Bidang kelautan diartikan meliputi berbagai sektor produktif, yaitu sektor perikanan laut, pariwisata bahari, pertambangan laut, industri maritim, perhubungan laut, bangunan kelautan (sumber daya kelautan) meliputi sektor-sektor andalan tetapi kenyataannya pada saat sekarang belum dikelola dan dimanfaatkan secara optimal, artinya masih berpeluang untuk dimanfaatkan secara lebih intensif dan ekstensif, sehingga sangat logis bila kekayaan sumber daya kelautan dijadikan sebagai harapan dan andalan dalam pembangunan ekonomi nasional masa depan. Potensi sumber daya kelautan dapat dijelaskan sebagai berikut:¹⁴³

1. Potensi Fisik. Potensi wilayah pesisir lautan Indonesia dipandang dari segi fisik terdiri dari perairan Indonesia seluas 2,8 juta km², laut teritorial seluas 0,3 juta km², perairan nasional seluas 3,1 juta km², luas daratan sekitar 1,9 juta km², luas wilayah nasional 5,0 juta km², luas ZEE (Exclusive Zone Economic) sekitar 3,0 juta km², panjang garis pantai 81.000 km dan jumlah pulau 17.508 pulau.
2. Potensi pembangunan. Potensi wilayah pesisir wilayah laut Indonesia dipandang dari aspek pembangunan adalah sebagai berikut:
 - a. Sumber daya yang dapat diperbarui misalnya perikanan (tangkap, budidaya dan pasca panen), hutan mangrove, terumbu karang, industri bioteknologi kelautan, dan pulau-pulau kecil.
 - b. Sumber daya yang tidak dapat diperbarui seperti minyak bumi dan gas, bahan tambang dan mineral lainnya, serta harta karun.
 - c. Energi kelautan seperti pasang surut gelombang angin.
 - d. jasa lingkungan misalnya pariwisata, perhubungan dan kepelabuhanan serta penampung limbah.

¹⁴² Bambang Iriana Djajaatmadja, *op.cit.*, hlm 59-60.

¹⁴³ Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Wilayah: Kelautan-Maritim, Kepulauan, Wilayah-wilayah Terisolasi, Terpencil, Tertinggal, Perbatasan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Ekonomi Archipelago dan Kawasan Semeja*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015), hlm 40-42.

3. Potensi sumber daya pulih. Potensi wilayah pesisir dan lautan Indonesia meliputi perikanan laut, rumput laut, ikan dan kerang, mutiara, budi daya air tawar, dan potensi bioteknologi. Secara total potensi sumber daya perikanan Indonesia US\$ 72.000 juta yang sudah dimanfaatkan sebesar US\$ 17.500 juta atau sekitar 25 persen. Potensi tersebut belum termasuk hutan mangrove, terumbu karang serta energi terbarukan dan jasa lingkungan seperti perhubungan laut dan pariwisata.
4. Potensi sumber daya tidak pulih. Pesisir dan laut Indonesia memiliki cadangan minyak bumi dan gas mineral dan bahan tambang yang sangat besar dan potensial.
5. Potensi sumber daya manusia. Potensi wilayah pesisir dan lautan Indonesia dilihat dari aspek sumber daya manusia (SDM) adalah sekitar 60 persen penduduk Indonesia bermukim di wilayah pesisir, yang memiliki berbagai kegiatan yang produktif, yaitu perikanan tangkap, perdagangan, perikanan budi daya, pertambangan, untuk meningkatkan aktivitas perekonomian antar pulau, sekaligus sebagai urusan kekuatan penjaga keamanan dan pertahanan negara.

Desentralisasi pengelolaan wilayah laut di Indonesia sangat penting dilaksanakan. Salah satu aspek penting dari otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah pemberian wewenang pengelolaan wilayah laut kepada daerah provinsi, kabupaten/kota.

Menurut Bab I Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Lahirnya undang-undang ini juga didasari karena undang-undang tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan juga adanya tuntutan penyelenggaraannya pemerintah daerah.¹⁴⁴

Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 ditunjukkan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing

¹⁴⁴ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.

Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengklasifikasikan urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pasal 9 ayat (3) menyatakan bahwa urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 9 ayat (4) menyatakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) Urusan pemerintahan konkuren kemudian terbagi menjadi kewenangan Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib¹⁴⁵ dan Urusan Pemerintahan Pilihan¹⁴⁶. Salah satu urusan pemerintahan pilihan tersebut meliputi urusan kelautan dan perikanan. Pasal 14 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi.

Dalam Pasal 14 ayat (5) disebutkan daerah Kabupaten/Kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pada ayat (6) selanjutnya diatur penentuan daerah Kabupaten/Kota penghasil. Untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil

¹⁴⁵ Lihat Pasal 1 angka (14) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah.

¹⁴⁶ Lihat Pasal 1 angka (15) Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.¹⁴⁷ Lebih lanjut Pasal 7 dijelaskan bahwa dalam hal batas wilayah kabupaten/kota kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.¹⁴⁸

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya mengatur wilayah pengelolaan yang menjadi kewenangan daerah provinsi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 27 ayat (3 dan 4) pada intinya menyatakan bahwa Pemerintah Daerah diberikan kewenangan Daerah Provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antar dua daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antar dua Daerah Provinsi tersebut. Dengan demikian, secara tegas undang-undang telah memberikan kewenangan mengelola sumber daya di laut kepada daerah otonom.

Selanjutnya Bab V kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan pada bagian kesatu kewenangan daerah provinsi

¹⁴⁷ Yang dimaksud dengan “garis pantai” adalah batas pertemuan antara bagian laut dan daratan pada saat terjadi air laut pasang tertinggi. Penggunaan “garis pantai” dalam ketentuan ini diperuntukkan bagi penentuan wilayah administrasi dalam pengelolaan wilayah laut. Batas wilayah 4 (empat) mil dalam ketentuan ini hanya semata-mata untuk keperluan penghitungan bagi hasil kelautan, sedangkan kewenangan bidang kelautan sampai dengan 12 (dua belas) mil tetap berada pada Daerah provinsi.

¹⁴⁸ Batas wilayah dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah daerah yang berbatasan dalam ketentuan ini hanya semata-mata untuk keperluan penghitungan bagi hasil kelautan, sedangkan kewenangan bidang kelautan sampai dengan 12 (dua belas) mil tetap berada pada Daerah provinsi.

di laut disebutkan dalam Pasal 27 ayat (1) daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Selanjutnya pada Pasal 27 ayat (2) Kewenangan Daerah Provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut meliputi:

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi.
- b. Pengaturan administratif.
- c. Pengaturan tata ruang.
- d. Ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- e. Ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Pada Pasal 27 ayat (3) Kewenangan Daerah Provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.¹⁴⁹ Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terjadi perubahan kewenangan pengelolaan laut Provinsi yang semula 4-12 mil kini menjadi 0-12 mil, pengelolaan perairan yang dilakukan sebelumnya oleh pemerintah kabupaten/kota diambil alih oleh pemerintah provinsi, salah satunya kewenangan zonasi laut yang dahulu 4-12 mil, kini menjadi 0-12 mil. Sebelumnya zonasi laut 0-4 mil menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Pada Pasal 27 ayat (4) Apabila wilayah laut antar dua Daerah Provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antar dua daerah

¹⁴⁹ Yang dimaksud dengan “garis pantai” adalah batas pertemuan antara bagian laut dan daratan pada saat terjadi air laut pasang tertinggi. Garis pantai diperuntukkan bagi penentuan wilayah administrasi dalam pengelolaan wilayah laut.

provinsi tersebut. Ketentuan pada tentang batas wilayah laut tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.¹⁵⁰

Sedangkan untuk bagian kedua pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur daerah provinsi yang berciri kepulauan, Pasal 28 disebutkan bahwa daerah provinsi yang berciri kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut. Selain mempunyai kewenangan tersebut daerah provinsi yang berciri kepulauan mendapat penugasan dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan. Penugasan dapat dilaksanakan setelah pemerintah daerah provinsi yang berciri kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Pasal 29 ayat (1-4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di daerah provinsi yang berciri kepulauan, pemerintah pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) harus memperhatikan daerah provinsi yang berciri kepulauan. Penetapan kebijakan DAU dilakukan dengan cara menghitung luas lautan yang menjadi kewenangan daerah provinsi yang berciri kepulauan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut.¹⁵¹ Dalam menetapkan kebijakan DAK

¹⁵⁰ Pasal 27 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Yang dimaksud dengan “nelayan kecil” adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan di seluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia.

¹⁵¹ DAU bagi Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan yang diperoleh dari penghitungan luas wilayah lautan termasuk untuk Daerah kabupaten/kota dalam Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan dengan proporsi 30 % (tiga puluh persen) untuk Daerah Provinsi yang Berciri

pemerintah pusat harus memperhitungkan pengembangan daerah provinsi yang berciri kepulauan sebagai kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan. Berdasarkan alokasi DAU dan DAK tersebut daerah provinsi yang berciri kepulauan menyusun strategi percepatan pembangunan daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Strategi percepatan pembangunan daerah meliputi prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah provinsi yang berciri Kepulauan. Dalam rangka mendukung percepatan pembangunan di daerah provinsi yang berciri kepulauan pemerintah pusat dapat mengalokasikan dana percepatan di luar DAU dan DAK.¹⁵²

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini memberikan warna baru dalam bidang kelautan dan perikanan. Dalam undang-undang ini pembagian urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah kelautan dan perikanan secara rinci dijelaskan dalam lampiran. Dapat dilihat dalam bentuk tabel di bawah ini:¹⁵³

Kepulauan dan 70 % (tujuh puluh persen) untuk Daerah kabupaten/kota dalam Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan tersebut.

¹⁵² Pasal 29 ayat (5-6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵³ Lihat lampiran pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hlm 102-107.

Tabel I
Urusan Kelautan dan Perikanan

Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
Kelautan, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil	<p>a. Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional.</p> <p>b. Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional.</p> <p>c. Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasma nutfah) ikan antarnegara.</p> <p>d. Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional.</p> <p>e. Penetapan kawasan konservasi.</p> <p>f. <i>Database</i> pesisir dan pulau-pulau kecil.</p>	<p>a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.</p> <p>b. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi.</p> <p>c. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.</p>	-
Perikanan Tangkap	<p>a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut di atas 12 mil.</p> <p>b. Estimasi stok ikan nasional dan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan (JTB).</p> <p>c. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kapal perikanan berukuran di atas 30 <i>Gross Tonase (GT)</i>; - di bawah 30 <i>Gross Tonase (GT)</i> yang menggunakan modal asing dan/atau tenaga kerja asing. <p>d. Penetapan lokasi</p>	<p>a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil.</p> <p>b. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.</p> <p>c. Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi.</p> <p>d. Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal</p>	<p>a. Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota.</p> <p>b. Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).</p>

	<p>pembangunan dan pengelolaan elabuhan perikanan nasional dan internasional.</p> <p>e. Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukuran di atas 30 GT.</p> <p>f. Pendaftaran kapal perikanan di atas 30 GT.</p>	<p>pengangkut ikan dengan ukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.</p> <p>e. Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT.</p>	
Perikanan Budidaya	<p>a. Sertifikasi dan izin edar obat/dan pakan ikan.</p> <p>b. Penerbitan izin pemasukan ikan dari luar negeri dan</p> <p>c. pengeluaran ikan hidup dari wilayah Republik Indonesia.</p> <p>d. Penerbitan Izin Usaha Perikanan (IUP) di bidang pembudidayaan ikan lintas daerah provinsi dan/atau yang menggunakan tenaga kerja asing.</p>	<p>Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.</p>	<p>a. Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota.</p> <p>b. Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan.</p> <p>c. Pengelolaan pembudidayaan ikan.</p>
Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan	<p>Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan di atas 12 mil, strategis nasional dan ruang laut tertentu.</p>	<p>Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil.</p>	-
Pengolahan dan Pemasaran	<p>a. Standardisasi dan sertifikasi pengolahan hasil perikanan.</p> <p>b. Penerbitan izin pemasukan hasil perikanan konsumsi dan nonkonsumsi ke</p>	<p>Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.</p>	-

	dalam wilayah Republik Indonesia. c. Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah provinsi dan lintas negara.		
Karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan	Penyelenggaraan karantina ikan, pengendalian mutu dan keamanan hasil perikanan.	-	-
Pengembangan SDM masyarakat kelautan dan perikanan	a. Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional. b. Akreditasi dan sertifikasi penyuluh perikanan. b. Peningkatan kapasitas SDM masyarakat kelautan dan perikanan.	-	-

Dari pemaparan tabel di atas dapat dikatakan bahwa menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pembagian urusan bidang kelautan dan perikanan yang diberikan kepada kabupaten/kota hanya meliputi: Pemberdayaan nelayan kecil dalam daerah kabupaten/kota, Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI), Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota. Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan serta pengelolaan pembudidayaan ikan.

D. Pergeseran Kewenangan Bidang Kelautan Dan Perikanan Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

1. Kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Realisasi dari amanat reformasi menuntut perhatian pemerintah untuk melakukan penyesuaian berbagai undang-undang organik sebagai penjabaran dari UUD. Untuk itu, pemerintah berusaha merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menjadi salah satu tuntutan reformasi di NKRI di bawah pimpinan Presiden Habibie, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai landasan hukum pelaksanaan pemerintahan daerah. Undang-Undang tersebut lahir dari akibat reformasi pelaksanaan pemerintahan di Indonesia, yang secara langsung menjawab harapan masyarakat (daerah) dalam merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 diakui bahwa kondisi otonomi daerah lebih cenderung sebagai alat pemerintah pusat. Karena tidak merupakan institusi pemerintah yang memiliki otonomi. Selain dari pada itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sistem penyelenggaraan pemerintah di daerah cenderung bersifat sentralistik meskipun memuat 3 azas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, namun dalam pelaksanaannya azas dekonsentrasi lebih menonjol dibanding dengan azas desentralisasi. Kondisi tersebut jelas kurang mendorong dan menumbuhkan kreativitas dan inovasi dari daerah untuk menentukan dan melaksanakan

kebijaksanaan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sehingga pelaksanaan otonomi sampai saat ini belum mencapai kemajuan sebagaimana yang dikehendaki.¹⁵⁴

Beberapa prinsip pemberian Otonomi Daerah yang dijadikan pedoman dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:¹⁵⁵

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip demokratisasi dengan memperhatikan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada prinsip otonomi luas yang mengakui kewenangan pemerintahan secara nyata dilakukan oleh daerah.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Kabupaten dan Kota. Sedang otonomi pada provinsi adalah otonomi terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan daerah otonomi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi Badan Legislatif Daerah.
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan kewenangan pemerintah yang tidak diserahkan kepada daerah otonomi.

Sebelum mengetahui kewenangan pemerintah daerah di bidang Kelautan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah terlebih dulu akan dibahas sisi historis proses pembahasan RUU sampai dengan ditetapkannya sebagai Undang-Undang.

Terdapat beberapa pandangan yang dikemukakan oleh fraksi-fraksi pada saat proses membahas RUU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yaitu: Fraksi ABRI, Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi Persatuan Pembangunan

¹⁵⁴ Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pandangan Umum Fraksi-Fraksi, hlm 122.

¹⁵⁵ Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hlm 119.

dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia. Dalam membahas RUU ini fraksi-fraksi tidak terlalu banyak membahas terkait kewenangan wilayah laut. Salah satu fraksi yang mengkritisi tentang RUU kewenangan wilayah laut adalah fraksi ABRI yang mempertanyakan RUU yang berbunyi:¹⁵⁶

wilayah daerah propinsi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Pasal 2 Undang-Undang ini terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pangkal kepulauan kearah laut lepas dan atau kearah perairan kepulauan. Fraksi ABRI yang diwakili oleh Drs. Barkun Nurdian (Anggota DPR RI Nomor: 496) mempertanyakan beberapa persoalan terkait kewenangan di wilayah laut yakni: *Pertama*, apakah wilayah laut akan dibagi-bagi, mengingat sifat wilayah laut yang tidak memiliki batas-batas yang jelas. *Kedua*, subtansi Pasal 3, 9,10 dan 11 berbeda satu dengan lainnya. Menyangkut kepemilikan dari kewenangan wilayah laut yaitu daerah Propinsi, Daerah Kabupaten/Kota ataukah kedua-duanya. Dimana wilayah laut yang diterapkan dalam RUU dan merupakan bagian dari wilayah daerah, masih mengandung ketidakjelasan. Apakah tujuan dan alasan dari dibaginya wilayah laut menjadi wilayah daerah mengingat bahwa karakteristik wilayah laut sangat berbeda dengan wilayah darat. Sekiranya jawaban dari ini semua adalah masih perlu membagi wilayah laut menjadi wilayah daerah. *Ketiga*, bagaimanakah penerapan konsep wilayah laut sejauh 12 mil terhadap daerah propinsi dengan jarak terhadap daerah propinsi dengan jarak terhadap pulau daerahnya adalah lebih dari 24 mil (diwilayah laut/perairan pedalaman) terhadap daratan daerah propinsi, atau daerah kabupaten kota, dan masih merupakan wilayah perairan Indonesia.

Selanjutnya atas tanggapan Fraksi ABRI (FABRI) tentang rumusan Pasal 3 dan Pasal 9 mengenai batas wilayah laut dan kewenangan di bidang kelautan, Ad. Interim Jenderal TNI. Purn. Feisal Tanjung selaku Menteri Dalam Negeri memberikan tanggapan yang pada intinya bahwa RUU ini memberikan otonomi yang utuh kepada daerah Kabupaten/Kota. Adapun penjelasannya sebagai berikut:¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm 124-125.

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm 174.

Wilayah Republik Indonesia terdiri wilayah darat seluas 1.919.443 Km² dan wilayah laut seluas kurang lebih 7.900.000 Km². Ini berarti wilayah laut jauh lebih luas dari wilayah darat. Seperti yang dikemukakan sebelumnya, otonomi daerah yang akan dibangun dalam RUU ini adalah otonomi yang utuh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dimana daerah dapat mengelola sumber daya nasional sebagaimana yang ditegaskan dalam TAP MPR Nomor XV/MPR/1998. Maka penentuan batas wilayah daerah selain wilayah darat, juga wilayah laut untuk daerah Propinsi 12 mil diukur dari garis pangkal kepulauan kearah perairan kepulauan. Hal ini disesuaikan dengan Undang-Undang Tata Ruang dan Peraturan Pelaksananya. Dengan pemberian batas laut pada daerah, diharapkan daerah dapat melakukan pengelolaan lautnya untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian daerah. Sedang pengelolaan kekayaan laut dari batas 12 mil sampai dengan Z.E.E sejauh 200 mil dari pantai adalah kewenangan pemerintah. Dalam pengelolaan kekayaan laut tersebut sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 9 RUU ini. Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai kewenangan untuk mengelolanya. pembagian kewenangan dalam pengelolaan laut akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah yang akan mengatur pembagian secara adil dan proposiaonal antara Daerah Propinsi dan Kota yang mempunyai batas laut.

Beberapa alasan dan tanggapan yang diberikan oleh Pemerintah tersebut, dapat disimpulkan bahwa dilihat dari sisi historis sebenarnya pemerintah pusat pada saat itu trauma akan pemerintahan sentralistik pada masa orde baru, sehingga pemerintah ingin sekali membangun gebrakan baru yakni otonomi utuh. Dengan demikian, jadilah suatu rumusan khususnya terkait bidang kelautan ini Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk mengelolanya. Sehingga Pasal 3, 9 dan 10 dalam RUU Nomor 22 Tahun 1999 tetap seperti rumusan RUU dan tidak ada perubahan. Adapun bunyi Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah bahwa kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan provinsi sebagai Daerah Otonomi termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan

Daerah Kota. Kewenangan Provinsi sebagai wilayah administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah. Selanjutnya Pasal 10 daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan daerah di wilayah laut, meliputi:

- a. Eksplorasi, eksploitasi konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut.
- b. Pengaturan kepentingan administratif.
- c. Pengaturan tata ruang.
- d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah dan bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut, adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Atas dasar itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah sehingga memberi peluang kepada Daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan ini pada dasarnya merupakan upaya untuk membatasi kewenangan Pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom, karena pemerintah dan provinsi

hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini.¹⁵⁸

Kewenangan pemerintah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Sedangkan kewenangan Propinsi sesuai dengan kedudukannya sebagai daerah otonom meliputi penyelenggaraan kewenangan pemerintahan otonom yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dan kewenangan pemerintahan bidang lainnya, sedangkan kewenangan provinsi sebagai wilayah administrasi merupakan pelaksanaan kewenangan pemerintah yang didekonsentrasikan kepada Gubernur. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.¹⁵⁹ Sehingga terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Untuk itu, Peraturan Pemerintah ini mengatur rincian kewenangan Pemerintah yang merupakan penjabaran kewenangan Pemerintah bidang lain dan kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Pengaturan rincian kewenangan tersebut tidak berdasarkan pendekatan sektor, departemen, dan lembaga pemerintah non departemen, tetapi berdasarkan pada pembidangan kewenangan. Rincian kewenangan yang berbeda-beda

¹⁵⁸ Lihat Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.

¹⁵⁹ *Ibid.*

diagregasikan untuk menghasilkan kewenangan yang setara/setingkat antar bidang tanpa mengurangi bobot substansi, sedangkan penggunaan nomenklatur bidang didasarkan pada rumpun pekerjaan yang mempunyai karakter dan sifat yang sejenis dan saling berkaitan serta pekerjaan yang memerlukan penanganan yang khusus.¹⁶⁰

Adapun kewenangan Pemerintah dalam hal ini adalah pemerintah pusat di bidang laut menurut Pasal 2 ayat (3) angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom adalah kewenangan pemerintah di bidang kelautan meliputi:

- a. Penetapan kebijakan dan pengaturan eksplorasi, konservasi, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam perairan di wilayah laut diluar perairan 12 (dua belas) mil, termasuk perairan nusantara dan dasar lautnya serta Zone Ekonomi Eksklusif dan landas kontinen.
- b. Penetapan kebijakan dan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan benda berharga dari Kapal tenggelam di luar perairan laut 12 (dua belas) mil.
- c. Penetapan kebijakan dan pengaturan batas-batas maritim yang meliputi batas-batas daerah otonom dilaut dan batas-batas ketentuan hukum laut internasional.
- d. Penetapan standar pengelolaan pesisir pantai dan pulau-pulau kecil.
- e. Penegakan hukum di wilayah laut diluar perairan 12 (dua belas) mil dan di dalam perairan 12 (dua belas) mil yang menyangkut hal spesifik serta berhubungan dengan internasional.

Lebih lanjut menurut Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 yang tidak menjadi kewenangan pemerintah di bidang kelautan adalah pengelolaan dan penyelenggaraan perlindungan sumber daya alam di wilayah laut di luar 12 (dua belas) mil.

¹⁶⁰ *Ibid.*

Untuk kewenangan Provinsi di bidang kelautan dijelaskan dalam Pasal 3 bahwa kewenangan provinsi di bidang laut meliputi:

- a. Penataan dan pengelolaan perairan di wilayah laut Propinsi.
- b. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut kewenangan Propinsi.
- c. Konservasi dan pengelolaan plasma nutfah spesifik lokasi serta suaka perikanan di wilayah laut kewenangan Propinsi.
- d. Pelayanan izin usaha pembudidayaan dan penangkapan ikan pada perairan laut di wilayah laut kewenangan Propinsi.
- e. Pengawasan pemanfaatan sumber-daya ikan di wilayah laut kewenangan Propinsi.

Adapun kewenangan Kabupaten/Kota tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah ini karena Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pada dasarnya meletakkan semua kewenangan Pemerintahan pada daerah Kabupaten/Kota, kecuali kewenangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.¹⁶¹

Terdapat pengecualian jika Kabupaten/Kota tidak atau belum dapat melaksanakan kewenangannya maka sesuai dengan Pasal 4 ditetapkan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Kabupaten/kota yang tidak atau belum mampu melaksanakan salah satu atau beberapa kewenangan dapat melaksanakan kewenangan tersebut melalui kerja sama antar Kabupaten/Kota, kerja sama antar Kabupaten/Kota dengan Propinsi, atau menyerahkan kewenangan tersebut kepada Propinsi.
- b. Pelaksanaan kewenangan melalui kerja sama atau penyerahan suatu kewenangan kepada Propinsi harus didasarkan pada Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- c. Bupati/Wali Kota wajib menyampaikan keputusan mengenai penyerahan kewenangan kepada Propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b kepada Gubernur dan Presiden dengan tembusan kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

¹⁶¹ Lihat Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

- d. Presiden setelah memperoleh masukan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dapat menyetujui atau tidak menyetujui penyerahan kewenangan tersebut.
- e. Dalam hal Presiden tidak memberikan persetujuannya, kewenangan tersebut harus dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota.
- f. Apabila Presiden memberikan persetujuannya, pelaksanaan kewenangan tersebut diserahkan kepada Propinsi.
- g. Apabila dalam jangka waktu satu bulan Presiden tidak memberikan tanggapan, maka penyerahan kewenangan tersebut dianggap disetujui.
- h. Sebagai akibat dari penyerahan tersebut, Propinsi sebagai Daerah Otonom harus melaksanakan kewenangan dimaksud dengan pembiayaan yang dialokasikan dari dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- i. Apabila Propinsi tidak mampu melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam huruf h, maka Propinsi menyerahkannya kepada Pemerintah dengan mekanisme yang sama sebagaimana tercantum pada huruf c sampai dengan huruf h.
- j. Apabila Kabupaten/Kota sudah menyatakan kemampuannya menangani kewenangan tersebut, Propinsi atau Pemerintah wajib mengembalikannya kepada Kabupaten/Kota tanpa persetujuan Presiden.

Adanya kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, maka Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten turut menjadi pemeran utama di bidang Kelautan. Dengan begitu peranan pemerintah pusat yang diwakili oleh departemen-departemen dan lembaga non departemen yang sebelumnya sangat dominan di bidang kelautan lambat laun akan semakin berkurang. Kewenangan otonomi daerah ini merupakan kewenangan yang utuh dalam arti bahwa seluruh kewenangan pemerintahan dapat diselenggarakan oleh daerah otonom, kecuali kewenangan mutlak yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.

2. Kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Realisasi dari amanat perubahan UUD Tahun 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. Kaidah Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen diperluas (ditambah) dengan 2 pasal, yang tentunya kaidah yang terkandung di dalamnya turut berubah. Untuk itu, pemerintah di bawah Presiden Megawati, setelah melakukan evaluasi yang mendasar, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintahan daerah (yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dianggap tidak sesuai lagi setelah amandemen UUD 1945 rampung dilaksanakan).¹⁶²

Menurut Ryaas Rasjid sebagai pakar yang di undang dalam perumusan RUU Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan bahwa:¹⁶³

Sebenarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lahir dalam rahim reformasi. Pemikiran-pemikiran yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang itu, merupakan jawaban terhadap berbagai kegagalan pemerintahan yang terjadi selama peruluh-puluh tahun. Dalam masa reformasi itu, kita berkesempatan untuk mengoreksi secara fundamental, konsep dan praktek pemerintahan daerah, yang selama berpuluh-puluh tahun itu telah mematikan kreatifitas masyarakat daerah, dan menghilangkan harga diri baik pemerintah daerah eksekutif maupun legislatif. Undang-Undang 22 Tahun 1999 tersebut mengembalikan jati diri tadi, dan menjadikan masyarakat di daerah bisa memberdayakandirinya sendiri. Akan tetapi dalam kenyataannya Undang-Undang tersebut itu tidak maksimal terlaksana, bahkan terjadi distorsi dimana-mana, itu bukan kesalahan undang-undang karena pada dasarnya undang-undang tersebut masih memerlukan 300 peraturan pemerintah dan untuk mendukungnya diperlukan ratusan 197 Keppres untuk memungkinkan daerah membuat Perda-Perda dalam batas kewenangan daerahnya, dibawah supervision ketat dan pengawasan ketat dari pemerintah pusat. Semuanya itu

¹⁶² Agussalim Andi Gadjong, *op.cit.*, hlm 167.

¹⁶³ Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada Rapat Panitia Kerja ke 10, 02 Agustus 2004, hlm 5-6.

tidak terjadi. Distorsi juga menjadi kenyataan ketika undang-undang dalam bidang-bidang yang lain mengatur hal yang sama di lapangan tetapi tidak disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Jadi sebenarnya pada tingkat intitusional telah terjadi tabrakan dimana-mana. Disamping terjadi kekosongan dalam peraturan-peraturan sehingga kekosongan tersebut kekosongan tersebut dimanfaatkan oleh Pemda-Pemda dan DPRD membuat Perda tanpa acuan sama sekali. Mereka tafsirkan sendiri-sendiri Pasal-Pasal yang sederhana dalam Undang-Undang itu. Disitulah sebabnya terjadi kerusakan ini.

Terkait dengan kewenangan di bidang kelautan sesungguhnya pada RUU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah pada awalnya memangkas kewenangan pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak diberikan kewenangan lagi di bidang Kelautan sehingga terlihat adanya pergeseran kewenangan. Kemudian Ryaas Rasjid mengkritisi terkait hal tersebut yang mengatakan bahwa:¹⁶⁴

Kalau tidak salah di Pasal 3 pada RUU Nomor 32 Tahun 2004 jelas dikatakan bahwa kewenangan Provinsi, Kabupaten/Kota itu hanya di daratan. Ini trauma saja karena soal ikan-ikan kemaren. Presiden telah terlanjur bilang ini ikan-ikan mau dikasih KTP? itu karena salah urus saja. Ryaas Rasjid menambahkan kalau tidak ada kewenangan kelautan di Maluku, Riau, termasuk DKI. bagaimana kalau terjadi pencurian ikan, Pemda tidak usah ikut, seluruh polisi yang mengawasi. Tidak cukup polisi kita. Itu sebenarnya tugasnya bukan memberikan izin saja, izin bisa dibuatkan PP, misalnya kalau memang ragu-ragu soal izin, bikin saja PP, izin penangkapan ikan tidak boleh dikorek-korek oleh Kabupaten, tidak apa-apa kita berbicara tidak ada kewenangan sama sekali. Jadi masalah pemboman ikan di Pantai, pencemaran laut, Pemda lalu tidak mempunyai kewenangan. Justru salah satu prestasi dan kejutan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 di era reformasi pada waktu itu. Menggugat kewenangan kelautan dengan batas yang 12 mil itu. Kalau memang mau dikurangi, kurangi saja, tidak apa-apa. Tapi jangan sampai tidak ada sama sekali kewenangan di laut. Banyak sekali persoalan, bisa dilihat Provinsi-provinsi kepulauan akan kehilangan gigi sama sekali. Nanti semua izin proyek boat-boat penyebrangan di Riau itu harus dibikin di departemen kelautan atau di Angkatan Laut. Pemda tidak bisa mengeluarkan itu. Jadi kalau ada yang kurang, bikin saja, jangan semua di cut. Bisa diatur itu dan memang terus terang saja ada perintah Undang-Undang Nomor 22 yang mengatakan, harus segera di buat PP tentang Kelautan. Tapi sampai saat ini

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm 12-13.

tidak ada prakarsa untuk membuat PP tersebut. Sekali lagi jangan sampai daerah sama sekali tidak punya kewenangan di pantai dan dibatas laut tertentu. kasihan ini rakyat lagi. Ini mau cari hidup, orang-orang di kepulauan itu hidupnya dilaut. Masa minta izinnya bukan ke Pemda kan kasihan itu.

Adanya suatu ketidak sepakatan dari pakar lain atas tanggapan yang dilontarkan oleh Ryaas Rasjid yaitu Pratiknyo. Beliau mengatakan:¹⁶⁵

Saya kira ada beberapa yang perlu digaris bawahi, lepas dari pentingnya otonomi daerah, itu memang ada beberapa problem. Bahwa otonomi daerah itu akan membawa implikasi pada yang disebut disitu, lokalisasi *policy making*. *Policy making* bisa cenderung terkotak-kotak secara teretorial. Jadi karena kan kalau kita memberi kewenangan kepada satu kabupaten, Pemda itu berhak untuk membuat keputusan berlaku di wilayahnya. Karena ini otonomi. Kabupaten sebelah juga berhak untuk membuat keputusan di wilayahnya. Artinya hal yang sama bisa di atur dalam *policy* yang berbeda-beda antar daerah padahal yang diatur itu hal yang sama. Sebagai contoh, air misalnya. Masalah air, drainase. Drainase itu tidak peduli batas wilayah. Air akan mengalir dari tempat tinggi ke tempat rendah, tidak perlu minta izin untuk masuk ke satu kabupaten tertentu. Apa akibatnya? otonomi daerah bisa menimbulkan inkonsistensi kebijakan antar daerah. Solusinya ada dua. Mengembalikan ke tempat lebih tinggi, atau mendorong kerja sama antar daerah dengan supervisi Pusat, dengan kontrol pemerintah Pusat. Jangan sampai eforia desentralisasi kemudian mendelegasikan sepenuhnya otoritas dari Pemerintah Pusat. Kemungkinan inkonsistensi kebijakan antar daerah akan semakin tinggi, dan kemungkinan inkonsistensi kebijakan daerah dan kebijakan nasional juga akan tinggi.

Pada mulanya pemberian Otonomi penuh diberikan kepada Kabupaten, Adapun provinsi tidak diberikan sama sekali. Hal tersebut merupakan konsep yang ditawarkan pemimpin dahulu yang kemudian menjadi kesepakatan atau kompromi politik oleh para pemerintah pada saat itu. Sebagaimana dikatakan oleh Ryaas Rasjid yang memberikan tanggapan atas tanggapan yang dikemukakan oleh Pratiknyo terkait pemberian penuh kewenangan kepada pemerintah Kabupaten.

¹⁶⁵ *Ibid*, hlm 15-16.

Ryaas Rasjid menceritakan awal mula adanya pemberian otonomi penuh terhadap Kabupaten/Kota sebagai berikut:¹⁶⁶

Waktu itu Presiden Habibie punya konsep yang disetujui oleh Anggota Kabinet bahwa provinsi itu tidak punya kewenangan otonomi murni administratif. Seluruh kabinet sudah hadir dan sudah setuju. Alasannya efisiensi jadi Gubernur itu administratif ditunjuk oleh Presiden saja. Selanjutnya Ryaas Rasjid tidak sepakat dengan hal tersebut dan beliau mengatakan kalau memang konsepnya seperti itu maka harga diri Provinsi ini hilang 27 kantor DPRD tutup semua partai politik akan protes dan itu Provinsi turun kelas kembali ke zaman Belanda, tidak punya parlemen. Kemudian Presiden Habibie sepakat untuk memberikan kewenangan otonomi kepada Provinsi. Otonomi Kabupaten tetap dipertahankan otonomi penuh. Menukik kesoal prakteknya tadi, katanya tidak konsisten memang kalau dilihat secara pengamatan biasa tidak konsisten, kenapa ada otonomi penuh ada otonomi terbatas, ini konsekuensi kebutuhan pemerintah. Kalau diberikan otonomi penuh kepada Provinsi itulah keinginan Sarwan Hamid dan kawan-kawan serta Amin Rais dia ingin negara federal artinya tidak ada operasi Pemerintah Pusat dan Provinsi, kecuali sektor-sektor yang ditetapkan tadi. Jadi sebenarnya rahasianya itu kan hanya itu saja bagaimana mau menolak federal meninggalkan sentralisasi hasilnya ya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu. Jadi harus mengetahui historisnya, jangan seolah-olah konsep ini muncul dengan sendirinya sehingga dalam *political* selalu ada kompromi.

Dengan selesainya beberapa pandangan dari para pakar kemudian terdapat tanggapan dari beberapa fraksi yang ikut dalam proses pembahasan RUU tersebut. Salah satunya adalah fraksi PDIP yang diwakilkan oleh Alexander Litaay yang menanggapi terkait adanya kemunduran RUU Nomor 32 Tahun 2004 terkait urusan wilayah yang dalam RUU itu berbunyi bahwa wilayah itu hanya daratan ditentukan oleh Undang-Undang Pemekaran. Alexander Litaay mengatakan:¹⁶⁷

Jadi sejak awal yang disebut wilayah itu bahkan tidak salah negara kita udara juga wilayah, bahkan negara masih wilayah negara, udara apalagi laut. Jadi harus berfikir jernih harus jelas hubungan antara wilayah itu termasuk laut terutama. Negara Indonesia merupakan negara kepulauan. hal tersebut sudah di atur dalam konvensi PBB. Sudah ada ketentuan-ketentuannya dan pastinya

¹⁶⁶ *Ibid*, hlm 22-23.

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm 43.

beda dengan negara daratan. Propinsi kepulauan itu menganut asas laut bukan lagi pemisah, tapi penghubung antara pulau dengan pulau, antara gugusan kepulauan yang merupakan kewenangan dari suatu daerah. itu barangkali.

Menanggapi pertanyaan dari Fraksi PDIP Ryaas Rasjid mengatakan bahwa:¹⁶⁸

Kewenangan di laut tetap dipertahankan, apakah mengikuti rumusan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 atau tidak. Atau direvisi lagi, tetapi harus ada kewenangan di laut. Kalau saya bilang ini memang harus dirumuskan kembali kalau memang kewenangan itu jangan hilang sama sekali. Dan bukan hanya pengelolaan sumber daya laut. Hal tersebut menyangkut kewenangan-kewenangan lain. Pencegahan, penyelundupan, pemboman ikan di laut, mengawasi pembahasan badan pencemaran laut. Tetapi tetap masuk disitu harus menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, supaya masyarakat terpuaskan oleh pelayanan pemerintahan di situ yang tidak mungkin diatasi oleh polisi, oleh Departemen Kelautan dan oleh Angkatan Laut. Ryaas Rasjid menambahkan atas pertanyaan dari Fraksi PDIP tentang batas wilayah bahwa kewenangan Pasal 20 benar. Tetapi rumusan pemerintah tentang batas wilayah disini yang disebut hanya darat, saya kira mundur dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Selanjutnya Panitia Kerja yang ditunjuk oleh Panitia Khusus menyusun hal-hal yang sudah dibahas termasuk terkait pandangan tentang kewenangan pemerintah daerah di bidang laut yang dikemukakan oleh para pakar dan dari beberapa fraksi. Dari hasil kerja oleh Panitia terkait dengan kewenangan daerah di bidang laut diperoleh hasil bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan lagi di bidang laut. Namun masih terdapat beberapa pertanyaan yang dilontarkan dari beberapa fraksi salah satunya dari fraksi PDIP Alexander Litaay yang mempertanyakan terkait kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi. Dan sepertiga untuk dari kewenangan provinsi untuk kabupaten

¹⁶⁸ *Ibid*, hlm 43.

kota. Dari mana kita memperoleh angka 12 mil? dan dari mana kita memperoleh angka sepertiga dari batas wilayah provinsi.¹⁶⁹

Kemudian Fraksi Golkar yang di wakili oleh Ferry Mursyidan Baldan memberikan tanggapannya atas pertanyaan dari Fraksi PDIP, mengatakan bahwa:¹⁷⁰

Apabila berbicara batas antar wilayah yang berkaitan dengan wilayah dengan pengaturan wilayah laut, yang tidak menyangkut batas negara maka saya kira dan khawatir nanti kita kehilangan kedaulatan dalam bentuk fisik. Ketika kita tidak menegakkan minimal prinsip-prinsipnya. Kaitannya dengan pengaturan wilayah tidak lagi pada pola lama dengan sepertiga artinya 0 sampai 4 mil dan 8 sampai 12 mil, tapi menurut saya harus dalam proporsi bahwa 12 mil itu adalah boleh bagi kabupaten dan kota atau propinsi sekalipun. Itu berkaitan dengan yang ada di laut. Tapi yang ada di dasar laut misalnya katakanlah dia berkaitan dengan sumber minyak dan sebagainya, itu pembagian hasilnya baru 1/3 kabupaten/kota dan 2/3 katakanlah provinsi. Jadi saya kira jelas artinya kita memaksimalkan, mendayagunakan, mengoptimalkan potensi-potensi laut yang ada bagi daerah. Saya kira ini tidak akan menimbulkan problem yang berkaitan dengan pengejaran ikan Makasar yang sampai ke Buton misalnya. Adapun pembagiannya kalau yang lama 1/3 adalah kabupaten/kota, 8-12 milnya adalah provinsi. Berkaitan dengan biota laut dan perikanan, itu 0-12 mil adalah milik kabupaten/kota dan provinsi. Biarkan saja nelayan toh nelayan kita juga yang memanfaatkan. Tapi hal-hal yang berkaitan dengan apa yang ada didasar laut misalnya minyak, pertambangan itu adalah baru. Kemudian bagi hasilnya bukan penguasaan wilayahnya tapi bagi hasilnya adalah 1/3 untuk kabupaten/kota dan 2/3nya adalah bagian provinsi dengan pusat. Itu bisa seperti itu. Untuk angkanya bisa dirundingkan tetapi begitulah filosofinya.

Kemudian dari fraksi TNI/Polri menggaris bawahi dan sepakat dengan apa yang dikatakan oleh fraksi Golkar. Lebih lanjut Fraksi TNI/Polri mengatakan:¹⁷¹

Perlu adanya penjelasan kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang hukum laut. Karena ada provinsi dan kabupaten/kota yang berbatasan dengan wilayah laut negara tetangga. Supaya tidak beranggapan bahwa dia nanti 12 mil laut, dia nanti 3 mil laut tanpa mempertimbangkan bom waktu.

¹⁶⁹ Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada Panitia Kerja, 02 Agustus 2004, hlm 16.

¹⁷⁰ *Ibid*, hlm 23.

¹⁷¹ *Ibid*, hlm 40.

Sehingga bukan tidak mungkin ke depan bukan hanya konflik antar nelayan di daerah kita tetapi bisa dengan konflik nelayan di daerah tetangga.

Setelah adanya beberapa pandangan dari beberapa fraksi selanjutnya pandangan akhir atas RUU Nomor 32 Tahun 2004 dari beberapa fraksi terkait dengan wilayah kelautan. Adapun pandangan akhir yang menyinggung tentang wilayah laut salah satunya adalah dari Fraksi TNI/Polri yang menyatakan bahwa:¹⁷²

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah yang pembentukannya ditetapkan dengan undang-undang. Rumusan ini sudah cukup akomodatif dan fleksibel dalam menentukan batas yurisdiksi daerah. Sedangkan terhadap kewenangan daerah dalam pengelolaan sumberdaya di wilayah laut telah diatur juga kewenangan pengelolaannya oleh daerah Provinsi sejauh-jauhnya 12 mil laut dan 1/3 dari wilayah kewenangan Provinsi untuk kabupaten/kota di ukur dari garis pantai. Sedangkan bagi batas wilayah laut antar daerah otonom yang kurang dari 12 mil laut diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dari Fraksi Golkar memberikan pandangan akhirnya yang menyatakan bahwa:¹⁷³

Undang-undang ini menegaskan bahwa seluruh wilayah laut Republik Indonesia adalah tempat mencari ikan bagi nelayan kecil/tradisional Indonesia tanpa memerlukan izin dan keharusan membayar pajak terhadap hasil penangkapannya, dan batas menangkap ikan dalam wilayah perairan Republik Indonesia.

Setelah melalui beberapa proses dalam pembahasan, sehingga RUU ini disahkan menjadi Undang-Undang. Mengenai kewenangan daerah mengelola di wilayah laut Pasal 18 menyatakan bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Daerah

¹⁷² Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pandangan Akhir Fraksi TNI/Polri, hlm 7.

¹⁷³ Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pandangan Akhir Fraksi Golkar, hlm 4.

mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut 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.
- f. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Untuk Kewenangan mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. 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 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud. Ketentuan sebagaimana dimaksud tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Untuk mengatur lebih lanjut terkait pembagian urusan pemerintah daerah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota, maka kemudian pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Lahirnya Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 30 ayat (9) Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁷⁴

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan Pemerintahan Daerah.¹⁷⁵

Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-

¹⁷⁴ Lihat Pada Konsideran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota .

¹⁷⁵ Lihat Pada Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota .

urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.¹⁷⁶

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara Pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.

Dalam Peraturan Pemerintah ini menjelaskan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Provinsi, pemerintah Kabupaten/Kota. Kewenangan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6 bahwa Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Selanjutnya Pasal 7 menyatakan bahwa Urusan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib meliputi:

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.

¹⁷⁶ *Ibid.*

- c. Lingkungan hidup.
- d. Pekerjaan umum.
- e. Penataan ruang.
- f. Perencanaan pembangunan.
- g. Perumahan.
- h. Kepemudaan dan olahraga.
- i. Penanaman modal.
- j. Koperasi dan usaha kecil dan menengah.
- k. Kependudukan dan catatan sipil.
- l. Ketenagakerjaan.
- m. Ketahanan pangan.
- n. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- o. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera.
- p. Perhubungan.
- q. Komunikasi dan informatika.
- r. Pertanahan.
- s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri.
- t. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian.
- u. Pemberdayaan masyarakat dan desa.
- v. Sosial.
- w. Kebudayaan.
- x. Statistik.
- y. Kearsipan dan
- z. Perpustakaan.

Adapun untuk urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan pilihan meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan.
- b. Pertanian.
- c. Kehutanan.
- d. Energi dan sumber daya mineral.
- e. Pariwisata.
- f. Industri.
- g. Perdagangan dan
- h. Ketransmigrasian.

Penentuan urusan pilihan ditetapkan oleh pemerintahan daerah. Kemudian

Pasal 8 Penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan

minimal yang ditetapkan Pemerintah dan dilaksanakan secara bertahap. Pemerintahan daerah yang melalaikan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan pembiayaan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah yang bersangkutan.

Adanya kebijakan desentralisasi wilayah laut menurut Sony Keraf harus dipahami sebagai upaya untuk membangun kekuatan masyarakat dan kekuatan politik dalam masyarakat, baik di dalam tubuh birokrasi maupun di luar birokrasi pemerintah, untuk sama-sama mengelola sumberdaya kelautan sesuai dengan proporsinya. Desentralisasi bukan sekedar sikap politik mendelegasikan dan membagi-bagikan kekuasaan politik, akan tetapi harus merupakan wujud implementasi prinsip subsidiaritas, yaitu prinsip politik yang menghendaki agar apa-apa yang bisa diurus oleh kekuatan politik yang lebih rendah, tidak harus diurus dan ditangani sendiri oleh kekuatan atau lembaga pemerintah yang lebih tinggi.¹⁷⁷

Adanya kewenangan pemerintah daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah laut jangan sampai ditafsirkan bahwa otonomi daerah sebagai uang yang nantinya akan memunculkan konflik. Tapi harus dianggap sebagai poin dan sebagai dasar untuk melakukan pembangunan berkelanjutan ditetapkan agar: pemanfaatan sumber daya tidak melebihi kemampuan regenerasi sumber daya hayati atau laju inovasi substitusi sumber daya non-hayati pesisir; pemanfaatan sumber daya pesisir saat ini tidak boleh mengorbankan (kualitas dan

¹⁷⁷ Sony Keraf, *Etika Lingkungan*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002), hlm 198.

kuantitas) kebutuhan generasi yang akan datang atas sumber daya pesisir; dan pemanfaatan sumber daya yang belum diketahui dampaknya harus dilakukan secara hati-hati dan didukung oleh penelitian ilmiah yang memadai.

3. Kewenangan bidang Kelautan dan Perikanan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melahirkan beberapa perubahan yang signifikan yang pada dasarnya ditujukan untuk meredakan konflik kewenangan antara pusat dengan daerah dan juga ketegangan yang timbul antara hubungan Kepala Daerah dengan DPRD yang sangat diwarnai oleh nuansa "*legislative heavy*". Nuansa ini dapat terlihat khususnya terkait dengan laporan pertanggungjawaban Kepala daerah kepada DPRD yang sering dijadikan instrument untuk melakukan ancaman *impeachment* terhadap Kepala daerah yang sering kemudian diakhiri dengan berbagai kompromi politik yang kurang ada kaitannya dengan peningkatan kinerja Kepala daerah.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, mulai ditata pembagian urusan pemerintahan yang semakin jelas antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Kalau Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menerapkan konsep urusan residu (*residual functions*) untuk kabupaten/kota dengan mengatur hanya urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menerapkan konsep

urusan konkuren (*concurrent functions*) antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Setiap urusan dibagi berdasarkan tiga kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Penerapan ketiga kriteria tersebut melahirkan pembagian urusan yang jelas antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Ada 31 (tiga puluh satu) urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota yang bersifat konkruen. Dengan pembagian berdasarkan ketiga kriteria tersebut, maka pemerintah pusat mempunyai kewenangan urusan pemerintahan yang berskala nasional atau lintas provinsi, sedangkan pemerintah provinsi mempunyai kewenangan menangani urusan pemerintahan yang berskala provinsi atau lintas kabupaten/kota dan pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan atas urusan pemerintahan yang berskala kabupaten/Kota atas ke 31 (tiga puluh satu) urusan pemerintahan yang bersifat konkruen tersebut.

Seperti diketahui lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah banyak hal baru. Salah satunya adalah terkait kewenangan Kabupaten/Kota yang kemudian ditarik ke Provinsi atau Pemerintah Pusat. Karena rumusan RUU ini menempatkan Provinsi sebagai wakil dari pemerintah Pusat, kosekuensi logisnya adalah adanya pergeseran kewenangan salah satunya kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota di bidang kelautan.

Pemerintah dalam merumuskan Rancangan Undang-Undang tentu terdapat beberapa alasan sehingga pemerintah mengambil langkah yang besar bahkan terbilang mundur kembali ke Undang-Undang pemerintahan daerah pada masa orde baru. Akan menarik perlu kita ketahui alasan dibalik perumusan Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentunya spesifik pada kewenangan Pemerintah Daerah. Hal tersebut penting untuk menjawab pertanyaan besar kenapa terjadi pergeseran terhadap kewenangan pemerintah daerah tentunya pada bidang Kelautan.

Kebijakan Pemerintah merubah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk melakukan penyempurnaan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta untuk memperbaiki dan memperjelas konsep kebijakan desentralisasi dan berbagai aspek penyelenggaraan Pemerintah daerah.¹⁷⁸ Selama pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara empirik masih dirasakan adanya beberapa permasalahan yang kalau dibiarkan akan mengganggu efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, meskipun pendidikan politik sebagai salah satu tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan desentralisasi telah menunjukkan hasil yang relative menggembirakan, namun belum diimbangi dengan capaian yang memadai dalam aspek peningkatan kesejahteraan di tingkat lokal. Bagian hulu dari kesejahteraan adalah urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan Pemerintah daerah. Muara dari urusan pemerintahan tersebut adalah pelayanan publik. Ada dua varian dari pelayanan publik yang dihasilkan oleh Pemerintah daerah penyediaan barang-barang untuk kebutuhan publik (*publik goods*) seperti jalan, jembatan, pasar, terminal, rumah sakit dan lain-lainnya dan kedua adalah pengaturan-pengaturan publik (*publik regulations*) yang dikemas dalam bentuk

¹⁷⁸ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

perturan daerah seperti Perda Izin Mendirikan Bangunan, Perda Kependudukan, Perda Pajak dan Retribusi Daerah dan lain-lainnya.¹⁷⁹

Salah satu alasan lain kenapa perlu adanya perubahan undang-undang pemerintahan daerah menurut pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri adalah dari aspek penentuan batas wilayah daerah otonom baru telah menciptakan komplikasi persoalan lainnya yang tidak kalah rumitnya. Penentuan batas administrasi wilayah yang tidak akurat telah menciptakan konflik antar daerah otonom, ketidakjelasan status administrasi kependudukan daerah yang menjadi area konflik khususnya terkait dengan pendaftaran pemilih pemilu. Terjadi juga ketidakjelasan pemerintahan daerah mana yang bertanggungjawab atas pelayanan publik bagi bagian daerah yang terlanda konflik tersebut. Rebutan sumber daya alam sering sekali terjadi manakala di daerah perbatasan tersebut terdapat sumber daya alam. Potensi konflik horizontal juga dapat terjadi pada daerah-daerah yang berbatasan tersebut.¹⁸⁰ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa maraknya konflik akibat batas otonom tersebut salah satu kebijakan yang ditempuh pemerintah adalah dengan membatasi kewenangan desentralisasi terutama pada bidang Kelautan yang kemudian ditarik ke Provinsi atau ke Pemerintahan Pusat.

Dalam Rancangan Undang-Undang ini Fraksi-PPP¹⁸¹ menangkap, adanya semangat untuk memperkuat posisi dan kewenangan Pemerintah Pusat. Selain

¹⁷⁹ Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Rapat Panitia Khusus ke I, hlm 6.

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm 9.

¹⁸¹ Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pandangan Umum Fraksi PPP, hlm 19.

memiliki kewenangan, urusan Pemerintah absolute dan urusan Pemerintah konkuren, Pemerintah pusat juga memiliki kewenangan urusan Pemerintahan umum. Dalam melaksanakan Pemerintahan umum, Presiden dapat mendelegasikan kepada menteri dan gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat. Berbagai pengaturan di dalam RUU ini telah semakin memperjelas kewenangan berbagai urusan Pemerintahan yang di limpahkan Pemerintah pusat, baik kepada Pemerintah Provinsi, untuk mengatur urusan Pemerintah yang berkaitan dengan urusan ekologis, dan urusan wajib, urusan pilihan, kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam RUU ini hubungan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota disinergikan sedemikian rupa. Lebih lanjut F-PPP mengapresiasi diberikannya kewenangan yang lebih besar kepada provinsi, untuk menjalankan fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan kepada Kabupaten/Kota, yang berada di wilayahnya. Untuk diketahui, Bapak-Ibu sekalian, banyak sekali Bupati/Walikota yang “tidak taat” kepada gubernur, yang ini tidak hanya di Jawa Tengah, tapi juga berbagai daerah, adanya ketidaktaatan atas koordinasi antara Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota ini.

Pada mulanya DPD RI kurang sepatat atas RUU yang di buat oleh pemerintah tersebut. Terlihat pada saat DPD memberikan pandangan awal terkait RUU tentang pemerintahan Daerah yang mengatakan bahwa:¹⁸²

Dalam naskah akademik RUU Pemerintah Daerah usulan Pemerintah disebutkan, bahwa maksud dan tujuan dari revisi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 adalah untuk memperbaiki dan memperjelas konsep kebijakan desentralisasi dan berbagai aspek penyelenggaraan Pemerintah daerah. Namun semangat itu tidak tampak dalam pengaturan tentang urusan

¹⁸² Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hlm 30-32.

Pemerintahan. Pasal 22 RUU Pemda usulan Pemerintah membagi kategori urusan menjadi 3 ; urusan Pemerintahan absolut, urusan Pemerintah konkuren, dan urusan Pemerintahan umum. - Urusan Pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan Pemerintah konkuren adalah urusan Pemerintah yang dibagi antara Pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintah konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan Pemerintah konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan pemerintah yang bersifat wajib dan urusan pemerintah yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri dari urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintah pilihan adalah urusan yang berkaitan dengan pengembangan potensi unggulan daerah, sedangkan urusan Pemerintah umum adalah urusan pemerintah yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Konsep pembagian urusan pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintah jelas problematik:

- a. Pasal 18 ayat (5) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah sangat jelas menyebut “otonomi seluas-luasnya” kecuali menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian Pemerintah berdasarkan undang-undang menyelenggarakan urusan Pemerintah tertentu yang dalam Rancangan undang-undang ini disebut sebagai “urusan Pemerintahan yang absolut”. Selebihnya menjadi urusan pemerintahan yang menjadi bagian dari otonomi seluas-luasnya. Apa yang disebut dengan urusan Pemerintah konkuren dan urusan Pemerintahan umum tidak mendapatkan pijakan dalam konstitusi.
- b. Konsep urusan konkuren sesungguhnya bukan sesuatu yang baru, karena konsep ini digunakan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004. Urusan mengandaikan ada pembagian tugas sekaligus, antara kewenangan Pemerintah pusat dengan daerah.

Namun dalam implementasinya, dalam konteks banyaknya urusan Pemerintah yang mensyaratkan NSPK, Pemerintah pusat justru menjadi sumber persoalan, karena kementerian/lembaga tidak melaksanakan tanggung jawabnya dalam menetapkan norma, standar dan kriteria. Kelemahan dalam menetapkan NSPK juga diikuti dengan tidak berjalannya fasilitasi supervisi monitoring dan evaluasi secara baik. Kelemahan di kementerian sektoral dalam mengeluarkan NSPK berimbas pada tidak adanya standar kualitas penyelenggaraan urusan yang dilakukan oleh Pemerintah daerah, walaupun ada keleluasaan bagi daerah untuk bergerak sebelum NSPK keluar, namun sangat sedikit daerah yang berinovasi untuk menetapkan sendiri kualitas pelayanan publiknya. Problematika yang muncul selama ini belum mendapatkan jawaban yang memuaskan dalam RUU Pemerintah Daerah yang diusulkan oleh Pemerintah.

Selain itu, RUU versi Pemerintah mengulangi kesalahan yang sama dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dimana tidak ada pembagian kewenangan yang tegas dan jelas, antara Pemerintah provinsi,

kabupaten/kota. Ketidakjelasan pembagian wewenang antara Pemerintah provinsi, kabupaten/kota yang berakibat pada perbedaan interpretasi, tumpang tindih, tarik menarik kewenangan antara level pemerintahan, pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, akibatnya situasi pembuatan kebijakan desentralisasi otonomi daerah yang cenderung terpecah-pecah, sehingga menghasilkan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan atau tidak tepat sasaran, baik dalam lingkup nasional maupun lokal.

Lebih lanjut Komite I DPD RI mencermati substansi pokok tentang kewenangan daerah yang mengatakan bahwa:

Pasal 33 ayat (1) RUU Tentang Pemerintahan Daerah, usul dari pemerintah ini mengatur bahwasannya daerah provinsi diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya laut yang ada diwilayahnya. Sedangkan di ayat (3) yang menyatakan, “kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud di ayat (1) paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pangkal ke arah laut lepas, dan atau ke arah perairan kepulauan. Berdasarkan ketentuan tersebut, hanya provinsi saja yang mempunyai kewenangan untuk mengelola sumber daya laut yang ada di wilayahnya. Sedangkan daerah kabupaten/kota tidak diatur kewenangannya untuk mengelola sumber daya laut yang ada diwilayahnya. Hal ini akan mengakibatkan daerah kabupaten/kota yang andalan atau potensinya laut, mengingat luasnya laut, besarnya tidak akan dapat hidup dari laut.

Dalam memberikan jawaban atas pertanyaan dari beberapa fraksi dan dari DPD, pemerintah yang diwakili oleh KEMENDAGRI memberi penafsiran atas Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian mengkaitkan dengan Pasal 4 ayat (1). Penafsirannya sebagai berikut:¹⁸³

Pada dasarnya terdapat kaitan yang sangat erat antara Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah, sedangkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “ Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya dalam konteks negara kesatuan, kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudikatif hanya ada ditingkat pusat. Oleh karena itu, dalam memaknai Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 berarti tidak bisa dilepaskan dalam konsep negara kesatuan. Hal ini berarti bahwa kekuasaan yang diotonomikan kepada

¹⁸³ Risalah Rancangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Rapat Kerja ke II, hlm 6.

daerah pada hakekatnya adalah kekuasaan eksekutif yang berada ditangan Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

kesimpulan dari uraian diatas adalah bahwa urusan pemerintahan yang diotonomikan seluas-luasnya ke daerah adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden. Tanggung jawab akhir dari seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan termasuk yang diotonomikan ke daerah berada ditangan Presiden. Konsekuensi logis dari pengaturan tersebut, Presiden mempunyai kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah agar tercapai keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar tingkatan pemerintahan.

Fraksi Partai Demokrat sepakat atas jawaban yang dilontarkan oleh pemerintah tentang beberapa penafsiran atas UUD 1945 NRI yang kemudian membatasi kewenangan yang diotonomikan ke pemerintah daerah. Berbeda dengan Fraksi Golkar yang terlihat masih bingung dan masih bertanya-tanya terkait dengan kebijakan pemerintah atas RUU tersebut. Nurul Arifin memberi tanggapannya yang mengatakan bahwa:¹⁸⁴

Jadi saya tuh belum tahu Pak, apakah ini memang ini yang kita inginkan begitu pertanyaannya karena kita belum membahas ini secara mendalam, apakah yang disebut dengan kekuasaan absolute pemerintah itu kan seharusnya yang pemerintah pusat yang disebutkan di Pasal 21 hanya politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional juga agama, tetapi kenyataannya itu ya memang itu, tetapi kenyataan dalam draft ini semuanya mengarah ke pusat begitu Pak. Saya sendiri tidak tahu Pak, perasaan saya seperti apa, apakah saya senang, apakah saya prihatin, cuma saya membacanya sedikit begini Pak, tidak percaya begitu. Tidak percaya dengan terobosan ini. Kalau ini bisa terjadi ini bagus sekali begitu. Selesai sudah itu sistem presidensial, tinggal nanti Presiden *threshold* itu harus dipertinggi juga Pak, kan begitu korelasinya? Apakah ini tidak bertabrakan draft rancangan undang-undang ini dengan prinsip otonomi daerah, desentralisasi kalau semuanya sangat-sangat apa ya? Tersentralisasi kembali, kemudian memperkuat pemerintah itu betul-betul di situ, jadi dengan prinsip kita tahu Presiden sebagai wakil pemerintah pusat, kemudian juga Sekdanya juga begitu, kemudian juga wakil kepala daerah itu bisa ditunjuk oleh kepala daerah, mungkin yang perlu Bapak jelaskan adalah sesungguhnya desain besarnya seperti apa Pak. Jadi kita ini *clear* tidak meraba-raba. Kalau memang semuanya itu untuk tujuan positif demi membangun sebuah sistem

¹⁸⁴ *Ibid*, hlm 7.

yang lebih baik presidensial dan tanpa. Saya paham betul bahwa Bapak tidak ingin menguntungkan satu orang satu kelompok bahwa ini adalah untuk kepentingan negara ini. Nah mohon Pak dijelaskan desain besarnya itu seperti apa? Karena kita akan membahas juga Undang-Undang Pilkada, jadi ini semuanya harus terintegrasi menurut saya. Jadi nanti supaya tidak ada tumpang-tindih Pak. Itu saja.

Selanjutnya yang dikritisi oleh Fraksi PDIP adalah terkait pengaturan tentang pemberdayaan daerah perbatasan, pulau-pulau terluar, dan daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan NKRI. Pengaturan ini setidaknya memberi kesadaran baru, pentingnya memperlakukan daerah secara adil terhadap daerah-daerah yang secara geografis jauh dari rentang kendali Pemerintah Pusat, namun posisi strategisnya menjadi kantong perlindungan kepentingan dan kedaulatan negara. Pemberdayaan tersebut secara umum dilakukan dengan penataan melalui pembentukan daerah (baik dalam bentuk pemekaran, penggabungan) atau penyesuaian daerah. Untuk daerah berciri kepulauan, pemberdayaan juga dilakukan dengan memberikan kewenangan secara khusus, dalam hal pengelolaan sumber daya alam di laut, formulasi penyusunan DAU dan DAK, dengan memperhitungkan percepatan pengembangan Daerah Provinsi yang berciri Kepulauan, dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan. Dengan demikian, paradigma desentralisasi asimetris tidak sekedar didasarkan pada alasan historis/kesejarahan belaka, tetapi juga kewilayahan. Selain itu, dalam RUU Pemda ini juga membuka ruang bagi Pemerintah Pusat, menjalankan desentralisasi asimetris tersebut berdasarkan bidang urusan pemerintahan secara terbatas.

Terdapat perbedaan pendapat dan pandangan dalam RUU ini, akan tetapi pada akhirnya RUU ini bisa diterima oleh semua para fraksi yang mewakili perumus kebijakan tersebut. Namun yang masih menjadi persoalan dan ditanyakan oleh para fraksi adalah terkait dengan konsep yang pas dalam meletakkan wakil Pemerintah Pusat itu di Provinsi, Kabupaten/Kota atau bahkan di desa. Berikut jawaban para pakar pada saat merumuskan RUU tersebut. Dari pakar Syarief Hidayat/LIPI mengatakan:¹⁸⁵

Di Indonesia, kalau kita ikuti sejarah perkembangan pemerintahan daerah, provinsi Jawa Barat itu sudah dibentuk tahun 1926. Provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, ya, 1926. Artinya sudah berbentuk provinsi pada masa Belanda itu. Tapi mengapa kemudian ketika kita merdeka, kita bentuk undang-undang baru lagi, itu untuk mengatakan bahwa artinya secara fisik, dia sudah provinsi dari sejak tahun 1926. Tapi mengapa setelah merdeka, kita bentuk Undang-undang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Pembentukan Daerah? Untuk menyatakan bahwa pusat dulu lho yang berdiri. Nah setelah pusat berdiri, baru Pusat membentuk daerah-daerah, nah begitu. Nah itu kalau kita mau tegakkan prinsip Negara kesatuan. Nah itu yang perlu kita perjelas. Nah kemudian ini akan bisa diperkuat lagi, apabila letak dari titik berat tadi. Nah pertanyaannya, apakah kita akan letakkan diprovinsi atau akan tetap dipertahankan di kabupaten/kota? Kalau kita berbicara *economics scale* dan juga *political scale*, ukuran itu. Saya ditanya secara pribadi, saya lebih suka diletakkan di provinsi. Kenapa? Pada tingkat provinsi, itulah yang kemudian dari sisi sumber daya, baik secara ekonomi maupun sumber daya politik maupun sumber daya manusia, dia akan memiliki kekuatan untuk bisa menjamin apa yang disebut dengan semangat yang disebut dengan *the wealth of the nation*. Atau *welfare state*. Karena untuk bisa mencapai *welfare state*, kan harus dipenuhi kekuatan 3 tungkunya. Harus meningkatkan *the production of wealth* itu sendiri, harus mampu *manage distributionnya*, dan harus mampu juga *manage exhangenya*. Nah kalau ini ada ditingkat provinsi, ini yang kemudian lebih menyakinkan untuk bisa melakukan gerakan itu lebih besar. Apa lagi juga dalam *first service* Pemerintah pusat, begitu. Nah salah satu kekuatiran selalu adalah apakah ini tidak akan membahayakan NKRI? Bagi saya ini kita terlalu trauma untuk mengatakan ini terus, begitu. Karena seperti saya katakan tadi, bahwa kalau kita tegakkan secara tegas dan kita eksplisitkan prinsip Negara kesatuan, dengan sendirinya kewenangan yang dimiliki oleh daerah itu miliknya pusat. Nah oleh karenanya bilamana dia ingin melakukan pemberontakan atau memisahkan

¹⁸⁵ *Ibid*, hlm 28-29.

diri, sebagai pemilik kewenangan bisa menarik kembali kewenangannya, begitu. Dan kalau ditarik kembali kepada gerakan daerah sebagai salah satu pemicu, kecuali dalam kasus Papua dan juga dalam kasus Aceh, gerakan di tahun 50-an tidak sepenuhnya karena persoalan gerakan daerah, karena persoalan *welfare*, begitu. Gerakan tahun 50-an itu adalah karena gerakan imbas dari konflik politik elite ditingkat pusat, yang kemudian antara PNI dengan Masyumi masing-masing punya basis kekuatan di Sumatera Barat dan di daerah-daerah lain. Artinya juga tidak seluruhnya karena gerakan itu. Nah, jadi kalau hal itu dijadikan justifikasi kembali untuk menakut-nakuti, khawatir kalau titik berat otonomi daerah di provinsi, terulang kembali lagi peristiwa tahun 50-an begitu, iya, Permesta, nah kalau itu terus dijadikan justifikasi untuk menakut-nakuti titik berat otonomi daerah ditingkat provinsi, saya kira itu kita terlalu trauma yang berlebihan begitu. Jadi sudah trauma, amnesia lagi, amnesia politik tentang peristiwa itu. Nah ini yang perlu kita koreksi kembali. Nah itu jawaban saya tentang titik berat otonomi daerah. Karena itu kira-kira memungkinkan untuk pencapaian *the wealth of the nation* tadi atau *welfare state* atau kemakmuran ditingkat daerah. Nah kalau tetap akan dipertahankan ditingkat kabupaten/kota juga bisa. Tapi kan dia punya kekuatan dan kelebihan, begitu. Pertama, kalau di kabupaten/kota ya tentu titik berat otonomi disana, pertama keunggulannya, dia akan lebih pelayanan lebih dekat pelayanan itu kepada publik. Bahkan mungkin didesa, lebih dekat lagi, mungkin sejengkal jaraknya. Dari sisi dimensi jarak kepada publik. Nah itu dari sisi keunggulan, bisa lebih cepat. Tapi dari sisi kekuatan, ya tentu dia skala ekonomi, sosial dan politiknya akan lebih kecil. Dan negosiasi atau *political bargaining* dalam berhadapan dengan Pemerintah pusatpun akan lebih kecil. Nah ini juga yang membuat daerah kemudian tidak bisa untuk memiliki posisi daya tawar yang tinggi secara politis, begitu. Nah pengalaman terakhir juga menunjukkan, kita sudah memiliki titik berat otonomi daerah di kabupaten/kota. Nah kalau keunggulannya adalah karena pelayanannya adalah karena lebih dekat dengan perhitungan jarak, hitung-hitungannya begitu, lebih dekat kepada masyarakat, tapi tadi sudah dimentahkan oleh sebagian teman-teman dari Bapak-Bapak sekalian, anggota Dewan, bahkan pimpinan sidang juga mengatakan, 50% dari kepala daerah ini bermasalah, begitu. Dan sebagian besar juga menunjukkan indeks pelayanan publik kita rendah. Padahal kita sudah menganut titik berat otonomi daerah itu dari tahun 1974. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 itu mengatakan titik berat otonomi daerah di kabupaten/kota. Lho kok yang kita terima, yang kita tuai, buahnya terbalik. Nah ini sekaligus mengingatkan barangkali titik berat itu harus dikoreksi begitu, tidak di tingkat dua lagi, begitu. Kita dari tahun 1974 itu, menerapkan itu, begitu. Nah hasilnya, ya sebagian besar 50% berurusan dengan persoalan hukum, indeks pelayanan publik juga rendah. Nah berarti pada titik berat ditingkat II, belum bisa menjawab persoalan. Nah jadi ya tentu kita diminta untuk memikirkan, apakah akan diturunkan lebih kecil lagi ketingkat desa, atau dinaikkan lebih tinggi ke tingkat atas? Nah kalau saya ditanya, saya akan memilih yang ditingkat atas, di provinsi. Nah kemudian ada kecenderungan, revisi Undang-

undang No. 32 sekarang ini cenderung sentralistik, dan ada beberapa hal, ada kecenderungan yang sangat kuat, Pemerintah ingin mencengkramkan lagi kekuatan politiknya ke tingkat daerah. Saya setuju sekali dengan pandangan ini, karena setelah saya cermati isi pasal, status daerah. Nah ini ada status dari pemerintahan daerah ini kembali ke Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Hanya beda saja istilahnya. Sekarang disebut daerah. Jadi provinsi selain berstatus sebagai daerah, artinya otonom, juga berstatus sebagai daerah administrative. Kabupaten, selain berstatus sebagai daerah, juga sebagai daerah administrative. Itu artinya, dia memiliki fungsi ganda. Fungsi ganda, dimana-mana kalau 2 identitas itu selalu tidak maksimal sebenarnya. Jadi 2 identitas itu, laki bukan, perempuan bukan. Kan begitu. Nah kalau pada masa orde baru, istilahnya hampir sama. Kita mengenal istilah Provinsi, Dati I. Kabupaten, Dati II, kota, Dati II. Jadi artinya, provinsi itu sebagai daerah administrative, kemudian Dati I adalah sebagai daerah otonom. Nah begitu juga, kepala daerahnya juga berstatus 2. Gubernur, KDH I, Bupati KDH II, begitu. Nah pertanyaannya, kita seakan-akan kembali kesitu tuh. Kalau melihat substansi ini, begitu. Persoalannya, kalau memang akan konsisten kembali kepada dual sistem namanya, itu juga bagus. Dan banyak Negara seperti Belanda sendiri menerapkan itu. Tapi konsisten. Di Belanda itu karena dia memiliki 2 status tadi, di status sebagai gubernur, dijabat oleh orang yang berbeda dengan yang dijabat oleh si kepala daerah. Jadi kepala daerah ada 2, begitu. Jadi ada *boggle master*, ada juga yang *elderman* namanya begitu. Satu yang dipilih lewat pilkada, 1 yang ditunjuk oleh pemerintah pusat sebagai wakil. Apa itu yang akan kita terapkan? Atau hanya namanya saja tapi isinya bukan itu? Nah itu yang berbahaya, yang kata Pak Irfan tadi. Jadi tidak *konsueken*, kalau kata orang Palembang, bukan konsisten. Orang Palembang bilang *konsueken*, begitu. Sudah menggebu-gebu, salah lagi ya menyebutnya ya?

Lain lagi dengan pandangan Pakar Sonny Mumbunan dari Universitas Indonesia yang cenderung belum berani menentukan sikap terkait konsep yang ideal wakil pemerintahan pusat di Daerah. Di Provinsi, Kabupaten/Kota atau bahkan Desa. Dikatakan sebagai berikut:¹⁸⁶

Saya belum cukup berani untuk bilang bahwa level otonomi itu ada ditingkat desa, karena sangat bergantung dari apa yang kita bicarakan. Yang saya mau spekulasi adalah, kalau setiap keputusan itu adalah *location specific* atau punya konteks area, maka level paling rendah atau paling ekstrim dari posisi ini adalah, toh keputusan itu yang membuat itu adalah orang per orang, kan? Itu di level yang sangat rendah. Artinya, desa menjadi lebih besar dari orang per orang. Nah makanya kemudian desa bisa menjadi seperti itu. Bayangan

¹⁸⁶ *Ibid*, hlm 27.

saya ketika Pak SBY membuat misalnya *situation room* yang saya tahu itu cukup mahal, tapi sayang ini tidak berguna saat ini selain bahwa ada ditampilkan secara visual. Mungkin Pak SBY melalui UKP4 itu mulai mengadopsi gagasan bagaimana informasi dari tingkat individu paling rendah itu coba ditarik ke level paling tinggi, presiden. Artinya ada dimensi-dimensi itu yang entah gagasannya *cybernetic* atau entah gagasannya entah SBY dapat bentuk hidayah yang lain, saya tidak tahu. Tapi minimal ada semacam ide-ide ke arah situ, begitu. Apakah kemudian dia nanti menjadi mekanisme seperti tadi, hanya sebagai alat untuk mencapai tujuan yang lebih besar, *welfare state*, kalau dilevel lokal, saya bisa cukup percaya diri bilang iya, tapi kalau di agregasi, di *scale up* menjadi persoalan nasional, saya tidak berani bilang. Karena saya belum tahu ada bukti yang mendukung itu. Tapi kalau di level lokal saya kira bisa.

Dapat disimpulkan beberapa pendapat baik itu dari pakar atau beberapa fraksi yang menyepakati RUU tentang Pemerintahan Daerah ini, mereka menyepakati konsep awal RUU yang dirumuskan oleh Pemerintah. Dimana wakil pemerintah Pusat itu berada di Provinsi artinya otonomi yang didesentralisasikan bukan otonomi seluas-luasnya, mengingat pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya banyak terjadi konflik di daerah. Hal ini kemudian berimplikasi terhadap kewenangan Kabupaten/Kota banyak ditarik ke Provinsi atau Pemerintah Pusat. Dalam kenyataannya bahwa RUU tentang Pemerintahan Daerah ini yang kemudian di sahkan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan Kabupaten/Kota di bidang Kelautan terbatas seperti yang sudah di jelaskan dalam pembahasan sebelumnya.

BAB III

ANALISIS TERHADAP PERGESERAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH BIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN DI PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA

A. Tinjauan Umum Kabupaten Jepara

Jepara sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah terletak pada 5°43'20,67" sampai 6°47'25, 83" Lintang Selatan dan 110°9'48, 02" sampai 110°58'37,40" Bujur Timur. Sebelah Barat dan Utara berbatasan dengan Laut Jawa, sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Kudus dan Pati dan sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Demak.¹⁸⁷

Kabupaten Jepara secara administratif wilayah luas wilayah daratan Kabupaten Jepara 1.004,132 km² dengan panjang garis pantai 72 km, terdiri atas 14 kecamatan yang dibagi lagi atas sejumlah 184 desa dan 11 Kelurahan Sembilan kecamatan merupakan kecamatan pesisir yang terdiri dari 34 desa pantai. Panjang pantai Kabupaten Jepara adalah 82,73 km membentang dari Kecamatan Kedung, Tahunan, Jepara, Mlonggo, Bangsri, Kembang, Keling sampai Donorojo. Ditambah Kecamatan Karimunjawa. Jarak kecamatan terdekat dari Ibukota Kabupaten adalah Kecamatan Tahunan yaitu 7 km dan jarak terjauh adalah Kecamatan Karimunjawa yaitu 90 km. Sedangkan jarak Kota Jepara ke kota-kota terdekat lainnya yaitu dengan Kota Kudus sejauh 35 km, Pati 59 km, Rembang 95 km, Blora 131 km dan Demak 45 km. Wilayah tersempit adalah

¹⁸⁷ Data di peroleh dari Bagian Humas SETDA Kabupaten Jepara, pada Tanggal 7 November 2016.

Kecamatan Kalinyamatan (24,179 km²), sedangkan wilayah terluas adalah Kecamatan Keling (231,758 km²). Sebagian besar luas wilayah merupakan tanah kering, sebesar 740,052 km² (73,70%) sisanya merupakan tanah sawah, sebesar 264,080 km² (26,30%). Secara Administratif Kabupaten Jepara terbagi dalam 5 wilayah, yaitu:¹⁸⁸

1. Jepara Pusat : Jepara, Tahunan.
2. Jepara Selatan : Welahan, Kalinyamatan.
3. Jepara Utara : Karimunjawa, Mlonggo, Bangsri, Kembang, Donorojo, Keling
4. Jepara Barat : Kedung, Pecangaan.
5. Jepara Timur : Batealit, Mayong, Nalumsari Pakis Aji.

Tabel II
Luas Wilayah Kabupaten Jepara

No.	Kode	Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)	Desa/ Kel
1.	33.20.01	Kedung	4.306,281	18
2.	33.20.02	Pecangaan	3.587,806	12
3.	33.20.03	Welahan	2.764,205	15
4.	33.20.04	Mayong	6.504,268	18
5.	33.20.05	Batealit	8.887,865	11
6.	33.20.06	Jepara	2.466,699	5/11
7.	33.20.07	Mlonggo	4.240,236	8
8.	33.20.08	Bangsri	8.535,241	12
9.	33.20.09	Keling	12.311,588	12
10.	33.20.10	Karimunjawa	7.120.000	4
11.	33.20.11	Tahunan	3.890,581	15
12.	33.20.12	Nalumsari	5.696,538	15
13.	33.20.13	Kalinyamatan	2.370,001	12
14.	33.20.14	Kembang	10.812,384	11

¹⁸⁸ *Ibid.*

15	33.20.15	Pakis Aji	6.005,280	8
16	33.20.16	Donorojo	10.864,216	8
	Jumlah		100.413,189	184/11

Secara topografi Kabupaten Jepara dapat dibagi dalam empat wilayah yaitu wilayah pantai di bagian pesisir Barat dan Utara, wilayah dataran rendah di bagian Tengah dan Selatan, wilayah pegunungan di bagian Timur yang merupakan lereng Barat dari Gunung Muria dan wilayah perairan atau kepulauan di bagian Utara merupakan serangkaian Kepulauan Karimunjawa.¹⁸⁹

Bagian daratan utama Kabupaten Jepara terdiri dari dataran rendah dan dataran tinggi yang merupakan kawasan pada lereng Gunung Muria. Kondisi ini menyebabkan sistem hidrologinya mengalir beberapa sungai besar yang memiliki beberapa anak sungai. Dimana karakteristik kontur wilayah, menyebabkan sungai mengalir dari daerah hulu di bagian timur dan selatan ke daerah hilir bagian utara dan barat.¹⁹⁰

Daratan utama Kabupaten Jepara berdasarkan sistem hidrologi merupakan kawasan yang berada pada lereng Gunung Muria bagian barat yang mengalir sungai-sungai besar yang memiliki beberapa anak sungai antara lain Sungai Gelis, Keling, Jarakan, Jinggotan, Banjaran, Mlonggo, Gung, Wiso, Pecangaan, Bakalan, Mayong dan Tunggul.¹⁹¹

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

Pada daratan Kabupaten Jepara terdapat beberapa jenis tanah, yang dapat diklasifikasikan menjadi 4 jenis tanah berikut Andosol coklat, terdapat diperbukitan bagian utara dan puncak Gunung Muria seluas 3.525,469 Ha, Regosol terdapat di bagian utara seluas 2.700,857 Ha, Alluvial terdapat di sepanjang pantai utara seluas 9.126,433 Ha, Asosiasi Mediterian terdapat di pantai barat seluas 19.400,458 Ha dan Latosol yang merupakan jenis tanah paling dominan di Kabupaten Jepara terdapat di perbukitan Gunung Muria seluas 65.659,972 Ha.¹⁹²

Sebagaimana iklim di Indonesia, Kabupaten Jepara dikenal dua musim yaitu musim kemarau dan musim hujan. Jumlah hari hujan yang terbanyak adalah Kecamatan Nalumsari yaitu 122 hari sedangkan hari hujan paling sedikit terjadi di Kecamatan Tahunan yaitu 59 hari, curah hujan terbanyak adalah Kecamatan Bangsri yaitu 2.532 mm sedangkan yang paling sedikit adalah Kecamatan Jepara yaitu 1.397 mm. Dipandang dari ketinggian permukaan tanah dari permukaan tanah dari permukaan air laut, wilayah Kabupaten Jepara terletak mulai dari 0 m sampai dengan 1.301 m.¹⁹³

Jumlah penduduk Kabupaten Jepara tahun 2015 berdasarkan data dari Dinas kependudukan dan Catatan sipil kabupaten Jepara sebesar 1.145.164 jiwa. terjadi kenaikan jumlah penduduk sebesar 7.750 jiwa atau 0,67 persen dari tahun sebelumnya yang sebesar 1.137.414 jiwa.¹⁹⁴

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

Komposisi penduduk berdasarkan jenis kelamin penting untuk diketahui karena dapat digunakan dalam menghitung angka perbandingan jenis kelamin (*sex ratio*). Perbandingan tersebut dapat digunakan untuk memperkirakan bentuk pemberdayaan penduduk sebagai sumber daya manusia (SDM) sesuai dengan karakteristiknya misalnya berkenaan dengan pekerjaan, tanggungjawab, serta bentuk pengembangan pendidikan dan pelatihan yang sesuai dengan potensi dan kemampuan penduduk. Berdasarkan data *sex ratio* Kabupaten Jepara tahun 2015 sebesar 101 artinya tiap 100 penduduk perempuan ada 101 penduduk laki-laki. Angka tersebut merupakan perbandingan antara jumlah penduduk laki-laki (576.139) dan jumlah perempuan (569.025) dikalikan dengan 100 penduduk perempuan.¹⁹⁵

Jika dilihat dari komposisi penduduk kelompok umur, pada tahun 2015 sebanyak 283.007 jiwa atau 24,71 persen penduduk Kabupaten Jepara berada pada kelompok umur 0 - 14 tahun. Sementara itu kelompok umur 15 - 64 tahun sebesar 792.916 jiwa atau 69,24 persen dan 65 keatas sebesar 6,04 persen atau 69.171 jiwa.¹⁹⁶

Penduduk Kabupaten Jepara yang tidak/belum sekolah sebanyak 212.079 orang atau 18,64%, belum tamat SD/ sederajat sebanyak 145.902 orang atau 12,82%, Tamat SD/ sederajat sebanyak 390.286 orang atau 34,31%, Tamat SLTP/ sederajat sebanyak 218.124 orang atau 19,17%, Tamat SLTA/ sederajat sebanyak 138.779 orang atau 12,20%, Diploma I/II sebanyak 5.053 orang atau

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

0,44 %, Dlpoma III/Sarjana muda sebanyak 7.009 orang atau 0,61%, Diploma IV/Strata I sebanyak 19.191 orang atau 1,68 %, Strata II sebanyak 941 orang atau 0.082 % dan Strata III sebanyak 50 orang atau 0,043%.¹⁹⁷

Jumlah penduduk paling sedikit terdapat di kecamatan Karimunjawa sebesar 9.235 jiwa dan jumlah penduduk paling banyak di Kecamatan Tahunan sebesar 105.299 jiwa. Sedangkan kecamatan dengan penduduk terpadat berada di Kecamatan Jepara 3,253 jiwa per km², terendah berada di Kecamatan Karimunjawa sebesar 0,126 jiwa per km². Atas dasar data di atas penyebaran penduduk Kabupaten Jepara masih terkonsentrasi di wilayah Kecamatan Jepara dan yang terendah adalah Kecamatan Karimunjawa.¹⁹⁸

B. Tinjauan Umum Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Jepara

1. Pengaturan Kewenangan Dinas Kelautan dan Perikanan Menurut Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Jepara dan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Jepara lahir dalam rangka mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat serta pemberdayaan perangkat daerah untuk dapat lebih efektif dan efisien dalam melaksanakan urusan, maka dipandang perlu untuk melakukan

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

penyelarasan dan penataan kembali Organisasi Perangkat Daerah yang ada di Kabupaten Jepara.¹⁹⁹

Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Jepara pada BAB X mengenai kedudukan, susunan organisasi dan tugas pokok Dinas Kelautan dan Perikanan Pasal 24 dinyatakan bahwa Dinas Kelautan dan Perikanan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah di bidang Kelautan dan Perikanan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Susunan organisasi Dinas Kelautan dan Perikanan menurut Pasal 25 Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Jepara , terdiri dari:

1. Kepala Dinas
2. Sekretariat, membawahi:
 - a. Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi.
 - b. Sub Bagian Keuangan.
 - c. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian.
3. Bidang Kelautan, Pesisir dan Pulau-pulau kecil, membawahi:
 - a. Seksi Pengelolaan,
 - b. Seksi Pemberdayaan Masyarakat.
4. Bidang Perikanan Tangkap, membawahi:
 - a. Seksi Pengembangan Usaha dan Teknologi Penangkapan.
 - b. Seksi Pengembangan Prasarana Penangkapan.
5. Bidang Perikanan Budidaya, membawahi:
 - a. Seksi Pengembangan Usaha dan Teknologi Budidaya.
 - b. Seksi Pengembangan Prasarana Budidaya.
6. UPTD
7. Kelompok Jabatan Fungsional.

¹⁹⁹ Lihat Konsideran pada Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Jepara.

Sejalan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah telah mengakibatkan perubahan kewenangan pemerintah pusat dan daerah yang berimplikasi pada terjadinya perubahan beban tugas dalam struktur organisasi yang mewadahnya. Sehingga pemerintah Kabupaten Jepara melahirkan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah sebagai perubahan dari pada Peraturan Daerah sebelumnya.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dimaksud, Pemerintah Daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal.²⁰⁰

Peraturan Daerah ini membawa beberapa perubahan *Pertama*, perubahan terhadap nomenklatur dinas Kelautan dan Perikanan menjadi dinas Perikanan. Hal tersebut berdasarkan perintah Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 26/Permen-Kp/2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah dan Unit Kerja Pada Perangkat Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Kelautan dan

²⁰⁰ Lihat Penjelasan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah

Perikanan bahwa nomenklatur Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yaitu Dinas Perikanan Kabupaten/Kota.

Selanjutnya perubahan *kedua*, Peraturan Daerah ini menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu Tipe A, Tipe B dan Tipe C. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel faktor umum dan variabel faktor teknis. Variabel faktor umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah APBD, sebagai variabel faktor umum dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan variabel faktor teknis yang merupakan beban utama dengan pembobotan sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel, baik variabel faktor umum maupun variabel faktor teknis 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 sampai dengan 1000. Kaitannya dengan dinas Perikanan Kabupaten Jepara termasuk dalam tipe A. Sebagaimana di jelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) angka (10) Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Jepara, disebutkan bahwa Dinas Perikanan dikategorikan dengan Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Kelautan dan Perikanan. Adapun yang dimaksud dari tipologi A adalah perangkat daerah yang membawahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah

dengan beban kerja yang besar dengan nilai variabel lebih dari 800 (delapan ratus).²⁰¹

Pengaturan kembali kelembagaan organisasi perangkat daerah ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat serta untuk dapat lebih efektif dan efisien dalam melaksanakan urusan. Dengan demikian pembentukan organisasi perangkat daerah yang baru ini pada prinsipnya dimaksudkan memberikan keleluasaan yang luas untuk menetapkan kebutuhan organisasi dengan mempertimbangkan kewenangan, karakteristik, potensi dan kebutuhan serta kemampuan keuangan daerah. Dengan penetapan pembentukan organisasi perangkat daerah diharapkan akan lebih meningkatkan dayaguna dan hasil guna serta lebih meningkatkan mutu pelayanan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.²⁰²

2. Pengaturan Kewenangan Dinas Kelautan dan Perikanan Menurut Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan, Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara

Lahirnya Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan didasarkan pada Pasal 52 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 17 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Jepara. Salah satu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini adalah tentang kedudukan, tugas dan fungsi Dinas

²⁰¹ Pasal 1 angka (16) Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

²⁰² Lihat Penjelasan Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

Daerah Kabupaten.²⁰³ Lebih lanjut Pasal 3 di jelaskan bahwa Dinas Kelautan dan Perikanan mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan di bidang Kelautan dan Perikanan.

Adapun fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan berdasarkan Pasal 4 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara adalah sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya.
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Selanjutnya terkait dengan tugas dan fungsi pada masing-masing bidang tercantum dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 36 dalam Peraturan Bupati ini, dengan penjabaran sebagai berikut:

- a. Kepala

Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan mempunyai tugas memimpin dan bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas.²⁰⁴

²⁰³ Lihat Pada Konsideran Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²⁰⁴ Pasal 5 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

b. Sekretariat

Tugas

Melaksanakan kegiatan surat menyurat, perjalanan dinas, perlengkapan, kepegawaian, keuangan, kearsipan, pemeliharaan dan penyusunan program, evaluasi dan laporan.²⁰⁵

Fungsi

- 1) Perencanaan, evaluasi dan laporan.
- 2) Penyelenggaraan surat menyurat, kearsipan, kerumahtanggaan dan perjalanan dinas.
- 3) Pengelolaan urusan kepegawaian, keuangan dan dokumentasi.
- 4) Penyajian bahan kebijakan pimpinan.²⁰⁶

c. Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi

Tugas

Menyusun rencana dan evaluasi pelaksanaan program kegiatan serta laporan instansi.²⁰⁷

Fungsi

- 1) Perencanaan kegiatan dan pengendalian program kerja.
- 2) Penyusunan dan mengkoordinasikan penyusunan Rencana Strategis, Penetapan Kinerja, Rencana Kinerja dan Anggaran serta Laporan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah.
- 3) Pelaksanaan penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja instansi Pemerintah dan laporan-laporan insidental.
- 4) Pelaksanaan pengumpulan, penelitian, analisa, pengelolaan, penyajian data dan menyiapkan bahan laporan kinerja Dinas serta menyusun bahan pembinaan organisasi dan tata laksana.
- 5) Penyusunan laporan sesuai dengan bidang tugasnya.

²⁰⁵ Pasal 6 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²⁰⁶ Pasal 7 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²⁰⁷ Pasal 9 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

- 6) Pengkoordinasian penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis di Bidang Perencanaan Keuangan dan Program Kegiatan, Penelitian dan membuat pelaporan kegiatan Dinas.
- 7) Pemberian saran, pendapat dan pertimbangan kepada atasannya untuk menyelesaikan masalah sesuai lingkup tugasnya.
- 8) Pengkoordinasian pelaksanaan tugas secara internal sesuai lingkup tugasnya.
- 9) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi kinerja sesuai lingkup tugasnya.
- 10) Penyiapan bahan penyusunan laporan kinerja dan keuangan sesuai lingkup tugasnya.
- 11) Pelaksanaan pembinaan, penelitian dan evaluasi kinerja bawahannya.
- 12) Penyelenggaraan kegiatan administrasi Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi.
- 13) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris sesuai dengan tugas dan fungsinya.²⁰⁸

d. Sub Bagian Keuangan

Tugas

Melaksanakan administrasi penata usahaan keuangan, pengelolaan keuangan, pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban administrasi keuangan.²⁰⁹

Fungsi

- 1) Perencanaan keuangan dinas.
- 2) Penyusunan anggaran belanja langsung dan tidak langsung.
- 3) Pelaksanaan kegiatan perbendaharaan meliputi pembukuan, verifikasi, rekapitulasi dan dokumentasi pelaksanaan belanja langsung dan tidak langsung.
- 4) Penyusunan laporan perhitungan dan pertanggungjawaban keuangan.
- 5) Pelaksanaan koordinasi secara internal di lingkungan unit kerja.
- 6) Pelaksanaan dan pengkoordinasian pengelolaan administrasi keuangan dan akuntansi dinas.
- 7) Pembuatan laporan sesuai dengan bidang dan tugasnya.
- 8) Pengkoordinasian penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis di bidang keuangan.
- 9) Pemberian saran, pendapat dan pertimbangan kepada atasannya untuk menyelesaikan masalah sesuai lingkup tugasnya.

²⁰⁸ Pasal 10 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²⁰⁹ Pasal 11 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

- 10) Pengkoordinasian pelaksanaan tugas-tugas sesuai lingkup tugasnya.
- 11) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi kinerja sesuai lingkup tugasnya.
- 12) Penyiapan bahan penyusunan laporan kinerja dan keuangan sesuai lingkup tugasnya.
- 13) Pelaksanaan pembinaan, penilaian dan evaluasi kinerja bawahannya.
- 14) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris sesuai dengan tugas dan fungsinya.²¹⁰

e. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian

Tugas

Menyelenggarakan urusan surat menyurat, kearsipan, kerumahtanggaan, perjalanan dinas, perlengkapan, dan kepegawaian.²¹¹

Fungsi

- 1) Penyusunan rencana anggaran kebutuhan barang.
- 2) Penyusunan data dan administrasi inventaris Dinas.
- 3) Pelaksanaan ketatausahaan umum meliputi administrasi umum, surat menyurat, kearsipan, dan administrasi kepegawaian.
- 4) Pelaksanaan kegiatan rumah tangga dan perjalanan dinas.
- 5) Pelaksanaan pengadaan sarana dan prasarana perkantoran.
- 6) Pelaksanaan pengelolaan barang inventarisasi dinas.
- 7) Pengurusan mutasi, diklat, kesejahteraan pegawai, hak dan kewajiban pegawai.
- 8) Pelaksanaan tugas pembinaan administrasi umum dan kepegawaian.
- 9) Pelaksanaan koordinasi secara internal di lingkungan unit kerja.
- 10) Pelaksanaan kehumasan dan keprotokolan.
- 11) Pengkoordinasian penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis di bidang Umum dan kepegawaian.
- 12) Pemberian saran, pendapat dan pertimbangan kepada atasannya untuk menyelesaikan masalah sesuai lingkup tugasnya.
- 13) Penyiapan bahan penyusunan laporan kinerja dan keuangan sesuai bidang tugasnya.
- 14) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi, dan membuat laporan kinerja sesuai lingkup tugasnya.
- 15) Pelaksanaan pembinaan, penilaian dan evaluasi kinerja bawahannya.
- 16) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris dengan tugas dan fungsinya.²¹²

²¹⁰ Pasal 12 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²¹¹ Pasal 13 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

f. Bidang Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Tugas

Perumusan kebijakan teknis, pembinaan dan pelaksanaan Pengelolaan Ruang Pesisir dan Laut serta Pemberdayaan Masyarakat.²¹³

Fungsi

- 1) Perencanaan, evaluasi dan laporan di bidangnya.
- 2) Pengumpulan dan pengelolaan data di bidangnya.
- 3) Menyusun rencana, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, evaluasi dan pelaporan program, kegiatan dan anggaran pada Bidang Kelautan, Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.
- 4) Melaksanakan kegiatan pengelolaan rung pesisir dan laut.
- 5) Melaksanakan kegiatan konservasi sumberdaya kelautan dan perikanan.
- 6) Melaksanakan kegiatan pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir.
- 7) Melaksanakan kegiatan pengelolaan dan bimbingan teknik pemanfaatan sumber daya non hayati kelautan.
- 8) Menghimpun dan mengolah data kelautan.
- 9) Melaksanakan monitoring, evaluasi dan pelaporan dibidang tugasnya.
- 10) Penyajian bahan kebijakan Kepala Dinas.
- 11) Penyelenggaraan kegiatan administrasi bidang pesisir, kelautan dan pulau-pulau kecil.
- 12) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala dinas kelautan dan perikanan sesuai tugas dan fungsinya.

Adapun bidang Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mempunyai dua seksi yaitu seksi pengelolaan dan seksi pemberdayaan masyarakat yang mempunyai tugas dan fungsi masing-masing.

Seksi pengelolaan mempunyai tugas melaksanakan pemetaan potensi sumber daya kelautan penyusunan zonasi dan tata ruang pesisir, laut dan pulau-

²¹² Pasal 14 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²¹³ Pasal 15 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

pulau kecil. pengawasan terhadap pemanfaatan, perlindungan dan pengendalian plasma nutfah. Selanjutnya fungsi dari seksi pengelolaan adalah sebagai berikut:²¹⁴

- 1) Melaksanakan pemetaan potensi sumber daya kelautan.
- 2) Merencanakan penyusunan zonasi dan tata ruang pesisir, laut dan pulau-pulau kecil.
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pemanfaatan, perlindungan dan pengendalian plasma nutfah.
- 4) Melaksanakan pengawasan dan perlindungan terhadap jenis-jenis ikan yang dilindungi.
- 5) Memfasilitasi pemulihan dan pemberdayaan masyarakat akibat bencana alam laut dan pesisir.
- 6) Pelaksanaan pengawasan dan pemanfaatan benda berharga dari kapal tenggelam berdasarkan wilayah kewenangannya.
- 7) Pelaksanaan pengendalian dan pengawasan kegiatan-kegiatan di bidangnya.
- 8) Pelestarian wilayah pesisir, lintas hutan bakau, terumbu karang dan interaksinya.
- 9) Perlindungan sumber daya pesisir, laut dan pulau-pulau kecil.
- 10) Pelaksanaan dan perumusan rancangan pedoman/petunjuk pelaksanaan kegiatan-kegiatan di bidangnya.
- 11) Koordinasi, sosialisasi, bimbingan dan penyuluhan di bidangnya.
- 12) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai tugas dan fungsinya.

Kemudian seksi Pemberdayaan Masyarakat mempunyai tugas pemberdayaan masyarakat pesisir dan pembinaan peningkatan peran aktif wanita nelayan dan pembudidayaan ikan serta pengembangan teknologi spesifik lokasi. Untuk menyelenggarakan tugas seksi Pemberdayaan Masyarakat mempunyai fungsi:²¹⁵

- 1) Pelaksanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat pesisir.
- 2) Pelaksanaan pembinaan kelembagaan pelaku usaha perikanan.

²¹⁴ Pasal 18-19 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²¹⁵ Pasal 20-21 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

- 3) Pelaksanaan pembinaan peningkatan peran aktif wanita nelayan dan pembudidayaan ikan.
- 4) Fasilitas dan mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan budaya lokal.
- 5) Pelaksanaan pengembangan dan pemanfaatan jasa dan komoniditas non hayati/non konvensional.
- 6) Pelaksanaan inventarisasi dan indentifikasi kelembagaan dan kelompok usaha masyarakat pesisir.
- 7) Perumusan dan pelaksanaan petunjuk teknis pengelolaan kekayaan laut.
- 8) Koordinasi, sosialisasi bimbingan dan penyuluhan di bidangnya.
- 9) Penyelenggaraan kegiatan administrasi seksi pemberdayaan masyarakat.
- 10) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai tugas dan fungsinya.

g. Bidang Perikanan Tangkap

Tugas

Menyiapkan perumusan kebijakan teknis, pembinaan dan pelaksanaan Pengembangan Usaha dan teknologi, sarana dan penangkapan serta pengawasan dan pengendalian sumber daya ikan.²¹⁶

Fungsi

- 1) Perencanaan, evaluasi dan laporan di bidangnya.
- 2) Perumusan sasaran program kegiatan perikanan tangkap sebagai pedoman pelaksanaan tugas.
- 3) Penyiapan bahan perumusan kebijakan bidang perikanan tangkap sebagai pedoman pelaksanaan tugas.
- 4) Pelaksanaan pembinaan sumberdaya nelayan.
- 5) Pelaksanaan pengendalian dalam penggunaan sarana dan prasarana perikanan tangkap.
- 6) Pelaksanaan pengembangan teknologi, produksi dan usaha perikanan tangkap.
- 7) Memfasilitasi penyelesaian konflik nelayan dan kerjasama dengan nelayan daerah lain.
- 8) Penghimpunan dan pengolahan data perikanan tangkap.

²¹⁶ Pasal 22 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

- 9) Pelaksanaan koordinasi dalam kegiatan pengendalian dan pengawasan sumber daya ikan.
- 10) Penyajian bahan kebijakan Kepala Dinas.
- 11) Penyelenggaraan kegiatan administrasi bidang perikanan tangkap.
- 12) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala dinas kelautan dan perikanan sesuai dengan tugas dan fungsinya.²¹⁷

Adapun bidang Perikanan Tangkap mempunyai dua seksi yaitu seksi pengembangan Usaha dan Teknologi Penangkapan dan seksi Pengembangan Prasarana tangkap yang mempunyai tugas dan fungsi masing-masing.

Tugas seksi pengembangan usaha dan teknologi penangkapan adalah merencanakan, mengorganisasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan kegiatan bimbingan usaha teknologi penangkapan, menginventarisasi, mengidentifikasi, mengembangkan dan mengendalikan sarana produksi dan teknologi penangkapan ikan. Selanjutnya fungsi dari seksi pengembangan usaha dan teknologi penangkapan adalah:²¹⁸

- 1) Menghimpun dan mempelajari peraturan dan perundang-undangan yang berkaitan dengan Bidang Pengembangan Usaha dan Teknologi.
- 2) Penyusunan rencana, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, evaluasi dan pelaporan program, kegiatan dan anggaran pada seksi pengembangan usaha dan teknologi penangkapan.
- 3) Penyusunan program kerja dan rencana kegiatan seksi pengembangan usaha dan teknologi penangkapan.
- 4) Inventarisasi, identifikasi, pengembangan dan pengendalian sarana produksi dan teknologi penangkapan ikan.
- 5) Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan nelayan.
- 6) Pelaksanaan pembinaan dan pemberdayaan kelompok nelayan
- 7) Pembimbingan penerapan dan pengujian teknologi yang di anjurkan
- 8) Pelaksanaan pengembangan teknologi alat tangkap dan kapal perikanan.
- 9) Pelaksanaan pengembangan produksi perikanan tangkap.
- 10) Pelaksanaan pengendalian pungenan peralatan bantu dan penginderaan jarak jauh untuk penangkapan ikan.

²¹⁷ Pasal 23 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²¹⁸ Pasal 25-26 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

- 11) Pelaksanaan mengumpulkan dan mengolah data produksi nelayan dan sarana perikanan tangkap.
- 12) Pelaksanaan pengembangan Sistem Informasi Statistik Perikanan Tangkap (SISPT).
- 13) Pelaksanaan koordinasi bimbingan dan penyuluhan di bidangnya.
- 14) Penyelenggaraan kegiatan administrasi Seksi Pengembangan Usaha dan Teknologi Penangkapan.
- 15) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Perikanan Tangkap sesuai tugas dan fungsinya.

Lebih lanjut tugas Seksi Pengembangan Prasarana Tangkap adalah mengembangkan usaha prasarana perikanan tangkap. Sedangkan Fungsi dari seksi ini adalah:²¹⁹

- 1) Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi kebutuhan prasarana perikanan tangkap.
- 2) Pelaksanaan analisa kelayakan pengembangan TPI.
- 3) Pelaksanaan pengembangan prasarana perikanan tangkap.
- 4) Pelaksanaan pemeliharaan dan rehabilitasi prasarana perikanan tangkap.
- 5) Pelaksanaan pengumpulan dan pengolahan data prasarana perikanan tangkap.
- 6) Pelaksanaan koordinasi, bimbingan dan penyuluhan di bidangnya.
- 7) Penyelenggaraan kegiatan administrasi seksi pengembangan prasarana tangkap.
- 8) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Perikanan Tangkap sesuai tugas dan fungsinya

h. Bidang Perikanan Budidaya

Tugas

Menyiapkan perumusan kebijakan teknis, pembinaan dan pelaksanaan budidaya dan pembenihan, sarana prasarana budidaya serta kesehatan ikan dan lingkungan.²²⁰

²¹⁹ Pasal 27-28 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²²⁰ Pasal 29 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

Fungsi

- 1) Perencanaan, evaluasi dan laporan di bidangnya.
- 2) Pengumpulan dan pengolahan data di bidangnya.
- 3) Penyusunan rancangan kebijakan teknis di bidang perikanan budidaya.
- 4) Pelaksanaan inventarisasi dan indifikasi kebutuhan sarana dan prasarana budidaya.
- 5) Pelaksanaan pengembangan produksi dan teknologi perikanan budidaya.
- 6) Pelaksanaan pengembangan sarana dan prasarana kesehatan ikan dan lingkungannya.
- 7) Pelaksanaan pembinaan dan bimbingan teknis produksi dan teknologi budidaya, sarana prasarana budidaya, kesehatan ikan dan lingkungan.
- 8) Pelaksanaan koordinasi pengawasan peredaran dan penggunaan sarana produksi perikanan.
- 9) Pengumpulan dan mengolah data perikanan budidaya.
- 10) Pelaksanaan koordinasi, sosialisasi, bimbingan dan penyuluhan di bidangnya.
- 11) Pelaksanaan kerjasama di bidangnya.
- 12) Penyajian bahan kebijakan Kepala Dinas.
- 13) Penyelenggaraan kegiatan administrasi Bidang Perikanan Budidaya.
- 14) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan sesuai dengan tugas dan fungsinya.²²¹

Adapun bidang Perikanan budidaya mempunyai dua seksi yaitu seksi pengembangan Usaha dan Teknologi Budidaya dan seksi Pengembangan Prasarana Budidaya yang mempunyai tugas dan fungsi masing-masing.

Untuk tugas Seksi Pengembangan Usaha Dan Teknologi Budidaya adalah Merencanakan, mengorganisasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan kegiatan peningkatan produksi dan penerapan teknologi budidaya. Sedangkan Fungsi Seksi Pengembangan Usaha Dan Teknologi Budidaya adalah:²²²

- 1) Pelaksanaan bimbingan dalam peningkatan produksi dan penerapan teknologi budaya.
- 2) Pelaksanaan identifikasi, inventarisasi dan analisa kebutuhan sarana produksi budidaya.

²²¹ Pasal 30 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²²² Pasal 32-33 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

- 3) Pelaksanaan introduksi dan aplikasi teknologi budidaya.
- 4) Pelaksanaan pembinaan dan pemberdayaan pembudidaya ikan.
- 5) Pelaksanaan bimbingan dan pembinaan terhadap kelompok pembudidaya ikan.
- 6) Pelaksanaan pembinaan dan pemantauan program sertifikasi benih dan sertifikasi produksi perikanan budidaya.
- 7) Pelaksanaan pengembangan produksi perikanan budidaya.
- 8) Pelaksanaan pengumpulan dan pengolahan data sarana perikanan budidaya.
- 9) Pelaksanaan pengembangan Sistem Informasi Statistik Perikanan Budidaya.
- 10) Pelaksanaan koordinasi bimbingan dan penyuluhan di bidangnya.
- 11) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Perikanan Budidaya sesuai tugas dan fungsinya.

Selanjutnya tugas Seksi Pengembangan Prasarana Budidaya adalah mengembangkan sarana prasarana perikanan budidaya. Adapun fungsi dari Seksi Pengembangan Prasarana Budidaya adalah:²²³

- 1) Pelaksanaan identifikasi dan inventarisasi prasarana perikanan budidaya.
- 2) Pelaksanaan analisa kebutuhan, pengadaan dan penggunaan prasarana perikanan budidaya.
- 3) Pelaksanaan pembinaan terhadap pemanfaatan prasarana budidaya.
- 4) Pelaksanaan pengembangan prasarana perikanan budidaya.
- 5) Pelaksanaan pengumpulan dan pengolahan data prasarana perikanan budidaya.
- 6) Pelaksanaan koordinasi, bimbingan dan penyuluhan di bidangnya.
- 7) Penyelenggaraan kegiatan administrasi Seksi Pengembangan Prasarana Budidaya.
- 8) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Perikanan Budidaya sesuai tugas dan fungsinya.

²²³ Pasal 34-35 Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

i. Unit Pelayanan Teknis

Tugas

Teknis operasional Dinas dibidang masing-masing, dipimpin oleh seorang Kepala yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Dinas.²²⁴

Fungsi

- 1) Pelayanan umum.
- 2) Pengelolaan unit pelaksana teknis masing-masing.
- 3) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan sesuai tugas dan fungsinya.²²⁵

j. UPTD Karimunjawa

Tugas

Melaksanakan sebagian tugas teknis Dinas Perikanan dan Kelautan.

k. UPTD Balai Benih Ikan / Balai Benih Udang

Tugas

Melaksanakan kebijakan teknis operasional perbenihan dan budidaya ikan.

Fungsi

- 1) Penyusunan rencana teknis operasional perbenihan dan budidaya ikan.
- 2) Pelaksanaan kebijakan teknis perbenihan dan budidaya ikan.
- 3) Pelaksanaan fasilitas teknis unit perbenihan dan budidaya ikan milik rakyat.
- 4) Penyediaan benih dan calon induk ikan unggul.
- 5) Pelaksanaan kaji terap teknologi baru perbenihan dan budidaya ikan.
- 6) Penyediaan dan penebaran benih ikan di perairan umum.
- 7) Pelaksanaan pengendalian hama dan penyakit ikan.

²²⁴ Pasal 36 ayat (1) Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

²²⁵ Pasal 36 ayat (2) Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan.

- 8) Pengkajian dan analisis teknis operasional perbenihan dan budidaya ikan.
- 9) Pelayanan penunjang penyelenggaraan tugas Dinas.
- 10) Pengelolaan ketatausahaan.

1. UPTD Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan

Tugas

- 1) Melaksanakan sebagian tugas teknis Dinas Perikanan dan Kelautan.
- 2) Melaksanakan kebijakan teknis operasional pelelangan ikan.
- 3) Menyiapkan bahan dan merumuskan kebijakan teknis pengolahan dan bimbingan mutu hasil perikanan, pengembangan usaha dan prasarana pengolahan hasil perikanan, promosi dan pemasaran hasil perikanan.

Fungsi

- 1) Penyusunan rencana teknis operasional pelelangan ikan.
- 2) Pelaksanaan kebijakan teknis pelelangan ikan.
- 3) Pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pelelangan.
- 4) Pengumpulan dan pengolahan bahan pelaksanaan kebijakan teknis pengembangan usaha dan prasarana pengolahan hasil perikanan.
- 5) Pelayanan umum di bidang pengembangan usaha dan prasarana pengolahan hasil perikanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 6) Pembinaan dan pengawasan di bidang pengembangan usaha dan prasarana pengolahan hasil perikanan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai amanat dari Pasal 8 Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Jepara pemerintah Kabupaten Jepara kemudian melahirkan Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara. Secara garis besar, Peraturan Bupati ini memberikan beberapa perubahan pada Dinas Perikanan. Perubahan ini terletak pada perubahan nomenklatur. Dengan adanya perubahan pada nomenklturnya tentu akan memberikan perubahan juga pada susunan organisasi yang berimplikasi pada tugas dan fungsinya.

Kaitannya dengan perubahan susunan organisasi Dinas Perikanan Pasal 3 Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara, dapat di lihat sebagai berikut:

- a. Kepala.
- b. Sekretariat, yang membawahi:
 - 1) Sub Bagian Perencanaan, Evaluasi dan Keuangan.
 - 2) Sub Bagian Umum dan Kepegawaian.
- c. Bidang Perikanan Tangkap, yang membawahi :
 - 1) Seksi Pengembangan Produksi Perikanan tangkap.
 - 2) Seksi Kelembagaan Dan Pengelolaan Sumberdaya.
- d. Bidang Perikanan Budidaya, yang membawahi :
 - 1) Seksi Pengembangan Produksi dan Usaha Budidaya.
 - 2) Seksi Pengembangan Kawasan Dan Lingkungan Budidaya.
- e. Bidang Usaha dan Peningkatan Mutu Hasil Perikanan, yang membawahi:
 - 1) Seksi Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan.
 - 2) Seksi Pengembangan Usaha dan Diversifikasi Produk.
- f. UPT.
- g. Kelompok Jabatan Fungsional.

Jika dilihat dari susunan organisasi yang dipaparkan di atas terdapat beberapa perubahan. *Pertama*, pemangkasan pada bidang kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil. *Kedua*, adanya penggantian nama seksi dari bidang Perikanan Tangkap yaitu seksi Pengembangan Produksi Perikanan Tangkap dan seksi Kelembagaan dan Pengelolaan Sumberdaya dan pada seksi bidang Perikanan Budidaya yaitu seksi Pengembangan Produksi dan Usaha Budidaya dan Seksi Pengembangan Kawasan Dan Lingkungan Budidaya. *Ketiga*, penambahan satu bidang yaitu Bidang Usaha dan Peningkatan Mutu Hasil Perikanan. Untuk tugas dan fungsinya dalam Peraturan Bupati ini tidak banyak memberikan perubahan,

perubahan tersebut hanya sedikit dan hanya terdapat pada bidang yang memang sebelumnya pada Peraturan Bupati Nomor 41 Tahun 2010 tidak ada.

Dalam Peraturan Bupati ini Dinas Perikanan mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah di Bidang Kelautan dan Perikanan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepada daerah kabupaten. Untuk menyelenggarakan tugas Dinas Perikanan mempunyai fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan pemberdayaan nelayan kecil dan usaha kecil pembudidayaan ikan, penerbitan rekomendasi Surat Ijin Usaha Perikanan (SIUP) di bidang pembudidayaan ikan dan perikanan tangkap, pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) dan diversifikasi produk perikanan serta pengelolaan pembudidayaan ikan.
- 2) Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pemberdayaan nelayan kecil dan usaha kecil pembudidayaan ikan, penerbitan rekomendasi SIUP di bidang pembudidayaan ikan dan perikanan tangkap, pengelolaan dan penyelenggaraan TPI dan pengelolaan pembudidayaan ikan.
- 3) Pelaksanaan penyiapan penerbitan Tanda Pencatatan Usaha Pembudidayaan Ikan (TPUPI).
- 4) Pelaksanaan penyiapan penerbitan tanda Pencatatan Kapal Pengangkut Ikan Hidup (TPKPIH).
- 5) Pelaksanaan administrasi Dinas Perikanan.
- 6) Pelaksanaan fungsi lain yang terkait bidang kelautan dan perikanan yang diberikan oleh Bupati.

Selanjutnya terkait dengan tugas dan fungsi Seksi Pengembangan Produksi Perikanan tangkap. Tugas Seksi Pengembangan Produksi Perikanan Tangkap mempunyai tugas pengumpulan data, identifikasi, analisis, penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan

pengembangan produksi perikanan tangkap. Untuk menyelenggarakan tugas Seksi

Pengembangan Produksi Perikanan Tangkap mempunyai fungsi :²²⁶

- 1) Pelaksanaan pengembangan produksi perikanan tangkap.
- 2) Pelaksanaan pengumpulan dan pengolahan data produksi nelayan dan sarana perikanan tangkap.
- 3) Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi kebutuhan prasarana perikanan tangkap.
- 4) Pelaksanaan pengembangan, pemeliharaan dan rehabilitasi prasarana perikanan tangkap.
- 5) Pelaksanaan koordinasi, bimbingan dan penyuluhan di bidangnya.
- 6) Penyelenggaraan kegiatan administrasi Seksi Pengembangan Produksi Perikanan Tangkap.
- 7) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Perikanan tangkap sesuai tugas dan fungsinya.

Adapun Seksi Kelembagaan Dan Pengelolaan Sumberdaya mempunyai tugas melaksanakan penyiapan koordinasi, fasilitasi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, evaluasi serta pelaporan pelaksanaan pemberdayaan nelayan kecil.

Sedangkan fungsi Seksi Kelembagaan Dan Pengelolaan Sumberdaya meliputi :²²⁷

- 1) Pengumpulan data, identifikasi, analisis, penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, evaluasi serta pelaporan pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, serta pendampingan nelayan kecil.
- 2) Pengumpulan data, identifikasi, analisis, penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, evaluasi serta pelaporan pelaksanaan fasilitasi kemitraan usaha serta pemberian kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi kepada nelayan kecil.
- 3) Pelaksanaan pembinaan dan pemberdayaan kelompok nelayan.
- 4) Pelaksanaan pembinaan, pengembangan dan pengelolaan sumber daya.
- 5) Pelaksanaan koordinasi, bimbingan dan penyuluhan di bidangnya.
- 6) Penyelenggaraan kegiatan administrasi Seksi Kelembagaan Dan Pengelolaan Sumberdaya.

²²⁶ Pasal 17-18 Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara.

²²⁷ Pasal 19-20 Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara.

- 7) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Perikanan tangkap sesuai tugas dan fungsinya.

Untuk tugas Seksi Pengembangan Produksi dan Usaha Budidaya mempunyai tugas melakukan pengumpulan data, indentifikasi, analisis, penyiapan bahan perumusandan pelaksanaan penyusunan rencana pengelolaan Pembudidayaan Ikan. Sedangkan fungsi seksi Pengembangan Produksi dan Usaha Budidaya mempunyai fungsi:²²⁸

- 1) Penyusunan rencana, program, pembinaan dan penyuluhan dibidang di bidang usaha budidaya ikan.
- 2) Pengumpulan data, indentifikasi, analisis, penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, evaluasi serta pelaporan pelaksanaan pengelolaan air dan lahan untuk pembudidayaan ikan.
- 3) Pengumpulan data, indentifikasi, analisis, penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, evaluasi serta pelaporan pelaksanaan pembinaan cara pembenihan dan pembesaran ikan yang baik.
- 4) Penyediaan benih ikan, calon induk dan induk ikan yang bermutu, dan pelestarian calon induk/benih ikan.
- 5) Pembinaan mutu pakan ikan dan obat ikan yang digunakan pembudidaya ikan.
- 6) Pemberdayaan dan pembinaan kelembangaan dan usaha pembudidayaan ikan.
- 7) Pendampingan teknologi dan pengembangan produksi pembudidayaan ikan.
- 8) Penyediaan data statistik perikanan budidaya.
- 9) Penyelenggaraan kegiatan administrasi Seksi.
- 10) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang PerikananBudidaya sesuai tugas dan fungsinya.

Selanjutnya tugas Seksi Pengembangan Kawasan dan Lingkungan Budidaya mempunyai tugas mempersiapkan bahan bimbingan teknis terhadap

²²⁸ Pasal 24-25 Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara.

pelaksanaan kebijaksanaan pembinaan serta pengembangan sarana, usaha serta pemantauan dan evaluasi kegiatan di bidang pengelolaan kawasan budidaya perikanan. Kemudian Untuk menyelenggarakan tugas Seksi Pengembangan Kawasan dan Lingkungan Budidaya mempunyai fungsi :²²⁹

- 1) Perumusan rencana dan program penjabaran kebijakan teknis pengembangan kawasan budidaya.
- 2) Pengumpulan data, identifikasi, analisis, penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, evaluasi serta pelaporan pelaksanaan penyusunan rencana pengelolaan kawasan budidaya perikanan berdasarkan RT/ RW.
- 3) Pelaksanaan analisa kebutuhan, pengadaan dan penggunaan prasarana kawasan budidaya.
- 4) Pelaksanaan rehabilitasi dan pengembangan kawasan budidaya.
- 5) Pelaksanaan penyusunan standart dan prosedur pengelolaan lingkungan budidaya.
- 6) Pelaksanaan koordinasi, penyuluhan, bimbingan teknis, dibidang pengelolaan kesehatan ikan dan lingkungan.
- 7) Pelaksanaan pembinaan dan pemantauan kesehatan ikan dan lingkungan, pemantauan dan pengendalian residu, obat ikan, kimia dan bahan biologi lingkungan budidaya.
- 8) Penyelenggaraan kegiatan administrasi seksi pengembangan kawasan dan lingkungan budidaya.
- 9) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Produksi Pengolahan Hasil Perikanan sesuai tugas dan fungsinya.

Kemudian bidang baru dalam Peraturan Bupati ini adalah Bidang Usaha dan Peningkatan Mutu Hasil Perikanan mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan teknis pengelolaan TPI, pengembangan Usaha, diversifikasi produk, peningkatan mutu dan keamanan hasil perikanan. Adapun fungsi Bidang Usaha dan Peningkatan Mutu Hasil Perikanan adalah: ²³⁰

²²⁹ Pasal 26-27 Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara.

²³⁰ Pasal 28-29 Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara.

- 1) Menyusun rencana kerja Bidang.
- 2) Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis operasional di bidang pengelolaan TPI.
- 3) Menyiapkan bahan pengendalian teknis program di bidang pengelolaan TPI.
- 4) Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis operasional di bidang pengembangan usaha, diversifikasi produk, mutu dan pengolahan hasil perikanan.
- 5) Menyiapkan bahan pengendalian teknis program di bidang pengembangan usaha, diversifikasi produk, mutu dan pengolahan hasil perikanan.
- 6) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Perikanan sesuai tugas dan fungsinya.

Bidang Usaha dan Peningkatan Mutu Hasil Perikanan terdiri dari : Seksi Pengelolaan Tempat Pengelolaan Ikan dan Seksi Pengembangan Usaha dan Diversifikasi Produk.

Seksi Pengelolaan Tempat Pengelolaan Ikan mempunyai tugas merencanakan, menyelenggarakan pembinaan dan pengelolaan Tempat Pengelolaan Ikan. Adapun fungsinya sebagai berikut:²³¹

- 1) Pengumpulan dan pengolahan data dibidangnya .
- 2) Menyusun rencana kerja Seksi Pengelolaan TPI.
- 3) Melaksanakan penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis operasional Pengelolaan TPI.
- 4) Melaksanakan penyiapan bahan pembinaan dan pengembangan TPI.
- 5) Melaksanakan penyiapan bahan pengendalian teknis program di bidang pengelolaan TPI.
- 6) Melaksanakan penyiapan bahan perumusan kebijakan pembinaan dan pengendalian teknis program di bidang pengembangan TPI.
- 7) Melaksanakan penyiapan bahan kebijakan teknis di bidang pengembangan dan pengelolaan TPI.
- 8) Melaksanakan penyiapan bahan kebijakan teknis pengembangan Sarana Prasarana TPI.
- 9) Melaksanakan penyiapan bahan pengembangan kelembagaan Pengelolaan TPI.

²³¹ Pasal 31-32 Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara.

- 10) Melaksanakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi pelaksanaan tugas.
- 11) Melaksanakan pembuatan laporan pelaksanaan tugas dan fungsinya, melaksanakan tugas lain sesuai tugas dan fungsinya.

Untuk Seksi Pengembangan Usaha dan Diversifikasi Produk mempunyai tugas menyusun, menyiapkan dan memfasilitasi kegiatan pengembangan usaha perikanan. Adapun fungsinya sebagai berikut:²³²

- 1) Pengumpulan dan pengolahan data di bidangnya.
- 2) Menyusun rencana kerja seksi.
- 3) Melaksanakan penyiapan bahan kerangka acuan, petunjuk teknis operasional kegiatan.
- 4) Melaksanakan penyiapan bahan pembinaan mengenai optimalisasi pengolahan hasil perikanan.
- 5) Melaksanakan penyiapan bahan peningkatan nilai tumbuh hasil perikanan.
- 6) Melaksanakan penyiapan bahan pedoman pengembangan produk dan nilai tambah di kabupaten.
- 7) Melaksanakan penyiapan bahan pengembangan produk sesuai kebutuhan dan tuntutan pasar, melalui uji coba, work shop.
- 8) Melaksanakan penyiapan bahan data dan informasi mengenai pengolahan hasil perikanan.
- 9) Melaksanakan penyiapan bahan pengadaan sarana dan prasarana penunjang untuk meningkatkan mutu Penerapan Manajemen Mutu terpadu (PMMT) produk perikanan.
- 10) Melaksanakan penyiapan bahan fasilitasi kerjasama pemasaran dan kemitraan.
- 11) Melaksanakan pemantauan dan evaluasi promosi dan pemasaran hasil perikanan.
- 12) Melaksanakan penyiapan bahan analisis usaha diversifikasi produk perikanan .
- 13) Melaksanakan penyiapan bahan monitoring dan evaluasi kegiatan diversifikasi produk.
- 14) Melaksanakan penyiapan bahan bimbingan dan fasilitasi permodalan dan pengembangan usaha difersifikasi produk perikanan.
- 15) Melaksanakan temu usaha/ bisnis perikanan.
- 16) Melaksanakan penyiapan bahan kebijakan dan bimbingan perijinan usaha pengolahan dan pemasaran hasil perikanan di kabupaten.

²³² Pasal 33-34 Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara.

- 17) Melaksanakan penyiapan bahan kerjasama internasional bidang perikanan skala kabupaten.
- 18) Melaksanakan penyiapan bahan pelayanan ijin usaha diversifikasi produk perikanan kewenangan Kabupaten sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.
- 19) Melaksanakan pembuatan laporan pelaksanaan tugas dan fungsinya
- 20) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bidang Bidang Usaha dan Peningkatan Mutu Hasil Perikanan sesuai tugas dan fungsinya.

Dengan demikian, adanya suatu kebijakan yang baru di wilayah laut diharapkan dapat dilaksanakan dengan baik oleh dinas tersebut dan diharapkan juga mampu menjaga keberlanjutan dan kelestarian sumber daya kelautan dan perikanan serta tidak merugikan rakyat.

3. Visi dan Misi Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

a. Visi

“Terwujudnya pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan yang optimal dan berkelanjutan guna mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera”.²³³

b. Misi

- 1) Meningkatkan kapasitas sumber daya manusia bidang kelautan dan perikanan.
- 2) Mewujudkan pengelolaan dan rehabilitasi kawasan ekosistem pesisir dan laut.
- 3) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir dan pelaku usaha perikanan,
- 4) Meningkatkan produksi dan produktifitas perikanan dan kelautan,
- 5) Meningkatkan kontribusi sektor perikanan dan kelautan dalam pertumbuhan ekonomi.²³⁴

²³³ Buku Profil Sektor Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara, (Jepara: Dinas Kelautan dan Perikanan, 2014), hlm 2.

²³⁴ *Ibid*, hlm 3.

4. Motto dan Nilai-nilai Dasar Budaya kerja

Motto dari dinas kelautan dan Perikanan adalah Bekerja adalah amanah, maka bekerjalah dengan benar dan penuh tanggungjawab. Sedangkan nilai-nilai dasar budaya kerja adalah:²³⁵

- A : Akuntabel : Diharapkan pegawai dalam bekerja tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan.
- I : Inisiatif : Diharapkan pegawai mempunyai inisiatif jemput bola dalam bekerja.
- R : Rasional : Diharapkan pegawai dapat bekerja secara profesional dan memahami aturan yang berlaku sehingga tidak timbul masalah di kemudian hari.

5. Potensi Sektor Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

1. Perikanan Tangkap

Kabupaten Jepara mempunyai sumberdaya ikan yang cukup besar. Sumberdaya ikan tersebut terdapat di Laut Jawa yaitu di sebelah barat dan utara wilayah Kabupaten Jepara, serta diperairan umum yang tersebar hampir di seluruh kecamatan di Kabupaten Jepara. Diperkirakan luas daerah penangkapan yang dapat dijangkau oleh nelayan Jepara adalah:²³⁶

- Untuk jenis ikan pelagis : 1.555,2 km²
- Untuk jenis ikan demersal : 1.360,8 km²

²³⁵ Data di peroleh dari bagian Humas Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara, pada Tanggal 19 Desember 2016.

²³⁶ *Ibid.*

Jumlah nelayan laut sejumlah 13.351 orang dengan armada penangkapan 3.514 unit kapal. Jumlah TPI aktif ada 12 yaitu TPI Kedungmalang, TPI Panggung, TPI Demaan, TPI Bulu, TPI Jobokuto, TPI Mlonggo, TPI Bondo, TPI Bandungharjo, TPI Ujungwatu I, TPI Ujungwatu II dan TPI Karimunjawa.²³⁷

Jenis tangkapan diantaranya manyung, ekor kuning, teri, tongkol, kembung. Produksi perikanan tangkap pada tahun 2015 adalah sebesar 7.032.700 ton. Perairan umum juga memberi kontribusi pada produksi perikanan tangkap. Jumlah nelayan perairan umum yaitu 6.645 orang dengan produksi pada tahun 2015 sebesar 1.543,10 ton.²³⁸

Tabel III
Jumlah Nelayan Perairan Umum
Per Kecamatan (Orang) Tahun 2015

NO	KECAMATAN	NELAYAN
(1)	(2)	(3)
1.	KEDUNG	2.198,00
2.	PECANGAAN	616,00
3.	KALINYAMATAN	216,00
4.	WELAHAN	684,00
5.	MAYONG	791,00
6.	NALUMSARI	218,00
7.	BATEALIT	203,00
8.	TAHUNAN	245,00
9.	JEPARA	371,00
10.	MLONGGO	243,00
11.	BANGSRI	262,00
12.	PAKISAJI	115,00
13.	KEMBANG	142,00

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ *Ibid.*

14.	KELING	179,00
15.	DONOROJO	162,00
16.	KARIMUNJAWA	-
Tahun / Year : 2015		6.645,00
Tahun / Year : 2014		6.645,00
Tahun / Year : 2013		6.645,00
Tahun / Year : 2012		6.645,00
Tahun / Year : 2011		6.645,00

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

Tabel IV
Produksi Penangkapan Ikan Air Tawar di Perairan Umum Per Alat
Penangkapan Ikan Tahun 2015

NO	ALAT PENANGKAPAN IKAN	JUMLAH PRODUKSI IKAN (Kg)	NILAI PRODUKSI IKAN (Rp)
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Jaring Insang Tetap <i>Set Gill Nets</i>	14.300,00	76.739.094,12
2	Anco <i>Shore Lift Nets</i>	250.600,00	1.411.654.860,00
3	Pancing <i>Hook and Lines</i>	541.500,00	2.855.383.650,00
4	Bubu <i>Portable Traps</i>	279.800,00	2.328.651.840,88
5	Jala Tebar <i>Cast Nets</i>	306.700,00	1.429.230.555,00
Tahun / Year : 2015		1.392.900,00	8.101.660.000,00
Tahun / Year : 2014		1.488.300,00	8.657.781.000,00
Tahun / Year : 2013		1.491.800,00	8.650.249.000,00
Tahun / Year : 2012			

	1.541.200,00	9.321.000.000,00
Tahun / Year : 2011	1.543.100,00	9.282.700.000,00

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

Tabel V
Jumlah Produksi Ikan Laut Basah yang Dijual
di TPI dan di luar TPI Per Alat Penangkapan Ikan Tahun 2015

NO	ALAT PENANGKAPAN IKAN	JUMLAH PRODUKSI IKAN (Kg)	NILAI PRODUKSI IKAN (Rp)
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Payang (termasuk Lampara) <i>Pelagic Danish Seine</i>	1.737.800,00	5.847.697.000,00
2	Dogol (termasuk Cantrang) <i>Demersal Danish Seine</i>	43.600,00	479.600.000,00
3	Pukat Pantai (Jaring Arad) <i>Beach Seine</i>	2.389.800,00	9.133.393.907,00
4	Pukat Cincin <i>Purse Seine</i>	5.144.500,00	30.461.978.659,00
5	Jaring Insang Hanyut <i>Drift Gill Net</i>	77.300,00	449.524.545,00
6	Jaring Insang Tetap <i>Set Gill Net</i>	524.900,00	3.490.910.438,00
7	Jaring Tiga Lapis <i>Trammel Net</i>	23.200,00	348.000.000,00
8	Bagan Perahu/Rakit <i>Boat/Raft Lift Net</i>	-	-
9	Bagan Tancap <i>Stationary Lift Net</i>	-	-
10	Rawai Tetap <i>Set Long Line</i>	294.300,00	2.635.567.451,00
11	Pancing Tonda <i>Troll Line</i>	-	-
12	Pancing Ulur <i>Hand Line</i>	-	-

13	Pancing Tegak/Edo <i>Vertical Long Line</i>	-	-
14	Bubu (termasuk Bubu Ambai) <i>Portable Trap</i>	9.600,00	81.600.000,00
15	Muroami <i>Muroami</i>	-	-
Tahun / Year : 2015		10.245.000,00	52.928.272.000,00
Tahun / Year : 2014		7.044.000,00	33.756.797.000,00
Tahun / Year : 2013		7.032.700,00	33.785.314.000,00
Tahun / Year : 2012		6.991.600,00	32.996.717.000,00
Tahun / Year : 2011		6.712.600,00	32.539.000.000,00

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

Tabel VI
Jumlah Produksi Dan Nilai Ikan Olahan Perikanan Laut Tahun 2015

No.	JENIS OLAHAN	Jumlah Produksi		Nilai Produksi
		Segar (kg) <i>Fresh (kgs)</i>	Olahan (kg) <i>Processed (kgs)</i>	(Rp.)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	PENGERINGAN <i>(Dried/Scaled)</i>	1.686.000,00	452.000,00	3.156.800.000,00
	a. Cumi-cumi	93.400,00	8.600,00	129.000.000,00
	b. Teri	-	6.900,00	103.500.000,00
	c. Peperek	104.500,00	73.100,00	548.250.000,00
	d. Layur	24.300,00	9.300,00	74.400.000,00
	e. Ikan Lainnya	1.463.800,00	354.100,00	2.301.650.000,00
2	PANGGANG <i>(Smoking)</i>	1.106.900,00	778.200,00	5.575.700.000,00

	a. Manyung	32.400,00	22.700,00	136.200.000,00
	b. Selar	12.600,00	2.200,00	13.200.000,00
	c. Tongkol	131.300,00	91.800,00	550.800.000,00
	c. Kembang	210.800,00	147.500,00	885.000.000,00
	d. Tembang	-	-	-
	e. Cucut	26.200,00	18.400,00	322.000.000,00
	f. Pari	108.100,00	85.700,00	1.414.050.000,00
	g. Ikan lainnya	585.500,00	409.900,00	2.254.450.000,00
3	PINDANG (<i>Boiling</i>)	382.300,00	330.000,00	2.187.150.000,00
	a. Selar	3.100,00	2.600,00	16.900.000,00
	b. Tembang	-	-	-
	c. Tongkol	-	-	-
	d. Kembang	86.400,00	84.300,00	590.100.000,00
	e. Ikan lainnya	292.800,00	243.100,00	1.580.150.000,00
4	KERUPUK IKAN	-	-	-
	a. Tenggiri	-	-	-
5	TERASI (<i>Blachan Making</i>)	-	-	-
	a. Udang Krosok (Rebon)	-	-	-
Tahun / Year : 2015		3.175.200,00	1.560.200,00	10.919.650.000,00
Tahun / Year : 2014		5.759.600,00	1.587.200,00	11.707.050.000,00
Tahun / Year : 2013		2.852.300,00	1.956.100,00	14.164.150.000,00
Tahun / Year : 2012		3.181.700,00	2.226.000,00	16.924.150.000,00

Tahun / Year : 2011	4.694.900,00	2.122.100,00	16.481.250.000,00
---------------------	--------------	--------------	-------------------

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

Tabel VII
Jumlah Produksi Ikan Laut Basah dan Nilainya
Menurut Jenis Ikan Tahun 2015

NO	JENIS IKAN	PRODUKSI (Kg)	Nilai (Rp.)	Harga Rata-rata per Kg (Rp.)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Manyung / <i>Sea Catfishes</i>	40.600,00	406.000.000,00	10.000,00
2	Ekor Kuning / <i>Yeelow tail fusilier</i>	20.100,00	241.200.000,00	12.000,00
3	Selar / <i>Trevallies</i>	15.900,00	111.300.000,00	7.000,00
4	Kuwe / <i>Jack trevallies</i>	-	-	-
5	Tembang / <i>Fringescale Sardinella</i>	-	-	-
6	Teri / <i>Anchovies</i>	9.900,00	148.500.000,00	15.000,00
7	Peperek / <i>Pony fishes</i>	208.800,00	417.600.000,00	2.000,00
8	Kakap Merah/Bambangan / <i>Red snappers</i>	10.000,00	175.000.000,00	17.500,00
9	Belanak / <i>Mullets</i>	34.300,00	308.700.000,00	9.000,00
10	Tongkol / <i>Eastern Little tuna</i>	656.000,00	7.216.000.000,00	11.000,00
11	Kembung / <i>Indian mackerels</i>	1.053.500,00	10.535.000.000,00	10.000,00
12	Tenggiri / <i>Narrow barred king mackerels</i>	500,00	20.000.000,00	40.000,00
13	Kerapu Karang / <i>Blue-lined seabass</i>	13.800,00	276.000.000,00	20.000,00
14	Kerapu Sunu / <i>Leopard coral grouper</i>	10.900,00	872.000.000,00	80.000,00

15	Ikan Beronang / <i>Spinefoot</i>	44.600,00	245.300.000,00	5.500,00
16	Layur / <i>Hairtails</i>	43.800,00	240.900.000,00	5.500,00
17	Cucut / <i>Sharks</i>	26.200,00	170.300.000,00	6.500,00
18	Layang	4.233.900,00	12.701.700.000,00	3.000,00
19	Pari / <i>Rays</i>	108.500,00	542.500.000,00	5.000,00
20	Ikan lainnya / <i>Other fishes</i>	2.921.100,00	6.092.427.500,00	2.500,00
21	Udang Putih/Jerbung / <i>White shrimp,</i> <i>Banana prawn</i>	13.300,00	665.000.000,00	50.000,00
22	Udang Krosok / <i>Rainbow (tiger cat)</i> <i>shrimp</i>	661.900,00	8.507.644.500,00	12.000,00
23	Rajungan / <i>Swimming crabs</i>	13.600,00	544.000.000,00	40.000,00
24	Cumi-Cumi / Common squids	103.800,00	2.491.200.000,00	24.000,00
Tahun / Year : 2015		10.245.000,00	52.928.272.000,00	
Tahun / Year : 2014		7.044.000,00	33.756.797.000,00	
Tahun / Year : 2013		7.032.700,00	33.785.314.000,00	
Tahun / Year : 2012		6.991.600,00	32.996.717.000,00	
Tahun / Year : 2011		6.712.600,00	32.539.000.000,00	

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

Tabel VIII
Jumlah Perahu/Kapal Ikan dan Alat Penangkapan Ikan
Per TPI Tahun 2015

NO	Tempat Pelelangan Ikan					Motor Tempel	Kapal Motor	Jumlah
		Perahu Tanpa Motor						
		Kecil	Sedang	Besar				
(1)	(2)	(3)			(4)	(5)	(6)	
1	Kedungmalang		25		779	1	805	

2	Panggung					400		400
3	Demaan			17		230		247
4	Bulu					85		85
5	Ujungbatu					303	27	330
6	Mlonggo					203		203
7	Bondo					68		68
8	Tubanan					136		136
9	Bandungharjo					200		200
10	Ujungwatu					230		230
11	Karimunjava			3		125	682	810
Tahun / Year : 2015				45		2.759	710	3.514
Tahun / Year : 2014				45		2.759	710	3.514
Tahun / Year : 2013				45		2.759	710	3.514
Tahun / Year : 2012				45		2.759	710	3.514
Tahun / Year : 2011				45		2.759	708	3.512

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

e. Perikanan Budidaya

Kabupaten Jepara memiliki potensi lahan budidaya air payau seluas 1.225,480 hektar yang berada di 5 (lima) kecamatan yaitu Kedung, Jepara, Tahunan, Mlonggo dan Donorojo. Komunitas budidaya yang diusahakan adalah Udang windu, Udang vaname, Mujair, Belanak dan Bandeng. Dari 752 unit usaha

budidaya, jumlah produksi tambak pada tahun 2015 sebesar 4.493,456 ton dengan nilai sebesar Rp 94.759.860,-.²³⁹

Selain budidaya air payau, potensi perikanan budidaya yang memiliki adalah air tawar. Luas lahan budidaya air tawar Kabupaten Jepara yaitu adalah 31,678 Ha tersebar di Kec. Nalumsari, Tahunan, Jepara, Bangsri, Kedung dan Welahan. Komoditas yang diusahakan yaitu lele, patin, gurame dan nila. Jumlah pembudidayaan air tawar adalah 1925 orang dengan produksi pada tahun 2015 sebesar 1.734,790 ton dengan nilai Rp. 32.231.231,-. Selain usaha pembesaran, usaha pembenihan (UPR) juga dikembangkan di Kecamatan Pecangaan dengan produk benih lele.²⁴⁰

Rumput laut merupakan salah satu komoditas unggulan sektor perikanan dan kelautan Kabupaten Jepara. Selain di Kepulauan Karimunjawa yang menjadi sentralnya, budidaya rumput laut juga dikembangkan di Kecamatan Jepara (Teluk Awur, Bandengan) dan Kecamatan Bangsri (Bondo). Metode budidaya yang digunakan adalah pembudidayaan rumput laut di Kabupaten Jepara adalah metode rakit dan rawai permukaan. Sedangkan jenis rumput laut yang dibudidayakan adalah *Euchemma Cottoni*.²⁴¹

Selain budidaya rumput laut Kabupaten Jepara membudidayakan Artemia. Artemia merupakan jenis udang-udangan renik air asin yang berfungsi sebagai

²³⁹ Data di peroleh dari bagian Humas Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara, pada Tanggal 19 Desember 2016.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*

pakan alami pada kegiatan budidaya ikan/crustacea. Pakan alami ini merupakan pakan alami dengan nilai ekonomis tinggi. Pada masa lalu produk pakan alami (dalam bentuk kista) ini masih didominasi dari luar negeri. Seiring waktu dan permainan pasar harga produk ini melambung hingga nyaris tak terjangkau.²⁴²

Dalam rangka menggairahkan kegiatan budidaya tambak dan pemberdayaan petani garam di Kabupaten Jepara maka dicoba untuk membudidayakan artemia sendiri. Hal ini salah satunya untuk mengurangi ketergantungan terhadap produk Artemia dari luar.²⁴³

Dari potensi lahan tambak di Kabupaten Jepara seluas 1077,9 Ha, terdapat tambak garam seluas 350 Ha dengan jumlah petani garam sekitar 225 orang, terletak di Desa Surodadi, Kecamatan Kedung.²⁴⁴

Dari keseluruhan potensi lahan budidaya seluas 1.274 Ha tingkat pemanfaatan baru mencapai 335 Ha, sehingga usaha pengembangan budidaya rumput laut masih terbuka lebar.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ *Ibid.*

Tabel IX
Target Produksi Perikanan Budidaya (Ton)
Komoditas Unggulan Kabupaten Jepara
Tahun 2015

KOMODITAS	TAHUN					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	2019	
U. Windu	50	60	60	70	80	320
U. Vanamae	90	110	130	150	180	660
Bandeng	3.090	3.860	4.830	6.030	7.540	25.350
Rumput Laut	9.690	10.320	12.620	15.890	20.220	68.740

Sumber: Dinas kelautan dan perikanan Kabupaten Jepara

Tabel X
Target Produksi Perikanan Budidaya (Ton)
Kabupaten Jepara Tahun 2015 S/D 2019

KOMODITAS	TAHUN					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	2019	
U. Windu	50	60	60	70	80	320
U. Vanamae	90	110	130	150	180	660
Kerapu	10	20	20	20	30	100
Bandeng	3.090	3.860	4.830	6.030	7.540	25.350
Mas	20	20	30	30	40	140
Nila	90	120	150	180	220	760
Gurameh	20	20	20	30	40	130
Patin	30	30	40	50	60	210
Lele	560	730	950	1.230	1.620	5.090

Rumput Laut	9.690	10.320	12.620	15.890	20.220	68.740
Lainnya	7.270	11.310	13.820	15.500	16.700	64.600

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

Tabel XI
Dukungan Pembangunan yang Akan Dilaksanakan untuk Pencapaian
Target Produksi 2015-2019

BIDANG URUSAN PEMERINTAHAN DAN PROGRAM PRIORITAS PEMBANGUNAN	KEGIATAN	NILAI (Rp)
Program Pengembangan Budidaya Perikanan	Rehab Saluran Tambak di Desa Semat, Tahunan	200.000.000
	Rehab Saluran Tambak di Desa Ujungwatu, Donorojo	200.000.000
	Pembangunan jalan produksi tambak di Desa Jambu, Mlonggo	200.000.000
	Pembangunan jalan produksi tambak di Desa Kalianyar, Kedung	200.000.000
	Pembangunan Senderan / Talud Saluran Tambak di Desa Kalianyar, Kedung	200.000.000
	Peningkatan Sarana Prasarana BBI Pecangaan	200.000.000
	Rehabilitasi Saluran Tambak di Desa Panggung, Kedung	210.000.000
	Pembangunan jalan produksi di lingkungan tambak Desa Sekuro, Kec. Mlonggo	210.000.000
	Rehabilitasi Saluran Tambak di Desa Karanggondang, Kec. Mlonggo	210.000.000
	Pembangunan jalan produksi Desa Ujungwatu, Kec. Donorojo	210.000.000
	Rehabilitasi saluran tambak Desa Surodadi, Kedung	210.000.000
	Rehabilitasi saluran tambak Desa Clering, Donorojo	210.000.000
	Rehabilitasi saluran tambak di Desa Jambu, Mlonggo	210.000.000

	Rehabilitasi saluran tambak di Desa Kalianyar, Kedung	210.000.000
	Rehabilitasi saluran tambak di Desa Tanggul Tlare, Kedung	210.000.000
	Pembangunan jalan produksi di lingkungan tambak Desa	210.000.000
	Karanggondang, Mlonggo	
	Pengembangan sarana dan prasarana perikanan budidaya (DAK)	1.245.000.000
	Pengembangan Budidaya air tawar (DBHCHT)	200.000.000
	Pengembangan Unit Pembenihan Rakyat	75.000.000
	Pengembangan Backyard Hatchery (HSRT) (DBHCHT)	75.000.000
	Pengembangan Usaha Perikanan Budidaya	200.000.000
	Pengembangan budidaya air payau (DBHCHT)	175.000.000

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

Tabel XII
Data Pokdakan Tahun 2015

Tahun	TAWAR	PAYAU	LAUT	Jumlah
2015	163	26	44	233

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

f. Ekosistem Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Kabupaten Jepara memiliki potensi pulau-pulau kecil yaitu Pulau Panjang, Pulau Mondoliko serta Kepulauan Karimunjawa. Tidak hanya menjadi ikon pariwisata bahari Kabupaten Jepara, Kepulauan yang terletak 45 mil laut atau kurang lebih 90 km dari Jepara ini telah dikenal luas sampai ke manca negara.

Kepulauan Karimunjawa dapat ditempuh dengan kapal KMP. Ginjai selama 5 jam atau dengan kapal cepat KMC. Express Bahari selama 2 jam.²⁴⁵

Karimunjawa menawarkan :

- 1) Wisata alam (tracking/hiking di hutan mangrove, canoing, snorkling, diving, atraksi penyu bertelur);
- 2) Wisata religi ke makam Sunan Nyamplungan, Sumur Wali di Pulau Parang;
- 3) Wisata budaya (menyaksikan keanekaragaman budaya dan adat istiadat suku Jawa, Bugis, Mandar, Buton, Luwu dan Madura; kesenian rakyat reog barongan, pencak silat)

g. Garam Rakyat

Garam merupakan salah satu pelengkap kebutuhan pangan dan sumber elektrolit bagi manusia. Selain untuk kebutuhan rumah tangga, garam juga merupakan komoditas penting dalam industri aneka pangan dan *Choir Alkaly Plant (CAP)*.²⁴⁶

Kabupaten Jepara merupakan salah satu kabupaten di Jawa Tengah yang memiliki potensi tambak garam, yang tersentra di Kecamatan Kedung. Luas potensi lahan tambak garam adalah 489,35 hektar, tersebar di 6 desa yaitu Kedungmalang, Surodadi, Panggung, Tanggultlare, Bulakbaru, dan Kalianyar. Lahan produktif tambak garam seluas 636,30 hektar dengan jumlah petani garam 513 orang.²⁴⁷

²⁴⁵ Data di peroleh dari bagian Humas Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara, pada Tanggal 19 Desember 2016.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

Tabel XIII
Luasan Potensi dan Jumlah Produksi Usaha Garam Rakyat

NO	DESA	2014		2015			
		Luas (Ha)	Produksi (Ton)	Luas (Ha)	Produksi (Ton)		
					Plastik	Biasa	Total
1	Tanggul Tlare	36.2	2,884	23.6	640.8	1914.3	2555.1
2	Bulak Baru	67.5	7,046	42.4	224	4642.8	4866.3
3	Panggung	120.2	13,896	93.5	2564.3	7586.5	10150.8
4	Surodadi	140.9	13,850	115.45	1653.9	11427.5	13081.4
5	Kalianyar	90.5	9,991	68.95	660.4	7310.6	7971
6	Kedung Malang	162.4	20,723	145.45	954.7	15865.1	16819.8
Jumlah		617.7	68,390	489.35	6697.6	48746.8	55444.4

Sumber: Dinas kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

h. Potensi Ekosistem Mangrove

Mangrove adalah salah satu ekosistem yang menggambarkan suatu keanekaragaman kehidupan dan sumber kekayaan diwilayah pesisir. Keberadaannya sangat menunjang keberlangsungan ekosistem di wilayah pesisir.²⁴⁸

.Luas Sebaran Mangrove Kabupaten Jepara Berdasarkan interpretasi citra satelit Landsat ETM 8 tahun 2013 yang dioverlay dengan peta rupa Bumi (RBI), wilayah Kabupaten Jepara memiliki luas area sebaran mangrove sebesar 93,15ha yang tersebar di 8 (delapan)kecamatan pesisir yaituDonorojo, Keling, Kembang, Bangsri, Mlonggo, Jepara, Tahunan, dan Kedung. Luas area mangrove terbesar berada di wilayah KecamatanMlonggo yaitu seluas 32,71 ha, sedangkan tempat kedua berada di Kecamatan

²⁴⁸ *Ibid.*

Kedung dengan luas area mangrove sebesar 30,28 ha, dan kecamatan yang memiliki areal mangrove paling kecil adalah Kecamatan Keling, yaitu seluas 1,62 Ha.²⁴⁹

Tabel XIV
Sebaran Luas Area Ekosistem Mangrove
di Kabupaten Jepara (Ha)

No.	Kecamatan	Luas (ha)	Prosentase (%)
1	Donorojo	9,82	10,55
2	Keling	1,62	1,74
3	Kembang	5,03	5,04
4	Bangsri	5,15	5,53
5	Mlonggo	32,71	35,11
6	Jepara	3,36	3,60
7	Tahunan	5,19	5,57
8	Kedung	30,28	32,50
	Jumlah	93,15	100,00

Sumber: Hasil Interpretasi Citra Landsat ETM 8 Tahun 2014

Bila dihitung secara prosentase, yaitu dengan membandingkan antara luas area ekosistem mangrove di masing-masing wilayah kecamatan dengan mangrove total, luas area ekosistem mangrove terbesar adalah sebesar 41,43% yaitu berada di Kecamatan Donorojo Luas area ekosistem mangrove terbesar kedua ditempati oleh Kecamatan Kembang dengan 18,33% dari luas area total, sedangkan kecamatan Keling memiliki prosentase sebaran mangrove paling rendah, yaitu sebesar 0,88 %.²⁵⁰

Dalam pelaksanaan identifikasi lapangan, lokasi identifikasi didasarkan pada hasil interpretasi citra Landsat ETM 8 tahun 2013. Lokasi identifikasi ini dipilih berdasarkan rona habitat mangrove yang terlihat di citra pada empat Kecamatan pesisir di wilayah kabupaten Jepara, yaitu kecamatan Donorojo,

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Ibid.*

kecamatan Keling, kecamatan Kembang, dan kecamatan Bangsri. Lokasi-lokasi identifikasi yang dipilih dikarenakan beberapa hal, diantaranya adalah:²⁵¹

- 1) Bahwa di lokasi tersebut terdapat habitat ekosistem mangrove dengan luasan tertentu sebagaimana tampak pada citra satelit.
- 2) Berdasarkan informasi dari stakeholder terkait seperti masyarakat, Dinas, dan Instansi terkait diinformasikan bahwa di lokasi-lokasi tersebut terdapat kelompok-kelompok pengelola ekosistem mangrove dan pernah dilakukan rehabilitasi dalam bentuk penanaman mangrove.

Luas Sebaran Mangrove di Kecamatan Mlonggo Sebaran Mangrove di Kecamatan mlonggo ditemukan di dua desa yaitu desa Moro rejo dan desa Jambu. Di desa Moro Rejo ditemukan mangrove seluas 2,05 ha yaitu disekitar tambak yang puso dan di desa Jambu seluas 16 Ha, yaitu di wilayah dukuh tanjung Piring.

Tabel XV
Pulau-Pulau Kecil (Kepulauan) Di Kecamatan Karimunjawa

No	Nama Pulau	Luas Daratan (Ha)	Status Hunian
1	Karimunjawa	4.302,50	Penghuni Tetap
2	Kemujaan	1.501,50	Penghuni Tetap
3	Parang	692,00	Penghuni Tetap
4	Genting	137,00	Penghuni Tetap
5	Nyamuk	126,00	Penghuni Tetap
6	Bengkoang	79,00	Penghuni Tidak Tetap
7	Menjangan Besar	56,00	Penghuni Tidak Tetap
8	Menjangan Kecil	46,00	Penghuni Tidak Tetap
9	Gelang	24,00	Penghuni Tidak Tetap
10	Menyawakan	21,00	Penghuni Tidak Tetap
11	Seruni	20,00	Penghuni Tidak Tetap
12	Merica	1,00	Tidak Berpenghuni
13	Kembar	15,00	Tidak Berpenghuni
14	Kutang	7,50	Tidak Berpenghuni
15	Kumbang	12,50	Tidak Berpenghuni
16	Krakal Besar	10,00	Tidak Berpenghuni
17	Krakal Kecil	10,00	Tidak Berpenghuni
18	Batu	0,50	Tidak Berpenghuni
19	Cemara Besar	3,50	Tidak Berpenghuni
20	Cemara Kecil	1,50	Tidak Berpenghuni
21	Burung	1,00	Tidak Berpenghuni

²⁵¹ *Ibid.*

22	Sintok	21,00	Tidak Berpenghuni
23	Tengah	4,00	Tidak Berpenghuni
24	Cilik	2,00	Tidak Berpenghuni
25	Gundul	4,50	Tidak Berpenghuni
26	Cendekia	13,00	Tidak Berpenghuni
27	Sambangan	8,00	Tidak Berpenghuni
JUMLAH		7.120,00	

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

i. Pengolahan Hasil Perikanan

Usaha pengolahan hasil perikanan yang berkembang di Kabupaten Jepara meliputi pengolahan hasil perikanan non pangan/konsumsi dan pangan/konsumsi. Usaha pengolahan pangan/konsumsi yang berkembang adalah pengasapan, pengasinan, pemindangan ikan, pembuatan kerupuk ikan dan olahan rumput laut. Sedangkan usaha pengolahan hasil perikanan non pangan/konsumsi yang berkembang adalah kerajinan kulit kerang.²⁵²

Hasil produksinya antara lain lampu, meja kursi, kaligrafi, dll. Jumlah keseluruhan unit pengolahan ikan yang ada di Kabupaten Jepara adalah 813 orang. Sedangkan pemasar yang ada sejumlah 2.953 orang.

Tabel XVI
Unit Pengolahan dan Jumlah Produksi Hasil Pengolahan Perikanan

No	JENIS OLAHAN	Unit Pengolahan	Jumlah Produksi (kg)	
			2014	2015
1	Pengalengan	-	-	-
2	Pembekuan	-	-	-
3	Penggaraman/Pengeringan	176	2408684	2408684
4	Pemindangan	184	1932781	2001836
5	Pengasapan/Pemanggangan	382	4408249	5448241
6	Fermentasi	5	22650	23165

²⁵² *Ibid.*

7	Pereduksian	-	-	-
8	Pelumatan daging ikan	-	-	-
9	Penanganan Segar	1	-	-
10	Pengolahan Lain	65	817000	855300
	JUMLAH	813	9589364	10737226

Sumber: Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara

C. Bentuk Pergeseran Kewenangan Bidang Kelautan dan Perikanan pada Urusan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Sebagaimana diketahui dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pengelolaan bidang kelautan dan perikanan pada urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, Pemerintah Kabupaten/Kota sudah tidak diberikan kewenangan untuk mengelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 hanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi yang diberikan kewenangan mengelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Adapun yang diberikan oleh Pemerintah Pusat adalah dalam hal:

1. Pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional.
2. Penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional.
3. Penerbitan izin pemanfaatan jenis dan genetik (plasma nutfah) ikan antarnegara.
4. Penetapan jenis ikan yang dilindungi dan diatur perdagangannya secara internasional.
5. Penetapan kawasan konservasi.

Sedangkan Pemerintah Provinsi diberikan kewenangan sebagai berikut:

1. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi.
2. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi
3. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

Adanya kebijakan baru terkait pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, Menteri Kelautan dan perikanan mengeluarkan Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 26/Permen-Kp/2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Dan Unit Kerja Pada Perangkat Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Di Bidang Kelautan dan Perikanan, Pasal 3 dijelaskan adanya perubahan nomenklatur perangkat daerah sebagai berikut Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi yaitu Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi. Sedangkan Nomenklatur Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yaitu Dinas Perikanan Kabupaten/Kota.

Untuk tugas dan fungsi dinas kelautan dan Perikanan pada urusan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil pada Provinsi dijelaskan dalam Pasal 14 ayat (2) huruf (b) bahwa Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi menyelenggarakan fungsi: pelaksanaan kebijakan pengelolaan, penerbitan izin, dan pemanfaatan ruang laut di luar minyak dan gas bumi, pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut, dan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil; pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil; penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi; penerbitan izin usaha perikanan tangkap, izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan, dan pendaftaran kapal perikanan untuk kapal di atas 10 (sepuluh) GT sampai dengan 30 (tiga puluh) GT; penerbitan Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP) di bidang pembudidayaan ikan dan penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan yang usahanya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

Sebelum adanya kebijakan baru tersebut, pemerintah daerah baik itu Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan mengelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menyebutkan bahwa:

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban memberdayakan Masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya. Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban mendorong kegiatan usaha Masyarakat melalui peningkatan kapasitas, pemberian akses teknologi dan informasi, permodalan, infrastruktur, jaminan pasar, dan aset ekonomi produktif lainnya. Dalam upaya Pemberdayaan Masyarakat, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mewujudkan, menumbuhkan, dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab dalam:

1. Pengambilan keputusan.
2. Pelaksanaan pengelolaan.
3. Kemitraan antara Masyarakat, dunia usaha, dan Pemerintah/ Pemerintah Daerah.
4. Pengembangan dan penerapan kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup.
5. Pengembangan dan penerapan upaya preventif dan proaktif untuk mencegah penurunan daya dukung dan daya tampung Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
6. Pemanfaatan dan pengembangan teknologi yang ramah lingkungan.
7. Penyediaan dan penyebarluasan informasi lingkungan.
8. Pemberian penghargaan kepada orang yang berjasa di bidang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Adapun yang disebut dengan pemerintah daerah dalam Undang-Undang ini adalah gubernur, bupati, atau wali kota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian kabupaten/Kota masih diberikan kewenangan dalam mengelola wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara

kesatuan yang berbentuk Republik. Yakni Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik yang diwujudkan dalam bentuk desentralisasi. Selanjutnya, susunan Negara Indonesia dijabarkan dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dibagi atas kabupaten dan kota, dan tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Singkatnya, dapat dikatakan bahwa untuk mewujudkan atau pelaksanaan desentralisasi, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota. Yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah. Artinya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan pemerintahannya terdiri dari pemerintahan pemerintah pusat, pemerintahan pemerintah daerah provinsi, pemerintahan pemerintah kabupaten/kota.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagian besar urusan yang berkenaan dengan kelautan khususnya pada urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil telah menjadi wewenang pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, sedangkan pemerintah Kabupaten/Kota hanya menerima bagi hasil dari pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Tentu hal ini menurut penulis bertentangan dengan apa yang dijelaskan dalam konstitusi bahwa Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 didasarkan pada prinsip desentralisasi. Adapun pelaksanaan desentralisasi harus sampai pada

tingkat pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana disebut dalam Pasal 18 ayat (2) bahwa Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Di samping mengakui prinsip desentralisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (5) menyebutkan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya yang dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Jadi tidak tepat jika urusan pesisir dan pulau-pulau kecil dilimpahkan ke Provinsi dan Pemerintah Pusat, lebih efektif menurut penulis bahwa urusan pesisir dan pulau-pulau kecil ini didekatkan ke Kabupaten/Kota. Zainal Arifin Muchtar mengatakan bahwa desentralisasi di Indonesia sekarang ini terlalu terpusat dan tidak sesuai dengan konsep negara kesatuan.²⁵³ Hal senada juga dikatakan oleh Achmad Sodiki bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini terdapat pergeseran kewenangan yang dinilai sebagai langkah mundur bagi otonomi daerah. Sehingga mengakibatkan seringnya perubahan kebijakan daerah dalam investasi. Hal tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.²⁵⁴

Indonesia merupakan negara maritim terbesar, dua pertiga wilayah merupakan perairan/laut.²⁵⁵ Persoalan maritim di Indonesia berbeda dengan

²⁵³ Disampaikan dalam Kuliah Program Pascasarjana Ilmu Hukum BKU HTN, Mata Kuliah Negara Hukum dan Demokrasi, Tanggal 02 September 2016.

²⁵⁴ Disampaikan dalam Kuliah Program Pascasarjana Ilmu Hukum BKU HTN, Mata Kuliah Hukum Otonomi Daerah, Tanggal 11 Oktober 2016.

²⁵⁵ Rahardjo Adisasmita, *op.cit.*, hlm 112.

negara maritim lainnya. Terbukti bahwa beberapa masyarakat Indonesia yang masih menjunjung tinggi kearifan lokal/tradisonal. Akan tetapi lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 desain kebijakannya cenderung sentralistik. Sehingga masyarakat lokal tidak merasa memiliki laut dan menganggap laut merupakan milik pemerintah Pusat. Meskipun demikian kebijakan Pemerintah Pusat memang tetap diperlukan tetapi juga harus dibuat dengan demokratis dan responsif. Menurut hemat penulis pembangunan kelautan harus tetap berbasis daerah apabila tujuannya untuk pembangunan ekonomi di tingkat pemerintah daerah Kabupaen/Kota.

Selain dilihat dari luas laut Indonesia, Indonesia juga terdiri dari banyak pulau-pulau sekitar 17.504 pulau dan 6.000 di antaranya tidak berpenghuni tetap, menyebar sekitar katulistiwa.²⁵⁶ Sangat luasnya wilayah Indonesia tentu akan sangat mempengaruhi jarak tempuh antara satu kabupaten ke kabupaten lainnya begitu juga dengan jarak kabupaten ke Provinsi. Mungkin jika di Jawa jarak kabupaten ke Provinsi bisa di tempuh dengan beberapa jam saja. Akan tetapi jika kita melihat di luar Jawa banyak juga jarak dari kabupaten ke provinsi sangat jauh dan harus ditempuh dengan biaya mahal. Kemudian menjadi pertanyaan bagi saya adalah, apabila urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil ini dialihkan ke provinsi semua, maka apakah menjadi optimal dalam pengelolaannya, sedangkan kita tahu bahwa ekosistem pesisir merupakan ekosistem yang dinamis dan mempunyai kekayaan habitat yang beragam di darat maupun di laut serta saling berinteraksi antara habitat tersebut. Selain mempunyai potensi yang sangat besar,

²⁵⁶ https://id.m.wikipedia.org/wiki/geografis_Indonesia, diakses pada 23 Januari 2017, Pukul 13.00 WIB.

wilayah pesisir juga merupakan ekosistem yang paling mudah terkena dampak kegiatan manusia serta wilayah pesisir beserta sumber daya alamnya memiliki makna strategis bagi pembangunan nasional, karena dapat diandalkan sebagai salah satu pilar ekonomi nasional.²⁵⁷ Menurut saya akan menjadi optimal apabila Kabupaten/Kota yang menjadi satu wilayah dengan Pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut diikut sertakan dalam mengelola dan menjaga. Dilihat dari sisi kemanfaatan, desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi dan daya tanggap pemerintah memenuhi pelayanan publik terhadap masyarakat.

Tujuan dari otonomi daerah sendiri yaitu daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Sebaliknya hadirnya Undang-Undang tersebut dirasa sangat menyulitkan masyarakat. Secara teori suatu Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan itu berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia tanpa terkecuali. Jadi semestinya pemerintah dalam merumuskan kebijakan harus melihat dari seluruh aspek, tidak hanya dari salah satu aspek saja. Karena pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

²⁵⁷ Rahardjo Adisasmita, *op.cit.*, hlm 115.

D. Implikasi Pergeseran Kewenangan Bidang Kelautan dan Perikanan pada Sub Urusan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Kebijakan Pemerintahan di Kabupaten Jepara

Berdasarkan gambaran di atas dapat dikatakan adanya pergeseran kewenangan daerah dari waktu ke waktu pada dasarnya mengikuti dinamika perkembangan ketatanegaraan Negara ini. Menurut Agus Salim Andi Gadjong bahwa adanya pergeseran kewenangan yang selama ini berjalan di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal berikut:²⁵⁸

1. Penyerahan kewenangan secara formal tidak diikuti dengan penyerahan secara nyata (material).
2. Suatu kewenangan yang telah diserahkan secara formal, namun tidak ditangani sepenuhnya oleh daerah karena berbagai alasan.
3. Suatu kewenangan sudah diserahkan, baik secara formal maupun material, daerah telah melaksanakan sebagaimana mestinya (sepenuhnya), tetapi dengan berbagai kebijakan Pemerintah Pusat mengakibatkan urusan tersebut ditarik secara tersirat.
4. Suatu kewenangan belum diserahkan kepada daerah sebagai wewenangannya, namun kenyataannya sudah lama diselenggarakan oleh daerah secara nyata, seolah-olah urusan itu sudah menjadi wewenang daerah.
5. Suatu kewenangan sejak lama sudah diserahkan secara formal kepada daerah, tetapi dengan adanya perubahan dengan perkembangan zaman, urusan tersebut sudah tidak sesuai dengan kenyataan dan kebutuhan atau urusan tersebut tidak faktual lagi ditangani daerah.
6. Suatu kewenangan sesuai dengan perkembangan daerah sudah selayaknya menjadi urusan rumah tangga daerah, tetapi kenyataannya masih menjadi urusan pemerintah pusat.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut kewenangan urusan kelautan dari wewenang Kabupaten/Kota yang sebelumnya menjadi sumber daya potensial Kabupaten/Kota telah memandulkan pelaksanaan otonomi daerah Kabupaten

²⁵⁸ Agus Salim Andi Gadjong, *op.cit.*, hlm. 275

/Kota. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga tidak sejalan dengan tujuan konstitusi Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 yang esensinya adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip desentralisasi. Dengan diberlakukannya Undang-Undang tersebut tentu sangat berpengaruh juga pada kebijakan di Kabupaten Jepara dan daerah-daerah Kabupaten/Kota lain di seluruh Indonesia.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa kabupaten Jepara ini mempunyai potensi yang besar di wilayah lautnya terutama di Wilayah pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Setelah melakukan penelitian mendalam ditemukan beberapa implikasi penting dari lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap kebijakan di Pemerintah Kabupaten Jepara yakni implikasi terhadap kepegawaiaan dan kelembagaannya.

Pertama, implikasi pergeseran kewenangan terhadap kepegawaiaan pada seksi kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil di kabupaten Jepara. Adanya ketidakjelasan nasib pegawai pada seksi kelautan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Kebijakan Pemerintah Pusat yang tidak jelas sehingga hal tersebut menimbulkan kebingungan para pegawai. Sebagaimana dikatakan oleh Dian Satriadi selaku kepala seksi Pengelolaan kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil bahwa:²⁵⁹

Pada dasarnya adanya penarikan kewenangan pada urusan kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil ini di latar belakang adanya pengkotak-kotakan wilayah kelautan antara Kabupaten satu dengan Kabupaten lain. Secara perencanaan memang baik adanya kebijakan tersebut tetapi yang menjadi persoalan adalah terkait nasib PNS pada seksi Pengelolaan Kelautan, Pesisir

²⁵⁹ Wawancara dengan Bapak Ir. M. Dian satriadi, M.si. Kepala Seksi Pengelolaan kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kabupaten Jepara, pada 7 November 2016.

dan Pulau-Pulau Kecil statusnya belum jelas mau ditempatkan dimana. Kebijakan Pemerintah Pusat yang dikeluarkan tidak menarik pegawai pada urusan kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil kabupaten ke provinsi. Berbeda dengan dinas lain misalnya dinas kehutanan dinas kehutanan status pegawainya otomatis di tarik ke Provinsi. Persoalan kepegawaian ini menjadi persoalan yang sangat krusial. Bagus kalau misalnya dari segi SDM di Provinsi mumpuni tetapi kalau tidak mumpuni itu nanti yang kemudian menjadi persoalan lagi. Tapi saya juga belum memastikan karena kebijakan ini baru diberlakukan bulan Januari Tahun 2017.

Kedua implikasi terhadap kelembagaan dinas Kelautan dan Perikanan.

Adanya kebijakan baru oleh Pemerintah Pusat tersebut mengakibatkan di hapusnya seksi kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil pada dinas Kelautan dan Perikanan di Kabupaten Jepara. kemudian berubahnya nomenklatur pada Dinas Kelautan dan Perikanan menjadi Dinas Perikanan. perubahan terhadap nomenklatur dinas Kelautan dan Perikanan menjadi dinas Perikanan. Hal tersebut berdasarkan perintah Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 26/Permen-Kp/2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Dan Unit Kerja Pada Perangkat Daerah Provinsi Dan Kabupaten/Kota Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan di Bidang Kelautan Dan Perikanan bahwa Nomenklatur Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yaitu Dinas Perikanan Kabupaten/Kota. Sebagaimana dikatakan oleh Agung Partono selaku Kepala Bagian Kelembagaan Sekretariat Kabupaten jepara mengatakan bahwa:²⁶⁰

Pada dasarnya P3D (Personil, Pendanaan, Prasarana dan Dokumen) sudah dilimpahkan ke pusat pada tanggal 15 Oktober 2016. Sesuai dengan amanat menteri bahwa kewenangan dinas Kelautan dan Perikanan di kabupaten Jepara itu berubah nama menjadi dinas Perikanan dan sesuai dengan penyerahan kewenangan hanya dua urusan yang diserahkan ke Kabupaten yaitu budi daya

²⁶⁰ Wawancara dengan Bapak Agung Partono, Sp.t. Kepala Bagian kelembagaan SETDA Kabupaten Jepara, pada 7 November 2016.

dan Perikanan tangkap dan kemudian Pemerintah Kabupaten Jepara menambah satu lagi yaitu bidang usaha dan peningkatan mutu hasil perikanan. Sehingga Pemerintah Kabupaten Jepara memangkas pada bidang kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil. Dapat dilihat Susunan Organisasi Dinas Kelautan dan Perikanan sebelum adanya kebijakan baru, menurut Pasal 25 Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Jepara , terdiri dari:

1. Kepala Dinas
2. Sekretariat, membawahi:
 - d. Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi,
 - e. Sub Bagian Keuangan.
 - f. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian.
3. Bidang Kelautan, Pesisir dan Pulau-pulau kecil, membawahi:
 - c. Seksi Pengelolaan.
 - d. Seksi Pemberdayaan Masyarakat.
4. Bidang Perikanan Tangkap, membawahi:
 - c. Seksi Pengembangan Usaha dan Teknologi Penangkapan.
 - d. Seksi Pengembangan Prasarana Penangkapan.
5. Bidang Perikanan Budidaya, membawahi :
 - c. Seksi Pengembangan Usaha dan Teknologi Budidaya.
 - d. Seksi Pengembangan Prasarana Budidaya.
6. UPTD
7. Kelompok Jabatan Fungsional.

Kemudian setelah adanya kebijakan baru terdapat perubahan susunan organisasi Dinas Perikanan Pasal 3 Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Jepara dapat di lihat sebagai berikut:

1. Kepala.
2. Sekretariat, yang membawahi:
 - a. Sub Bagian Perencanaan, Evaluasi dan Keuangan.
 - b. Sub Bagian Umum dan Kepegawaian.
3. Bidang Perikanan Tangkap, yang membawahi:
 - a. Seksi Pengembangan Produksi Perikanan tangkap.
 - b. Seksi Kelembagaan Dan Pengelolaan Sumberdaya.
4. Bidang Perikanan Budidaya, yang membawahi:
 - a. Seksi Pengembangan Produksi dan Usaha Budidaya.
 - b. Seksi Pengembangan Kawasan Dan Lingkungan Budidaya.

5. Bidang Usaha dan Peningkatan Mutu Hasil Perikanan, yang membawahi:
 - a. Seksi Pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan.
 - b. Seksi Pengembangan Usaha dan Diversifikasi Produk.
6. UPT.
7. Kelompok Jabatan Fungsional.

Namun dalam implementasinya adanya kebijakan baru tersebut menurut Agung Partono²⁶¹ secara umum terdapat beberapa persoalan. *Pertama*, banyak pegawai yang bingung terutama urusan yang diserahkan ke Provinsi belum ada tindak lanjut sampai bulan Desember ini terutama pada urusan wilayah kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil. Padahal seharusnya Tahun 2017 harus sudah dilaksanakan kebijakan baru tersebut. *Kedua*, Waktu yang diberikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah dalam merumuskan kebijakan yang baru Kabupaten/Kota hanya 3 bulan sehingga Pemerintah Kabupaten Jepara sangat kesulitan dan kewalahan.

Jadi dapat dikatakan bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah masih menuai banyak persoalan di Pemerintah Daerah. Tidak detail dalam mendesainnya terbukti bahwa belum ada Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang kejelasan kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota. Ini yang kemudian menjadi kebingungan di Pemerintah Kabupaten Jepara sendiri terutama pada persoalan nasib kepegawaian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga terjadi pelemahan hak konstitusional berotonomi yang seluas-luasnya bagi Kabupaten/Kota. Adanya pemangkasan kewenangan Kabupaten/Kota dalam mengelola wilayah

²⁶¹ Wawancara ke dua dengan Bapak Agung Partono, Sp.t. Kepala Bagian kelembagaan SETDA Kabupaten Jepara, pada 19 Desember 2016.

Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil akan berimplikasi pada pelayanan masyarakat dan pembiayaan daerah Kabupaten/Kota. Dari segi pelayanan masyarakat akan mengakibatkan pengurusan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat menjadi lebih panjang, baik dari segi administrasi maupun dari segi geografis. Sementara adanya otonomi daerah yang seluas-luasnya itu dimaksudkan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab terdahulu, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan batas otonom yang ditentukan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sering mengakibatkan konflik. Kedua undang-undang tersebut meletakkan otonomi utuh berada pada Kabupaten/Kota. Hal tersebut kemudian menjadi alasan Pemerintah Pusat membuat kebijakan baru yakni mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan membatasi kewenangan desentralisasi terutama pada bidang Kelautan yang kemudian ditarik ke Provinsi atau ke Pemerintahan Pusat.
2. Bentuk pergeseran dalam urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah bahwa semua urusan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil baik itu berupa pengelolaan, penerbitan izin, pemberdayaan masyarakat pesisir di tarik ke Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Tentu hal ini menurut penulis bertentangan dengan apa yang dijelaskan dalam konstitusi bahwa Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 didasarkan pada prinsip desentralisasi.
3. Implikasi lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap kebijakan di Pemerintah Kabupaten Jepara adalah *pertama*, implikasi

pergeseran kewenangan terhadap kepegawaian pada seksi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di kabupaten Jepara adalah adanya ketidakjelasan nasib pegawai pada seksi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Kebijakan Pemerintah Pusat yang tidak jelas sehingga hal tersebut menimbulkan kebingungan para pegawai. Banyak pegawai yang bingung terutama urusan yang diserahkan ke Provinsi belum ada tindak lanjut sampai bulan Desember ini terutama pada urusan wilayah kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil. Padahal seharusnya Tahun 2017 harus sudah dilaksanakan kebijakan baru tersebut. *Kedua* implikasi terhadap kelembagaan dinas Kelautan dan Perikanan. Adanya kebijakan pemerintah tersebut mengakibatkan di hapusnya seksi kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil pada dinas Kelautan dan Perikanan di Kabupaten Jepara. kemudian berubahnya nomenklatur pada Dinas Kelautan dan Perikanan menjadi Dinas Perikanan. Dengan batas yang diberikan oleh Pemerintah Pusat ke pemerintah Daerah sangat terbatas hanya diberi waktu 3 bulan merumuskan kebijakan sehingga mengakibatkan Pemerintah Kabupaten Jepara kewalahan.

B. Saran

1. Wilayah laut merupakan bagian terbesar dari wilayah Indonesia memiliki posisi dan nilai strategis dari berbagai aspek kehidupan yang mencakup politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, dan ekologi. Untuk itu Pemerintah Pusat dalam membuat kebijakan hendaknya harus dengan menggunakan pendekatan daerah. Artinya desentralisasi pada urusan kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil perlu dipertahankan dan harus

dilaksanakan mengingat begitu luasnya wilayah Indonesia. Karena pada dasarnya tujuan otonomi adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sebagai tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, Pemerintah Kabupaten/Kota lebih mengetahui apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Sehingga apabila desentralisasi ini dipertahankan maka pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil akan lebih optimal.

2. Perlu adanya pengakajian ulang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Karena secara substansi, hukum tidak pernah lepas dari struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Bila dikaitkan dengan teori pemberlakuan hukum, hukum yang baik tentunya harus memenuhi syarat sosiologis, filosofis, yuridis, bahkan historis, tanpa terkecuali dalam proses pembuatannya undang-undang sebagai produk hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Adisasmita, Rahardjo, *Pembangunan Wilayah: Kelautan-Maritim, Kepulauan, Wilayah-wilayah Terisolasi, Terpencil, Tertinggal, Perbatasan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Ekonomi Archipelago dan Kawasan Semeja*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015.

Andi Gadjong, Agus Salim, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta: The Habibi Center, 2001.

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Bakhri, Syaiful, *Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Yogyakarta: Total Media, 2010.

Buku Profil Sektor Kelautan dan Perikanan Kabupaten Jepara, (Jepara: Dinas Kelautan dan Perikanan, 2014.

Busrizalti, M, *Hukum PEMDA Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta: Total Media: 2013.

Danasaputro, ST. Munadjat, *Tata Lautan Nusantara dalam Hukum dan Sejarahnya*, Jakarta: Binacipta, 1980.

Djajaatmadja, Bambang Iriana, *Harmonisasi Hukum Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dalam Kerangka Desentralisasi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, 2007.

Danasaputro, ST. Munadjat, *Tata Lautan Nusantara dalam Hukum dan Sejarahnya*, Jakarta: Binacipta, 1980.

Hakim, Lukman, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Malang: Setara Press, 2012.

Hamid, Muchlis dkk, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2013.

Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009.

_____, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi revisi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.

_____, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

Jeddawi, Murtir, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, dan Peraturan Daerah)*, Yogyakarta: Kراسi Total Media, 2008.

Kansil, C. S. T., dkk, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.

Keraf, Sony, *Etika Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002.

Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Malang: Averroes Press, 2005.

Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta Karya: 1979.

Koswara, E, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, (Jakarta: Pariba, 2001), hlm 48.

Kusnardi, M. dan Bintang R. Siragih, *Ilmu Negara*, cetakan keenam, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cetakan kedua, Yogyakarta: PSH FH UII, 2002.

_____, *Hubungan Pusat dan daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: FH UII Press, 2012.

Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi 2002.

Munir, Sirojul, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia: Konsep, Azas dan Aktualisasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.

Mahfudz MD, Moh, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.

_____, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.

Matutu, Mustamin DG. dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1999.

Munir, Sirojul, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indoneisa: Konsep, Azas dan Aktualisasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.

Mochyi. *Teori dan Perilaku Organisasi*, Malang: UMM Press, 2013.

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.

_____, *Hukum Administrasi di Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Rosidin, Utang, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2010.

Santoso Az , Lukman, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.

Sabarno, Hari, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Sarundajang, SH, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, akarta: Pusataka Sinar Harapan, 2001.

Syafrudin, Ateng, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Bandung, Citra Aditrya bakti, 1993.

Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

Utama, Prabawa, *Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill, 1991.

B. Penelitian

Asmara, M. Galang, dkk, “Konstruksi Pola Hubungan Pusat Daerah Dalam Menegakkan Prinsip Negara Kesatuan”, *Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2009.

Indah, “Hubungan Wewenang Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”, *Jurnal*, Rechtidee Jurnal Hukum, Vol. 9. No. 2, Desember 2014.

Rahayu, Derita Prapti, Pengawasan Preventif sebagai Kontrol Pusat terhadap Daerah di Era Reformasi, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, No. 3, 2015.

Sutrisno, Endang, “Implementasi Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Berbasis Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu Untuk Kesejahteraan Nelayan (Studi di Perdesaan Nelayan Cangkol Kelurahan Lemahwungkuk Kecamatan Lemahwungkuk Kota Cirebon)”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi No. 1 Vol 14, (Januari 2014).

Supratikna, Hadi, dkk, *Pengkajian Hukum tentang Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pengelolaan Laut*, Jakarta: Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I, 2015.

Yulianto, Ii, “Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan di Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Tinjauan Pasal 16 s/d Pasal 20 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007)”, *Skripsi*, Fakultas Hukum, Universitas Jendral Sudirman, 2011.

Rumampuk, Regina, “Hak atas Pengelolaan Kawasan Pesisir di Provinsi Sulawesi Utara ”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Studi Ilmu Hukum, Unversitas Sam Ratulangi Manado, 2013.

Situmorang, Sodjuangon, “Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.”, *Disertasi*, PPS Fisip UI, Jakarta, 2002.

Sujamto, *Beberapa Aspek Pengawasan di Indonesia*, dalam Jurnal Derita Prapti Rahayu, Pengawasan Preventif sebagai Kontrol Pusat terhadap Daerahdi Era Reformasi, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2, No. 3, 2015.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2009.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 124.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 165.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 14.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 89.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 26 Tahun 2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1327.

Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 17 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, Berita Daerah Kabupaten Jepara Tahun 2010 Nomor 14.

Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 14 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, Berita Daerah Kabupaten Jepara Tahun 2016 Nomor 14.

Peraturan Bupati Kabupaten Jepara Nomor 41 Tahun 2010 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas kelautan dan Perikanan, Berita Daerah Kabupaten Jepara Tahun 2010 Nomor 262.

Peraturan Bupati Kabupaten Jepara Nomor 47 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan, Berita Daerah Kabupaten Jepara Tahun 2016.

Risalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Risalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Risalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Lain-lain

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bahan Mata Kuliah Negara Hukum dan Demokrasi, Disampaikan dalam Kuliah Program Pascasarjana Ilmu Hukum BKU HTN, Tanggal 02 September 2016.

Bahan Mata Kuliah Hukum Otonomi Daerah, Disampaikan dalam Kuliah Program Pascasarjana Ilmu Hukum BKU HTN, Tanggal 11 Oktober 2016.

Wawancara dengan Bapak Ir. M. Dian satriadi, M.si. Kepala Seksi Pengelolaan kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kabupaten Jepara, pada 7 November 2016.

Wawancara dengan Bapak Agung Partono, Sp.t. Kepala Bagian kelembagaan SETDA Kabupaten Jepara, pada 7 November 2016.

<http://kbbi.web.id/>, di akses pada 3 Desember 2016, Pukul 07.00 WIB.

https://id.m.wikipedia.org/wiki/geografis_Indonesia, di akses pada 23 Januari 2017, Pukul 13.00 WIB.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama Lengkap : Aini Rahmania
TTL : Jepara, 13 Maret 1991
Alamat : DK Kauman, RT 14 RW 01, Desa Klepu, Kecamatan Keling, Kabupaten Jepara, Jawa Tengah.
Agama : Islam
Email : rahmaniajepara@gmail.com

Riwayat Pendidikan Formal:

- | | |
|-------------------------------------------------|------------|
| 1. MI Najjatul Falah | Lulus 2003 |
| 2. Diniyah/MTS Perguruan Islam Mathali'ul Falah | Lulus 2007 |
| 3. MA Perguruan Islam Mathali'ul Falah | Lulus 2010 |
| 4. SI Prodi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga | Lulus 2015 |
| 5. S2 Pascasarjana Hukum UII | Lulus 2017 |

Yogyakarta, 20 Februari 2017

Penulis,

Aini Rahmania