



Kekosongan Regulasi dan Ketimpangan Fiskal Daerah di Sektor Kelautan: Kajian Normatif Atas Undang-Undang Cipta Kerja

Fahrur Rozi¹, Syofiarti², Dian Bakti Setiawan³.

¹Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, faroz80@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, syofiarti@law.unand.ac.id

³Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, setiawandianbakti@gmail.com

Corresponding Author: faroz80@gmail.com¹

Abstract: Law Number 6 of 2023 concerning the Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation (hereinafter the Job Creation Law) has fundamentally transformed business licensing governance in the marine sector. Through the Omnibus Law approach, this law centralizes authority that was previously decentralized to regional governments, particularly regarding marine spatial utilization licensing and regional levy collection. This study aims to examine the synchronization and harmonization of legal norms in the hierarchy of legislation after the enactment of the Job Creation Law in the marine sector, and to identify its legal implications for fiscal decentralization and Regional Original Revenue (PAD). This research employs a normative legal research method with a statutory approach. The findings indicate that the Job Creation Law creates a contradiction in terminis between norms granting authority in formal laws and norms limiting their implementation in implementing regulations, resulting in regulatory gaps at the regional level. Fiscal centralization through Government Regulation Number 85 of 2021 implies the loss of regional government potential revenue from the marine sector, estimated at IDR 205 billion from a single instrument alone, and worsens fiscal capacity disparities between regions. The regulatory framework needs refinement through proportional delegation of authority to regional governments, combined with administrative discretion under strict oversight and the formulation of local initiative regulations to address existing legal gaps.

Keyword: Job Creation Law, Fiscal Decentralization, Marine Sector, Regional Autonomy, Regional Original Revenue, Regulatory Gap.

Abstrak: Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) secara fundamental mentransformasi tata kelola perizinan berusaha di sektor kelautan. Melalui pendekatan *Omnibus Law*, undang-undang ini melakukan sentralisasi kewenangan yang sebelumnya bersifat desentralistik kepada pemerintah daerah (Pemda), khususnya terkait perizinan pemanfaatan ruang laut dan pemungutan retribusi daerah. Penelitian ini bertujuan mengkaji sinkronisasi dan harmonisasi norma hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan pasca berlakunya UU Cipta Kerja di sektor kelautan, serta

mengidentifikasi implikasi hukum yang ditimbulkannya terhadap desentralisasi fiskal dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa UU Cipta Kerja menimbulkan *contradiction in terminis* antara norma yang memberi kewenangan pada undang-undang formal dengan norma yang membatasi pelaksanaannya pada peraturan turunan, sehingga terjadi kekosongan regulasi perizinan di tingkat daerah. Sentralisasi fiskal melalui Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021 berimplikasi pada hilangnya potensi penerimaan Pemda dari sektor kelautan yang diperkirakan mencapai Rp205 miliar dari salah satu instrumen saja, serta memperburuk ketimpangan kapasitas fiskal antardaerah. Diperlukan penyempurnaan kerangka regulasi melalui pendelegasian kewenangan proporsional kepada Pemda, disertai pemberian diskresi administratif dengan pengawasan ketat dan penyusunan Peraturan Daerah inisiatif untuk mengisi kekosongan hukum yang ada.

Kata Kunci: Undang-Undang Cipta Kerja, Desentralisasi Fiskal, Sektor Kelautan, Otonomi Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Kekosongan Regulasi.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia menyimpan potensi ekonomi kelautan yang luar biasa. Berdasarkan kajian yang dikemukakan oleh mantan Menteri Kelautan dan Perikanan, Rokhmin Dahuri, potensi ekonomi kelautan Indonesia bernilai sebesar USD 1,4 triliun per tahun atau setara dengan lima kali Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dengan potensi penciptaan lapangan kerja bagi 45 juta penduduk.¹ Besarnya potensi ini menuntut pengelolaan yang optimal, termasuk melalui mekanisme desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah pesisir untuk mengelola dan memungut manfaat ekonomi dari sumber daya kelautan di wilayahnya.

Secara konstitusional, kerangka desentralisasi fiskal sektor kelautan berpijak pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian merinci bahwa kelautan dan perikanan merupakan urusan pemerintahan pilihan yang pengelolaannya dapat didelegasikan kepada daerah.² Khusus bagi pemerintah daerah provinsi, kewenangan pengelolaan wilayah laut ditetapkan mencakup wilayah 0 hingga 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas.

Paradigma desentralisasi fiskal tersebut mengalami pergeseran signifikan pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Dengan menggunakan pendekatan *Omnibus Law*, undang-undang ini menyederhanakan dan menyeragamkan perizinan berusaha melalui sistem *Online Single Submission* (OSS) yang dioperasikan oleh pemerintah pusat.³ Perubahan ini secara tidak langsung menarik kewenangan perizinan yang sebelumnya berada pada pemerintah daerah kembali ke tangan pemerintah pusat, sehingga mengurangi ruang fiskal daerah yang bersumber dari retribusi perizinan sektor kelautan.

¹ Rokhmin Dahuri, "Potensi Ekonomi Kelautan Indonesia", dikutip dalam naskah tesis Fahrur Rozi, *Desentralisasi Fiskal di Sektor Kelautan Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja*, Program Magister Hukum Universitas Andalas, 2026, hlm. 4.

² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 12 ayat (3) huruf a dan Pasal 27.

³ Agnes Fitriyantica, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law," *Gema Keadilan* 6, no. 3 (2019): 314.

Kondisi tersebut semakin diperparah oleh diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang Berlaku pada Kementerian Kelautan dan Perikanan, yang secara eksplisit mengalihkan penerimaan dari pemanfaatan ruang laut ke kas negara pusat. Sementara itu, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah justru luput mengatur kewenangan daerah dalam memungut retribusi atas perizinan sektor kelautan, sehingga menciptakan kekosongan hukum yang merugikan daerah pesisir.⁴

Ketimpangan fiskal akibat kondisi tersebut tercermin dalam data Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) yang diterbitkan oleh Kementerian Keuangan, yang menunjukkan bahwa 42,11 persen dari 38 provinsi di Indonesia berada pada kategori kapasitas fiskal rendah. Mayoritas provinsi pesisir yang memiliki potensi sumber daya kelautan tinggi justru masuk dalam kategori tersebut, yang mengindikasikan adanya *missing link* antara potensi sumber daya alam dengan kapasitas fiskal daerah.⁵ Situasi ini menimbulkan pertanyaan mendasar: apakah kerangka regulasi yang dibentuk oleh UU Cipta Kerja telah konsisten dengan semangat desentralisasi fiskal yang diamanatkan oleh konstitusi?

Tulisan ini bermaksud menjawab dua permasalahan pokok: pertama, bagaimana pengaturan desentralisasi fiskal di sektor kelautan dalam hierarki peraturan perundang-undangan pasca berlakunya UU Cipta Kerja; dan kedua, bagaimana implikasi hukum yang ditimbulkan oleh regulasi tersebut terhadap otonomi fiskal daerah pesisir. Melalui pendekatan hukum normatif, kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis sekaligus rekomendasi kebijakan bagi pembenahan kerangka hukum desentralisasi fiskal sektor kelautan di Indonesia.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang menggunakan bahan hukum sebagai objek utama kajian untuk menganalisis konsistensi, harmonisasi, dan sinkronisasi norma-norma hukum dalam suatu sistem peraturan perundang-undangan.⁶ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah kesesuaian norma secara vertikal (antara peraturan yang berkedudukan berbeda dalam hierarki) maupun secara horizontal (antara peraturan yang sederajat atau setara).⁷

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini mencakup tiga lapisan. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku, sementara itu bahan hukum sekunder mencakup literatur akademis, hasil penelitian terdahulu, dan jurnal ilmiah yang relevan dengan topik desentralisasi fiskal, hukum tata negara, dan pengelolaan sektor kelautan. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan kamus besar bahasa Indonesia untuk keperluan terminologi.⁸ Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif-analitis, dengan melakukan interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap norma-norma hukum yang dikaji.

⁴ Afifulloh, Tunggal Anshari SN, dan Shinta Hadiyantina, "Politik Hukum Pengaturan Pajak dan Retribusi Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022," Klausula 2, no. 2 (Oktober 2023): 102.

⁵ Sekretariat Direktorat Jenderal Perimbangan Kementerian Keuangan, Himpunan Peraturan dan Kebijakan Pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Edisi Triwulan IV 2024 (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2025), hlm. 2061.

⁶ Iman Jalaludin Rifa'i, et al., Metodologi Penelitian Hukum (Jakarta: Sada Kurnia Pustaka, 2023), hlm. 45.

⁷ Saifulah, Tipologi Penelitian Hukum, Cetakan Kesatu (Bandung: PT Refika Aditama, 2018), hlm. 32.

⁸ *Ibid.*, hlm. 34.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan Teoritis: Hierarki Perundang-undangan dan Desentralisasi Fiskal

Analisis normatif dalam penelitian ini bertumpu pada dua teori utama, yakni Teori Hierarki Norma (*Stufenbau Theorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dan teori desentralisasi fiskal. Hans Kelsen dalam karyanya *Pure Theory of Law* (1967) menyatakan bahwa norma hukum tersusun secara berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana norma yang lebih rendah harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.⁹ Teori ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky yang membagi hierarki norma ke dalam beberapa sub-kategori, yaitu *Staatsfundamentalnorm* (norma dasar negara), *Staatsgrundgesetz* (aturan dasar negara), *Formelle Gesetz* (undang-undang formal), dan *Verordnung en Autonome Satzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom).¹⁰

Dalam konteks hukum positif Indonesia, teori Kelsen diadopsi melalui Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menetapkan hierarki peraturan dari UUD 1945 di posisi tertinggi hingga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di posisi terendah. Pancasila berkedudukan sebagai *Staatsfundamentalnorm* sebagaimana dikembangkan oleh A. Hamid S. Attamimi dalam konteks Indonesia.¹¹ Berdasarkan kerangka ini, setiap peraturan yang lebih rendah, termasuk peraturan pemerintah dan peraturan menteri, wajib tunduk pada dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, termasuk prinsip-prinsip otonomi daerah yang telah dijamin secara konstitusional.

Sementara itu, desentralisasi fiskal merupakan bagian integral dari konsep otonomi daerah. Secara gramatikal, Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan desentralisasi sebagai sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah.¹² Dalam dimensi fiskal, desentralisasi berarti pengakuan atas hak kewenangan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, mencakup kewenangan memungut pajak dan retribusi daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah. Anwar Nasution menegaskan bahwa desentralisasi fiskal yang efektif mensyaratkan keseimbangan antara pelimpahan kewenangan dengan kapasitas sumber daya yang memadai bagi daerah penerima kewenangan.¹³

Pengaturan Desentralisasi Fiskal Sektor Kelautan dalam UU Cipta Kerja

Sebelum berlakunya UU Cipta Kerja, kerangka desentralisasi kewenangan pengelolaan sektor kelautan telah mengalami beberapa kali perubahan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan perizinan dan pengelolaan wilayah laut secara proporsional kepada pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Kemudian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, memberikan kewenangan kepada daerah provinsi untuk menerbitkan izin pemanfaatan (*Hak Pengusahaan Perairan Pesisir/HP-3*). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 selanjutnya menegaskan bahwa kelautan dan perikanan merupakan urusan

⁹ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, 5th ed. (The Law Book Exchange, 2008), hlm. 221–224.

¹⁰ Hans Nawiasky, *Bayerisches Verfassungsrecht* (München, Berlin und Leipzig: Z. Schweitzer Verlag, 1923), hlm. 398.

¹¹ I.N.P.B. Atmadja dan I. Budiarta, *Teori-Teori Hukum* (Setara Press, 2018), hlm. 72.

¹² Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, entri "desentralisasi fiskal", <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/desentralisasi%20fiskal>.

¹³ Anwar Nasution, "The Government Decentralization Program in Indonesia," dalam *Central and Local Government Relations in Asia* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017), hlm. 7.

pemerintahan pilihan yang dapat diselenggarakan oleh daerah, termasuk pengelolaan sumber daya alam di perairan 0 sampai 12 mil laut.¹⁴

Transformasi fundamental terjadi ketika UU Cipta Kerja mengubah ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, yang semula mensyaratkan izin lokasi pemanfaatan ruang pesisir dari pemerintah daerah, menjadi mensyaratkan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL) yang hanya dapat diterbitkan oleh pemerintah pusat. Ketentuan baru berbunyi: "Setiap Orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari Perairan Pesisir wajib memiliki Kesesuaian Pemanfaatan Ruang Laut dari Pemerintah Pusat."¹⁵ Perubahan ini secara eksplisit mengalihkan kewenangan yang sebelumnya berada di tangan gubernur kepada Menteri Kelautan dan Perikanan (KP), sehingga menghilangkan sumber retribusi daerah dari perizinan pemanfaatan ruang laut.

Perubahan kewenangan ini kemudian ditopang oleh sejumlah peraturan pelaksana. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko memperkenalkan sistem perizinan berbasis risiko yang dioperasikan melalui platform OSS. Dalam sistem ini, usaha berisiko rendah cukup memerlukan Nomor Induk Berusaha (NIB), usaha berisiko menengah memerlukan sertifikat standar, dan usaha berisiko tinggi wajib memiliki izin yang lebih ketat.¹⁶ Adapun Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang mengatur Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) untuk sektor kelautan, khususnya KBLI Nomor 109 dan 110, yang sebagian besar menempatkan kewenangan perizinan pada gubernur namun dengan batasan teknis yang ketat dari pusat.

Yang paling signifikan dari perspektif desentralisasi fiskal adalah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021, yang menetapkan tarif PNPB atas berbagai jenis pemanfaatan ruang laut dan sumber daya kelautan, mulai dari pemanfaatan pasir laut (35% x volume x harga patokan), kegiatan wisata bawah laut (Rp7.500/m³/tahun), hingga pembangunan infrastruktur kelautan (Rp17.320.000.000/anjungan).¹⁷ Seluruh penerimaan ini mengalir ke kas negara pusat, tanpa ada mekanisme bagi hasil yang proporsional kepada pemerintah daerah penghasil. Kondisi inilah yang menciptakan sentralisasi fiskal *de facto* di sektor kelautan.

Ironinya, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang seharusnya menjadi instrumen desentralisasi fiskal di tingkat daerah justru luput mengatur jenis retribusi perizinan sektor kelautan yang dapat dipungut oleh Pemda. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD pada Pasal 88 ayat (8) memang membuka peluang penambahan jenis retribusi melalui peraturan pemerintah, namun peluang tersebut tidak dimanfaatkan untuk mengakomodasi kewenangan fiskal daerah di sektor kelautan.¹⁸ Kondisi ini menimbulkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang merugikan daerah-daerah pesisir yang memiliki potensi sumber daya kelautan besar.

Kontradiksi Normatif: Antara Desentralisasi dan Sentralisasi

Kajian hierarki peraturan perundang-undangan secara vertikal menunjukkan adanya *contradiction in terminis* yang mendasar dalam pengaturan desentralisasi fiskal sektor

¹⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 27.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Pasal yang mengubah Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014.

¹⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, Pasal 1 angka 1.

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNPB yang Berlaku pada Kementerian KP, Lampiran I, hlm. 5–8.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Pasal 88 ayat (8) dan (9).

kelautan. Pada tingkat undang-undang formal (*formelle Gesetz*), UU Cipta Kerja dalam batang tubuhnya secara konsisten mencantumkan asas desentralisasi sebagai salah satu landasan penyelenggaraan kelautan, sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan yang tetap berlaku. Namun, pada tingkat peraturan pelaksana (*Verordnung*), implementasinya justru bersifat sentralistik.¹⁹

Kontradiksi ini bertentangan dengan prinsip *lex superior derogat legi inferiori* yang menjadi asas fundamental dalam hierarki norma Kelsen. Sesuai prinsip ini, norma yang lebih rendah harus tunduk pada norma yang lebih tinggi; jika norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, maka norma tersebut seharusnya batal demi hukum.²⁰ Namun dalam praktik, kekosongan regulasi di tingkat peraturan pemerintah telah menciptakan situasi di mana Pemda secara *de facto* tidak dapat melaksanakan kewenangan fiskal di sektor kelautan meski secara normatif hal tersebut dimungkinkan oleh undang-undang yang lebih tinggi.

Dari perspektif horizontal, terdapat pula inkonsistensi antara UU Cipta Kerja dengan UU HKPD. UU HKPD sebagai undang-undang yang sederajat secara eksplisit mengamanatkan kewenangan Pemda untuk memungut retribusi atas pemberian izin tertentu, termasuk izin yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam. Sementara itu, UU Cipta Kerja beserta peraturan turunannya justru menghapus objek retribusi tersebut dengan mengalihkan seluruh kewenangan perizinan ke pusat.²¹ Situasi ini menuntut penerapan asas *lex posterior derogat legi priori* namun tanpa kejelasan norma yang mengatur kewenangan fiskal daerah sebagai kompensasinya, konflik norma ini menjadi tidak terselesaikan dan merugikan daerah.

Permasalahan konstitusional juga muncul dari perspektif *staatsgrundgesetz*. Sentralisasi kewenangan fiskal sektor kelautan yang dilakukan UU Cipta Kerja berpotensi bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yang menjamin pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pernah menyatakan bahwa UU Cipta Kerja dalam wujud aslinya bersifat inkonstitusional bersyarat, yang mengkonfirmasi bahwa terdapat dimensi konstitusional yang bermasalah dalam undang-undang tersebut.²²

Implikasi Hukum terhadap Otonomi Fiskal Daerah Pesisir

Kekosongan regulasi perizinan sektor kelautan di tingkat daerah membawa serangkaian implikasi hukum yang bersifat kaskadik. Implikasi pertama adalah ketidakpastian hukum (*rechtszekerheid*) bagi pelaku usaha sektor kelautan. Ketiadaan norma yang mengatur secara jelas prosedur perizinan daerah di sektor ini membuat pelaku usaha menghadapi kebingungan hukum: apakah izin yang diterbitkan oleh pemerintah daerah sebelum UU Cipta Kerja masih berlaku? Apakah daerah berwenang menerbitkan izin baru? Ketidakpastian ini menghambat investasi dan berdampak negatif pada pertumbuhan ekonomi daerah pesisir.²³

Implikasi kedua berkaitan dengan kemandegan pelayanan publik. Berdasarkan peraturan yang berlaku, pemerintah daerah tidak lagi memiliki kewenangan menerbitkan izin pemanfaatan ruang laut, namun pemerintah pusat belum mampu secara efektif mengisi

¹⁹ Desi Syahrani, et al., "Desentralisasi Fiskal dan Politik dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia," JLEB, ahead of print, 2024, hlm. 212.

²⁰ Hans Kelsen, Pure Theory of Law, hlm. 228.

²¹ KPPN Muko-Muko, "Undang-Undang HKPD, Refleksi dan Penyelaras Fiskal Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah," Djpb.Kemenkeu.Go.Id, para. 3.

²² Ismah Naqiyah dan Ghunarsa Sujatnika, "Politik Hukum Perizinan Berusaha di Daerah Pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020," SYARIATI, ahead of print, 2023, hlm. 66.

²³ Dita Nur Mayasari, "Kepastian Hukum Bagi Pelaku Bisnis dalam Memperoleh Izin Berusaha Melalui OSS," Media Hukum Indonesia 3, no. 3 (2025): hlm. 2.

kekosongan tersebut akibat keterbatasan kapasitas dan jangkauan administratif. Masyarakat nelayan dan pengusaha kelautan skala kecil yang secara geografis lebih dekat dengan pemerintah daerah menjadi pihak yang paling dirugikan, karena harus menempuh prosedur yang lebih panjang dan mahal ke pusat untuk mendapatkan perizinan.²⁴

Implikasi ketiga adalah potensi konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Kasus pagar laut sepanjang 30,16 km di perairan Kabupaten Tangerang yang muncul pada awal tahun 2025 merupakan ilustrasi konkret dari ketidakjelasan batas kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan ruang laut.²⁵ Pembangunan struktur tersebut tanpa kejelasan izin dari pihak yang berwenang, dan kesimpangsiuran kewenangan antar instansi dalam menanganinya, mencerminkan ketiadaan tata kelola (*governance*) yang efektif akibat kekosongan regulasi. Demikian pula, sengketa klaim wilayah pulau-pulau kecil antara Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Aceh yang terjadi baru-baru ini menunjukkan bahwa penarikan kewenangan ke pusat tidak serta merta menyelesaikan konflik antarwilayah.²⁶

Implikasi keempat adalah penurunan kapasitas fiskal daerah pesisir dan memburuknya ketimpangan antar daerah. Data Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa estimasi potensi penerimaan dari instrumen Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (PKKPRL) saja mencapai Rp205 miliar, yang seluruhnya masuk ke kas negara pusat.²⁷ Dengan formula Kapasitas Fiskal Daerah yang memperhitungkan pendapatan dikurangi belanja tertentu dan pengeluaran pembiayaan tertentu, hilangnya potensi penerimaan dari sektor kelautan ini secara langsung menurunkan KFD provinsi-provinsi pesisir. Kondisi ini mendorong beberapa Pemda mencari sumber pendapatan alternatif melalui jalur yang tidak selalu tepat, seperti peningkatan Pajak Bumi dan Bangunan yang memicu protes masyarakat sebagaimana terjadi di Kabupaten Pati.²⁸

Implikasi kelima menyangkut pelemahan kapasitas kelembagaan daerah dalam pengelolaan kelautan. Ketika kewenangan teknis perizinan ditarik ke pusat, daerah kehilangan insentif untuk membangun kapasitas sumber daya manusia sebagai Pengelola Ekosistem Laut dan Pesisir (PELP). Bartolini, Stossberg, dan Blöchliger dalam kajian mereka untuk OECD menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal yang efektif berkorelasi positif dengan pengurangan disparitas regional, namun sentralisasi yang tidak diimbangi dengan transfer fiskal yang memadai justru memperburuk ketimpangan.²⁹ Kondisi ini sejalan dengan temuan penelitian ini, di mana 42,11 persen provinsi Indonesia berada pada kategori kapasitas fiskal rendah, dan mayoritas adalah provinsi pesisir yang kehilangan sumber pendapatan dari sektor kelautan akibat sentralisasi.

Perbandingan Model Desentralisasi Fiskal Sektoral: Perspektif Komparatif

Guna memberikan perspektif yang lebih komprehensif, kajian ini juga menelaah pengalaman negara-negara lain dalam mengelola desentralisasi fiskal sektor sumber daya alam. India, sebagai negara federasi yang besar, menerapkan sistem Komisi Keuangan

²⁴ Maret Priyanta, "Implikasi Konsep Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut," *Jurnal Wasaka Hukum* 5, no. 1 (April 2021): hlm. 23.

²⁵ Hendrik Khoirul Muhid, "15 Fakta Pagar Laut Sepanjang 30,16 Km di Perairan Tangerang," *Www.Tempo.Co*, 15 Januari 2025, para. 3.

²⁶ Nur Amalia Abbas, "Sengketa Empat Pulau di Aceh: Solusi Hukum dan Peran Pengadilan," *Mahkamahagung.Go.Id*, 16 Juni 2025.

²⁷ Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut, *Data Identifikasi Pemanfaatan Ruang Laut 2025*, dikutip dalam Fahrur Rozi, *Op.Cit.*, hlm. 127–128.

²⁸ BBC Indonesia, "Empat Warga Pati Ditangkap Polda Jateng Terkait Demo Menuntut Mundur Bupati Sudewo," *Www.Bbc.Com*, Oktober 2025.

²⁹ D. Bartolini, S. Stossberg, dan H. Blöchliger, "Fiscal Decentralisation and Regional Disparities," *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1330 (Paris: OECD Publishing, 2016), Abstrak.

(*Finance Commission*) yang bekerja secara periodik untuk menetapkan formula bagi hasil antara pemerintah pusat dan negara bagian, termasuk atas pendapatan dari sumber daya alam.³⁰ Mekanisme ini memberikan kepastian hukum dan keadilan distributif yang tidak ditemukan dalam sistem yang berlaku di Indonesia pasca UU Cipta Kerja.

Brasil menawarkan model yang berbeda melalui Konstitusi 1988 yang secara langsung mengatur kewenangan fiskal di tingkat konstitusional. Negara bagian dan kotamadya di Brasil memiliki otonomi fiskal yang kuat, termasuk dalam mengelola sumber daya alam di wilayah yurisdiksi mereka.³¹ Model ini menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal yang efektif memerlukan jaminan konstitusional yang kuat, bukan sekadar pengaturan di tingkat undang-undang yang rentan diubah melalui mekanisme *Omnibus Law*.

Pengalaman dari kedua negara tersebut menunjukkan bahwa Indonesia memerlukan mekanisme pembagian fiskal yang lebih eksplisit dan terstruktur untuk sektor kelautan. Hal ini sejalan dengan spirit Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, yang menegaskan desentralisasi sebagai salah satu asas penyelenggaraan kelautan, namun membutuhkan operasionalisasi yang lebih konkret melalui peraturan turunan yang memadai.³²

Kerangka Solusi: Menuju Desentralisasi Fiskal yang Konstitusional

Berdasarkan analisis di atas, setidaknya terdapat tiga jalur solusi yang dapat ditempuh untuk mengatasi kekosongan regulasi dan ketimpangan fiskal di sektor kelautan. Pertama, revisi dan penyempurnaan kerangka regulasi melalui amendemen peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 perlu direvisi untuk mengakomodasi kewenangan Pemda dalam memungut retribusi atas izin tertentu di sektor kelautan, khususnya izin-izin yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang laut di dalam wilayah 0-12 mil yang secara teknis lebih efisien dikelola oleh pemerintah daerah. Peluang ini sesungguhnya telah dibuka oleh Pasal 88 ayat (8) UU HKPD.³³

Kedua, pendelegasian kewenangan dari Menteri KP kepada Gubernur sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut perlu diperkuat dan diperluas cakupannya. Bimasakti menyatakan bahwa instrumen delegasi kewenangan berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan mekanisme yang tepat untuk mengisi kekosongan kewenangan tanpa harus mengubah undang-undang pokok.³⁴ Dengan menetapkan parameter yang jelas, seperti tingkat risiko dan luasan wilayah tertentu, delegasi kewenangan kepada gubernur dapat dilakukan secara proporsional dan terstruktur. Mekanisme ini sesungguhnya telah ada dalam sistem hukum Indonesia melalui konsep *mandat* dan *delegasi* dalam hukum administrasi pemerintahan.

Ketiga, pemberian diskresi administratif kepada daerah dalam batas-batas tertentu. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa kewenangan pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, maupun mandat, dan bahwa kewenangan yang diperoleh melalui mandat tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat.³⁵ Atas dasar ini, pemerintah daerah dapat diberi diskresi untuk menerbitkan izin-izin tertentu sektor kelautan yang bersifat administratif-teknis, selama tidak bertentangan dengan norma-norma yang lebih tinggi dan

³⁰ Aliansi LPS, "Desentralisasi di India: Pemetaan Hasil Kerja Komisi Keuangan Negara," <https://decentralization.net/2021/12/fiscal-decentralization-in-india/>, diakses 22 Desember 2025.

³¹ PolSci.Institute, "Desentralisasi di Brasil: Sebuah Model Federalisme yang Tangguh," <https://polsci.institute/political-processes-institutions/fiscal-decentralization-brazil>, diakses 22 Desember 2025.

³² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, Pasal 5 huruf c (asas desentralisasi).

³³ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang HKPD, Pasal 88 ayat (8) dan ayat (9).

³⁴ Muhammad Adiguna Bimasakti, "Permasalahan Instrumen Delegasi Kewenangan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Proceeding APHTN-HAN 2*, no. 1 (2024): hlm. 191.

³⁵ Philipus M. Hadjon, 1997, dalam Sri Nurhari Susanto, "Metode Perolehan dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan," *Administrative Law and Governance Journal 3*, no. 3 (2020): hlm. 430.

dilakukan dengan pengawasan ketat dari pemerintah pusat. Bersamaan dengan itu, perlu didorong penyusunan Peraturan Daerah (*Perda*) inisiatif yang mengisi kekosongan hukum dalam bingkai kewenangan yang dimiliki daerah, berdasarkan asas legalitas dan dengan mengacu pada peraturan yang lebih tinggi.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis normatif yang telah dilakukan, penelitian ini menghasilkan dua kesimpulan pokok. Pertama, pengaturan desentralisasi fiskal di sektor kelautan oleh UU Cipta Kerja dan peraturan turunannya cenderung bersifat sentralistik dan tidak konsisten dengan semangat desentralisasi yang diamanatkan oleh konstitusi. Terdapat *contradiction in terminis* yang nyata: pada tingkat undang-undang formal, desentralisasi dikukuhkan sebagai asas penyelenggaraan kelautan, namun pada tingkat peraturan pelaksana, kewenangan fiskal daerah justru dieliminasi secara sistematis. Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2021 telah menciptakan sentralisasi fiskal *de facto*, sementara Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 luput mengatur kewenangan daerah dalam memungut retribusi perizinan sektor kelautan, sehingga menciptakan kekosongan hukum yang merugikan daerah pesisir.

Kedua, implikasi hukum yang ditimbulkan bersifat multi-dimensional: (a) ketidakpastian hukum bagi investasi di sektor kelautan akibat kekosongan regulasi perizinan; (b) potensi inkonstitusionalitas karena sentralisasi bertentangan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya yang dijamin Pasal 18 ayat (5) UUD 1945; (c) potensi konflik kewenangan antara pusat dan daerah dalam pengelolaan ruang laut; (d) penurunan kapasitas fiskal daerah pesisir dan memperburuknya ketimpangan antardaerah, dengan 42,11 persen provinsi berada pada kategori kapasitas fiskal rendah; serta (e) pelemahan kapasitas kelembagaan daerah dalam pengelolaan kelautan berkelanjutan.

Ketiga, penelitian ini merekomendasikan tiga jalur perbaikan: pertama, revisi Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 untuk mengakomodasi kewenangan retribusi daerah di sektor kelautan berdasarkan amanat Pasal 88 ayat (8) UU HKPD; kedua, penguatan instrumen delegasi kewenangan dari Menteri Kelautan dan Perikanan kepada Gubernur dengan parameter yang jelas dan proporsional; ketiga, pemberian diskresi administratif kepada pemerintah daerah disertai penyusunan Peraturan Daerah inisiatif untuk mengisi kekosongan hukum. Keberlanjutan pembangunan kelautan yang inklusif hanya dapat terwujud apabila kerangka hukum desentralisasi fiskal mampu menjamin keseimbangan antara kepentingan nasional dengan hak fiskal daerah pesisir.

REFERENSI

- Abbas, Nur Amalia. "Sengketa Empat Pulau di Aceh: Solusi Hukum dan Peran Pengadilan." *Mahkamahagung.go.id*, 16 Juni 2025.
- Afifulloh, Tunggal Anshari SN, dan Shinta Hadiyantina. "Politik Hukum Pengaturan Pajak dan Retribusi Daerah Pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022." *Klausula 2*, no. 2 (Oktober 2023): 102.
- Aliansi LPS. "Desentralisasi di India: Pemetaan Hasil Kerja Komisi Keuangan Negara." <https://decentralization.net/2021/12/fiscal-decentralization-in-india/>. Diakses 22 Desember 2025.
- Atmadja, I.N.P.B. dan I. Budiarta. *Teori-Teori Hukum*. Setara Press, 2018.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring*. Entri "desentralisasi fiskal." <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/desentralisasi%20fiskal>.
- Bartolini, D., S. Stossberg, dan H. Blöchliger. "Fiscal Decentralisation and Regional Disparities." *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1330. Paris: OECD Publishing, 2016.
- BBC Indonesia. "Empat Warga Pati Ditangkap Polda Jateng Terkait Demo Menuntut Mundur Bupati Sudewo." *www.bbc.com*, Oktober 2025.

- Bimasakti, Muhammad Adiguna. "Permasalahan Instrumen Delegasi Kewenangan Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Proceeding APHTN-HAN 2*, no. 1 (2024): 191.
- Dahuri, Rokhmin. "Potensi Ekonomi Kelautan Indonesia." Dikutip dalam naskah tesis Fahrur Rozi, *Desentralisasi Fiskal di Sektor Kelautan Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja*. Program Magister Hukum Universitas Andalas, 2026.
- Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut. *Data Identifikasi Pemanfaatan Ruang Laut 2025*. Dikutip dalam Fahrur Rozi, *Desentralisasi Fiskal di Sektor Kelautan Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja*. Program Magister Hukum Universitas Andalas, 2026.
- Fitryantica, Agnes. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Melalui Konsep Omnibus Law." *Gema Keadilan* 6, no. 3 (2019): 314.
- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*. 5th ed. The Law Book Exchange, 2008.
- KPPN Muko-Muko. "Undang-Undang HKPD, Refleksi dan Penyelaras Fiskal Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah." *Djpb.Kemenkeu.go.id*.
- Mayasari, Dita Nur. "Kepastian Hukum Bagi Pelaku Bisnis dalam Memperoleh Izin Berusaha Melalui OSS." *Media Hukum Indonesia* 3, no. 3 (2025).
- Muhid, Hendrik Khoirul. "15 Fakta Pagar Laut Sepanjang 30,16 Km di Perairan Tangerang." *www.tempo.co*, 15 Januari 2025.
- Naqiyyah, Ismah dan Ghunarsa Sujatnika. "Politik Hukum Perizinan Berusaha di Daerah Pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020." *SYARIATI*, ahead of print, 2023.
- Nasution, Anwar. "The Government Decentralization Program in Indonesia." Dalam *Central and Local Government Relations in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- Nawiasky, Hans. *Bayerisches Verfassungsrecht*. München, Berlin und Leipzig: Z. Schweitzer Verlag, 1923.
- PolSci.Institute. "Desentralisasi di Brasil: Sebuah Model Federalisme yang Tangguh." <https://polsci.institute/political-processes-institutions/fiscal-decentralization-brazil>. Diakses 22 Desember 2025.
- Priyanta, Maret. "Implikasi Konsep Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut." *Jurnal Wasaka Hukum* 5, no. 1 (April 2021).
- Rifa'i, Iman Jalaludin, et al. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Sada Kurnia Pustaka, 2023.
- Saifulah. *Tipologi Penelitian Hukum*. Cetakan Kesatu. Bandung: PT Refika Aditama, 2018.
- Sekretariat Direktorat Jenderal Perimbangan Kementerian Keuangan. *Himpunan Peraturan dan Kebijakan Pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Edisi Triwulan IV 2024. Jakarta: Kementerian Keuangan, 2025.
- Susanto, Sri Nurhari. "Metode Perolehan dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan." *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 3 (2020): 430.
- Syahrani, Desi, et al. "Desentralisasi Fiskal dan Politik dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia." *JLEB*, ahead of print, 2024.