

HAK ULAYAT LAUT: FENOMENA YANG PERLU DICERMATI DALAM MENYUSUN KADASTER KELAUTAN

*Tanjung Nugroho, Eko Budi Wahyono, Ign. Indradi, Slamet Wiyono**

Abstract: The phenomena on sea tenure by the traditional society in Nusantara maritime are spread from the western part up to the eastern area. The common property rights on maritime resources have not been explicitly admitted by the state, however, they are only considered as the state property. According to maritime anthropologists, the practice of sea tenure constitutes strategies of resources management. This is intended to preserve the fishermen's living conditions and marine resources. To a certain extent, the fish resources are said to belong to all people and openly accessed. This has led to a great crisis on fisheries and if this is not well controlled there will be human disasters.

Keywords: sea tenure, marine cadastre.

Intisari: Fenomena penguasaan atas sumber daya laut oleh masyarakat tradisional di benua maritim Nusantara tersebar dari ujung barat sampai wilayah bagian timur. Fenomena pemilikan bersama atas sumberdaya perairan ini sampai sekarang belum secara tegas diakui oleh Negara. Selama ini wilayah perairan selalu dianggap sebagai milik Negara. Menurut antropolog maritim, praktek penguasaan laut merupakan strategi pengelolaan sumber daya laut. Sebaliknya, cara pandang terhadap sumber daya perikanan sebagai milik semua orang dan bersifat 'terbuka' telah mendorong timbulnya krisis besar di bidang perikanan, dan jika tidak ada pengendalian maka tragedi kemanusiaan akan terjadi secara meluas.

Kata kunci: hak ulayat laut, kadaster kelautan

Pengelolaan perikanan ... harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal ... (UU Perikanan)

A. Pengantar

Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 (*United Nations Convention of the Law of the Sea 1982*, disingkat UNCLOS 1982) telah menyelesaikan masalah nelayan asing yang menangkap ikan di perairan suatu negara dengan kesepakatan Zona Ekonomi Eksklusif. Sekarang yang diperlukan adalah pengawasan dan penegakan hukum yang ketat agar tidak terjadi *illegal fishing*. Demikian pula terhadap nelayan sesama bangsa (suku, adat, kelompok) yang memasuki wilayah perairan yang dianggap sebagai Hak

Ulayat Laut (HUL) masyarakat tertentu belum ada kejelasan untuk menyelesaikannya, karena banyaknya suku bangsa di tanah air yang telah mengembangkan prinsip masing-masing tentang pemilikan laut berdasarkan adat beserta batas-batas wilayahnya.

HUL merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris, *sea tenure*. Menurut Laundsgaarde dalam Wahyono, dkk. (2000), istilah ini mengacu kepada seperangkat hak dan kewajiban timbal-balik yang muncul dalam hubungannya dengan pemilikan wilayah laut. *Sea tenure* adalah suatu sistem, di mana beberapa orang atau kelompok sosial masyarakat memanfaatkan wilayah laut, mengatur tingkat eksploitasi terhadap wilayah

* Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

tersebut, yang berarti juga melindunginya dari eksploitasi yang berlebihan. Selanjutnya Akimichi dalam Wahyono, dkk. (2000) mengatakan bahwa hak-hak pemilikan (*property rights*) mempunyai arti 'memiliki' (*to own*), 'memasuki' (*to access*), dan 'memanfaatkan' (*to use*). Hal itu tidak hanya mengacu pada wilayah penangkapan (*fishing ground*), tetapi juga mengacu pada teknik-teknik penangkapan, peralatan yang digunakan, atau bahkan sumberdaya yang ditangkap dan dikumpulkan. Berdasarkan pandangan itu, secara ringkas dapat dikatakan HUL adalah seperangkat aturan atau praktek pengelolaan wilayah laut dan sumberdaya yang terkandung di dalamnya. Seperangkat aturan ini menyangkut siapa yang memiliki hak atas suatu wilayah, batas-batas wilayah laut, jenis sumberdaya yang boleh diambil, dan teknik eksploitasi sumberdaya yang diperbolehkan yang ada di suatu wilayah laut.

Fenomena pemilikan bersama (*common property rights*) atas sumberdaya perairan ini sampai sekarang belum secara tegas diakui oleh Negara. Selama ini wilayah perairan selalu dianggap sebagai milik Negara (*state property*). Para individu mempunyai kewajiban mematuhi aturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah atau departemen sektoral yang mengelola sumberdaya itu. Demikian juga departemen yang bersangkutan mempunyai hak untuk memutuskan aturan main penggunaan dan pemanfaatannya. Atau sebaliknya, perairan juga dianggap sebagai wilayah tak bertuan (*open access*), tidak ada unsur pemilikan pada sumberdaya tersebut dari setiap orang atau kelompok sosial manapun. Artinya masing-masing individu atau kelompok orang hanya memiliki hak-hak istimewa (*privilege*), siapa cepat dia dapat, tetapi bukan hak pengelolaan.

Dalam pengertian milik bersama (*common property*) oleh suatu pranata adat, berarti masyarakat lokal memiliki hak untuk tidak mengikutsertakan individu/kelompok lain yang bukan

berasal dari kelompoknya, dan individu/kelompok lain tersebut mempunyai kewajiban untuk mematuhi statusnya sebagai orang luar. Sedangkan setiap anggota masyarakat yang terikat dalam sistem sosial tersebut memiliki hak dan kewajiban untuk mengelola dan memelihara sumberdaya sesuai dengan aturan yang telah disepakati bersama.

Sementara itu, sebagian besar nelayan-nelayan yang tinggal di desa-desa pesisir pada umumnya mempunyai taraf kesejahteraan hidup yang sangat rendah. Kesulitan mengatasi masalah kehidupan sehari-hari akibat kemiskinan serta kesenjangan sosial ekonomi telah menjadikan penduduk di kawasan ini harus menanggung beban hidup yang tidak dapat dipastikan kapan berakhirnya. Kerawanan di bidang sosial ekonomi ini berpotensi menjadi lahan subur bagi timbulnya kerawanan-kerawanan di bidang kehidupan yang lain. Dalam hal ini, para antropolog maritim berpendapat bahwa praktik-praktik HUL merupakan strategi pengelolaan sumberdaya untuk menjaga kelangsungan hidup ekonomi masyarakat nelayan dan menjaga kelestarian sumberdaya laut. Sebaliknya, cara pandang terhadap sumberdaya perikanan sebagai milik semua orang dan bersifat *open access* telah mendorong timbulnya krisis besar di bidang perikanan, dan jika tidak ada pengendalian yang efektif maka tragedi kemanusiaan akan terjadi secara meluas.

Fenomena penguasaan atas sumberdaya laut oleh masyarakat tradisional di Indonesia antara lain dinyatakan oleh Polunin. Ia menemukan fakta bahwa meskipun tidak semua wilayah di Indonesia menunjukkan praktik-praktik penguasaan wilayah laut, namun bukti-bukti menunjukkan adanya pola penguasaan wilayah laut yang tersebar dari ujung barat sampai wilayah Indonesia bagian timur. Pola-pola penguasaan wilayah laut tersebut sangat bervariasi, dan umumnya pemilikan itu berkaitan dengan hak

untuk menangkap ikan.

Kadaster kelautan (*marine cadastre*) yang dalam satu dasawarsa terakhir diwacanakan oleh pegiat kadaster untuk mengantisipasi berbagai kepentingan atas sumberdaya laut, baik di lingkungan perairan dekat pantai (*on shore*) maupun lepas pantai (*off shore*), kiranya perlu memperhatikan penguasaan laut oleh masyarakat-masyarakat adat bahari Nusantara agar kadaster yang dibangun nantinya dapat diterima oleh semua pihak. Kalau kadaster darat yang melahirkan kepastian hukum saat ini mengacu pada Undang-undang Pokok Agraria yang bersumber dari Hukum Adat, maka dalam menyusun kerangka kadaster kelautan juga seyogyanya memperhatikan hak-hak masyarakat adat laut.

B. Lingkungan Perikanan Tangkap dan Problematikanya

Perairan laut Indonesia memiliki potensi perikanan yang cukup kaya. Sebagai acuan sementara ini, potensi perikanan di perairan Indonesia sebanyak 6,7 juta ton per tahun. Sementara itu tingkat pemanfaatan ikan-ikan di perairan Indonesia telah mencapai 60% dari potensi lestariannya. Ini berarti bahwa produksi perikanan di Indonesia belum maksimal karena sumberdaya perikanan merupakan sumberdaya yang *renewable* (dapat diperbaharui). Pada beberapa wilayah perairan dangkal memang telah *over fishing*, tetapi pada perairan dalam belum mencapai pada tangkapan lebih (Kamaluddin, 2005).

Sumberdaya ikan memang merupakan komoditi yang memiliki karakteristik unik, karena ikan mengandung protein yang cita rasanya berbeda. Sekalipun tersedia bebas di laut, tingkat penangkapannya akan selalu mengancam keberlanjutan sumberdaya ikan tersebut. Dengan demikian, sekalipun setiap orang bebas menangkapnya, tentu tidak boleh melebihi ambang kepunahannya. Sementara itu laut masih dipersepsi sebagai wilayah bebas, maka perlakuannya

pun tetap dikategorikan sebagai sumberdaya yang bersifat *open access* atau sebagai sumberdaya yang setiap individu atau kelompok dapat dengan bebas mengakses kekayaan di dalamnya. Dengan naluri kebebasan tersebut ditambah dengan hadirnya revolusi biru, yaitu modernisasi teknologi penangkapan, maka tingkat eksploitasi ikan di beberapa zona tidak lagi memperhitungkan daya regenerasinya.

Sementara itu di kalangan masyarakat nelayan tradisional pada umumnya, tingkat sosial ekonomi yang rendah merupakan ciri kehidupan mereka di manapun. Tingkat kehidupan mereka sedikit di atas pekerja migran atau setaraf dengan petani gurem (Nigel J.H. Smith, 1981 dalam Kusnadi, 2002). Dibandingkan dengan kelompok masyarakat di sektor pertanian, nelayan buruh atau nelayan kecil dapat digolongkan sebagai lapisan sosial paling miskin. Unit-unit rumah tangga nelayan miskin biasanya ditempati oleh beberapa keluarga yang masih berkerabat atau tidak, sebagai strategi adaptasi mereka dalam menghadapi tekanan-tekanan kemiskinan.

Gambaran umum yang mudah dilihat dari kondisi kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi kehidupan masyarakat nelayan adalah fakta yang bersifat fisik berupa kualitas lingkungan permukiman. Kampung-kampung nelayan miskin akan mudah diidentifikasi dari kondisi rumah hunian mereka. Rumah-rumah yang sangat sederhana, berdinding anyaman bambu, berlantai tanah berpasir, beratap daun rumbia, dan keterbatasan perabot rumah tangga merupakan ciri umum dari tempat tinggal para nelayan buruh dan nelayan tradisional. Kondisi sebaliknya, di sekitar lingkungan tersebut berdiri beberapa rumah megah dengan segala fasilitas di dalamnya, yang mudah untuk dikenali sebagai tempat tinggal pemilik perahu, pedagang perantara (hasil laut) atau pedagang berskala besar, dan pemilik toko.

Pada umumnya, dalam masyarakat petani

dikenal adanya pekerjaan-pekerjaan sambilan yang menjadi sumber penghasilan pengganti ketika musim tanam dan sambil menunggu musim panen tiba, petani beserta anggota rumah tangganya biasa membuat barang-barang kerajinan, beternak, dan melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang bersifat non pertanian. Hal ini telah menjadi bagian integral dari aktivitas ekonomi mereka, dan jarang terjadi dalam aktivitas ekonomi rumah tangga nelayan, mengingat nelayan sangat terikat pekerjaan menangkap ikan di laut sehingga mempengaruhi pendapatan dan pengeluaran rumah tangganya (Mub-yarto, 1987 dalam Kusnadi, 2002).

Kemiskinan yang melanda kehidupan nelayan disebabkan oleh faktor-faktor yang kompleks. Faktor-faktor tersebut tidak hanya berkaitan dengan fluktuasi musim-musim ikan, keterbatasan sumberdaya manusia, modal dan akses, jaringan pemasaran yang eksploitatif terhadap mereka, tetapi juga disebabkan oleh dampak negatif revolusi biru (modernisasi perikanan) yang mendorong terjadinya pengurasan sumberdaya laut secara berlebihan. Proses ini terus berlangsung, dan dampak lebih lanjut yang sangat dirasakan oleh nelayan adalah semakin menurunnya tingkat pendapatan mereka dan sulitnya memperoleh hasil tangkapan. Saat ini, kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi merupakan persoalan krusial yang dihadapi nelayan, dan tidak mudah untuk diatasi (Kusnadi, 2002).

C. Lingkup Hak Ulayat Laut dan Kelestariannya

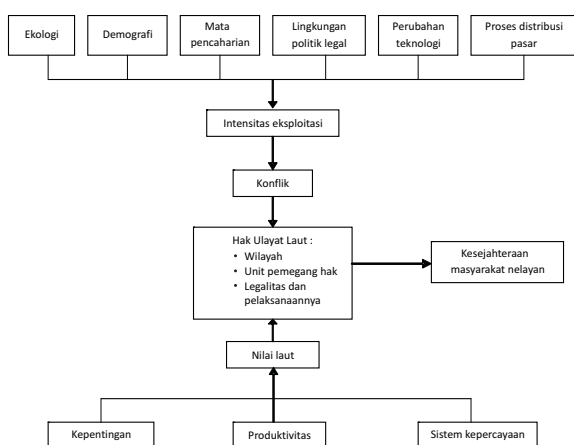
Perkembangan dunia maritim tradisional Indonesia mengenal berbagai macam persepsi tentang penguasaan laut, dalam hal ini ada perbenturan antara gagasan laut bebas dan laut tertutup. Yang terkenal adalah bantahan Sultan Alauddin dari Gowa Laut, yang mengatakan bahwa, “Bebas bagi umat manusia untuk laut

dilayari siapa saja, tidak boleh secara turun-temurun merasa memiliki sebidang laut yang berdekatan dengan pantainya”. Pandangan luas wilayah laut juga berbeda-beda, dari penguasaan “sejauh mata memandang” sampai keterbatasan sebuah teluk atau selat saja. Berikutnya Polunin dalam Wahyono (2006) menemukan kenyataan bahwa meskipun tidak semua wilayah di Indonesia menunjukkan praktik-praktik penguasaan wilayah laut, namun bukti-bukti menunjukkan adanya pola penguasaan wilayah laut yang tersebar dari ujung barat (Aceh), sampai wilayah Indonesia bagian timur (Kei, Tanimbar, Halma-hera). Pola-pola penguasaan wilayah laut tersebut sangat bervariasi. Secara garis besar dikenal konsep tentang adanya dua jenis wilayah laut, yaitu yang dimiliki masyarakat pantai dalam bentuk HUL, dan yang merupakan laut bebas.

Masyarakat nelayan tradisional yang masih pada tingkat hidup subsistensi biasanya mencari ikan di dekat pantai saja. Dengan alat penangkapan tradisional yang masih sederhana maka wilayah penangkapan mereka sangat terbatas pula. Lain halnya dengan masyarakat yang sudah sejak dari dulu kala mengadakan pelayaran jauh, umumnya menuntut adanya kebebasan berlayar dan lebih cenderung kepada prinsip laut yang terbuka dengan asas *mare liberium*. Kelompok nelayan pertama (tradisional) selalu merasa terancam bahwa lahan penangkapan ikan mereka akan habis dikuras oleh kelompok yang kedua karena peralatan yang digunakan lebih canggih. Kekhawatiran ini perlu diatasi dengan kepastian tentang hak-hak pemilikan (*property rights*) atau pemanfaatan atas sumberdaya yang sangat diperlukan untuk mengantisipasi keberlangsungan hidup pengelolaan sumberdaya oleh masyarakat tradisional.

Jika ditelaah lebih lanjut, sebagai sebuah pranata, HUL adalah bagian dari struktur ekonomi masyarakat adat nelayan. Bersama-sama dengan pranata lain, HUL membentuk struktur ekonomi

suatu komunitas nelayan. Jadi, HUL dipahami sebagai salah satu sistem pencaharian hidup yang fungsinya mendukung eksistensi suatu komunitas nelayan. Dengan demikian, HUL adalah suatu cara untuk memenuhi kebutuhan hidup nelayan, atau merupakan salah satu bagian dari pranata matapencaharian hidup yang menjadi dasar dari struktur ekonomi suatu komunitas nelayan. Selanjutnya HUL dapat diasumsikan sebagai salah satu cara produksi yang bersama dengan produksi lain, seperti perikanan dan pertanian, membentuk sistem produksi komunitas nelayan yang bersangkutan. Akan tetapi, HUL memiliki ciri khusus yang tidak dimiliki oleh cara produksi lainnya, yaitu adanya perangkat aturan adat yang mengatur pengelolaan dan akses terhadap sumberdaya yang dieksploitasi. Oleh karena itu terdapat interaksi aspek sosial budaya yang kompleks. Sebagai suatu sistem mata pencaharian hidup, HUL memperlihatkan aspek sosial, ekonomi, politik lokal, dan politik legal yang terlibat dalam suatu adaptasi masyarakat nelayan. (Wahyono, dkk., 2000). Secara skematis, lahirnya HUL dan implikasinya terhadap sosial ekonomi masyarakat dapat dilihat pada bagan berikut.



Bagan: Hak Ulayat Laut dan Variabel-variabel Pengaruh, serta Implikasinya. (diadaptasi dari Pollnac, 1984 dalam Wahyono, dkk., 2000)

Studi tentang HUL selama ini bertujuan untuk memahami kaitan antara perubahan HUL

sebagai sebuah pranata lokal dengan aspek sosial budaya, teknologi, ekonomi, dan politik masyarakat nelayan. Dengan demikian terdapat kaitan fungsional antara HUL dengan berbagai aspek sosial, budaya, dan lingkungan. Mengingat suatu pranata selalu terintegrasi secara fungsional ke dalam sistem kebudayaan, maka HUL juga perlu dilihat sebagai suatu pranata yang terpengaruh dan mempengaruhi beberapa aspek dalam sistem budaya (Lapian dalam Wahyono, dkk., 2000). Pendekatan fungsional ini merupakan penjabaran dari teori sistem umum (*general system theory*) yang bersifat terbuka. Hal ini sejalan dengan masyarakat maritim yang bersifat terbuka karena mobilitasnya yang tinggi, dan sesuai dengan sifat lingkungan laut yang merupakan sistem geografis yang terbuka, tetapi di lain pihak dicirikan oleh interaksi sosial budaya yang bersifat sistemik.

Berdasarkan beberapa literatur, variabel-variabel yang digunakan untuk mengkaji HUL adalah: (1) wilayah dan batas-batasnya (*region and those boundaries*); (2) unit sosial pemegang hak (*right-holding unit*); dan (3) legalitas (*legality*) beserta pelaksanaannya (*enforcement*). Variabel wilayah tidak hanya terbatas pada pembatasan area wilayah, tetapi juga eksklusivitas wilayah. Eksklusivitas ini dapat berlaku juga untuk sumberdaya laut, teknologi yang digunakan, tingkat eksploitasi, maupun batas-batas wilayah yang bersifat temporal. Sementara mengenai unit pemegang hak, hal ini beragam mulai dari yang sifatnya individual, kelompok kekerabatan, komunitas desa sampai negara. Hal yang menarik dari variabel unit pemegang hak adalah masalah bagaimana hak eksploitasi dialihkan dari satu pihak ke pihak lain, dan bagaimana pembagian hak ke dalam satu unit pemegang hak. Dalam masalah legalitas, yang menjadi pokok bahasan adalah dasar hukum yang melandasi berlakunya HUL, yang dalam beberapa kasus berupa aturan yang tertulis dan beberapa kasus yang lain meru-

pakan *extra legal* karena hanya didasarkan pada kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan masyarakat.

Selanjutnya, mengenai HUL dalam bentuk yang lebih dinamis lahir dari pertanyaan pokok, yaitu mengapa HUL dipraktikkan oleh suatu masyarakat dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya. Cukup banyak hipotesis yang berusaha menjawab pertanyaan ini, dan ada banyak variabel yang mengarahkan ada atau tidaknya aturan dan praktik HUL pada suatu masyarakat. Ada suatu hal yang merupakan kunci jawaban mengenai hal ini, yaitu anggapan bahwa laut merupakan suatu sumberdaya yang bernilai. Laut dikatakan bernilai jika memiliki sumberdaya, dan lingkungan ekologisnya sedemikian rupa sehingga orang dapat mengeksploitasinya. Hal ini berhubungan pula dengan mudah atau tidaknya proses distribusi berjalan, atau ada tidaknya pasar. Lebih jauh, apabila variabel-variabel di atas diidentifikasi dalam upaya mencari jawaban mengapa HUL dipraktikkan masyarakat, maka jawabannya lebih banyak terikat pada variabel kunci yang lain, yaitu konflik (Pollnac, 1984 dalam Wahyono, 2000). Hal ini merupakan suatu potensi yang cukup kuat atas berubahnya HUL, mulai berubahnya isi aturan maupun praktik HUL sampai pada menguat atau melemahnya praktik HUL. Sumber konflik yang utama adalah peningkatan eksploitasi. Hal ini berhubungan dengan penambahan unit eksploitasi, demografis, perubahan tingkat komersialisasi (pasar), kondisi ekologis sumberdaya, dan perubahan teknologi. Konflik juga dapat berhubungan dengan lingkungan fisik HUL, lingkungan politik legal, dan alternatif mata pencaharian.

D. Dinamika Hak Ulayat Laut sebagai Bentuk Adaptasi

HUL sebagai buah peradaban bersifat tidak stagnan, akan tetapi akan terus mengalami dinamika sebagai bentuk adaptasi terhadap lingkungan fisik dan sosial. Adaptasi dalam masalah

HUL ini dipahami secara umum sebagai cara suatu komunitas untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Adaptasi ini bersifat prosesual, dalam arti bahwa terjadi proses interaksi antara manusia dan lingkungan sekitarnya, dan proses itu selalu terbuka. Adaptasi dapat menghasilkan suatu bentuk pranata baru, di samping itu juga dapat memperkuat pranata lama yang sudah ada. Tetapi tidak tertutup kemungkinan bahwa pranata HUL juga bisa luntur dan lambat laun punah seperti yang terjadi di teluk Ratatotok – Minahasa (Nugroho, dkk, 2011). Adaptasi HUL ini bersifat evolutif, karena kemungkinan ada penyesuaian-penyesuaian baru untuk menjaga kelangsungan hidup suatu organisme atau komunitas (Alland, 1975; Orlove, 1980 dalam Wahyono, dkk., 2000).

Wahyono dkk. mengusulkan bahwa pendekatan prosesual perlu digunakan untuk mengamati gejala perubahan pola HUL dalam kaitannya dengan perubahan sosial budaya, teknologi, ekonomi dan politik legal. Pendekatan prosesual diterapkan untuk melihat kaitan antara evolusi tipe HUL dan aspek penting dari perubahan struktural sebuah komunitas nelayan. Selain bersifat prosesual, pendekatan yang juga dipakai bersumber dari teori sistem umum, yaitu suatu pendekatan yang mengkaji secara terbuka kaitan fungsional antara berbagai aspek dalam sistem budaya, sehingga dapat ditemukan pola saling keterkaitan (*feedback relationship*) dan pola sebab-akibat antar berbagai aspek tersebut.

Ada beberapa unsur dalam praktik HUL yang dapat dikaji secara komparatif, yaitu wilayah teknologi, lingkungan, dan organisasi sosial yang terlibat. Beberapa unsur ini secara fungsional akan berkaitan dengan perubahan-perubahan yang terdapat dalam struktur ekonomi, politik, dan sosial. Pendekatan komparatif ini menempatkan HUL sebagai suatu pola pengelolaan sumberdaya yang menjadi bagian dari cara produksi, atau bahkan cara produksi itu sendiri. Dengan

demikian, aspek HUL yang perlu diamati termasuk kegiatan produksi dan distribusi hasil. Kegiatan produksi adalah semua aktivitas sosial dan pemanfaatan teknologi yang berhubungan dengan aktivitas pemanfaatan sumberdaya laut. Sedangkan kegiatan distribusi adalah semua aktivitas sosial dan teknologi yang berkaitan dengan pembagian hasil tangkapan, di dalam komunitas maupun di luarnya. Hal yang paling khusus dalam studi HUL adalah menyangkut aspek batas wilayah dan sumberdaya. Sifat batas wilayah dalam sistem HUL tidak sekedar mengacu pada suatu wilayah yang dibatasi secara jelas dan tetap. Seringkali batas wilayah bersifat lentur (fleksibel) dan tidak memiliki batas yang jelas (Pollnac, 1984 dalam Wahyono, dkk., 2000). Di pihak lain, sumberdaya yang dimanfaatkan sering pula bersifat tidak menetap atau selalu bergerak (*mobile*), dengan suatu pola perpindahan yang bisa atau bahkan tidak bisa diramalkan. Melihat fakta yang demikian, kadaster laut pun perlu mencermati fenomena yang tidak sederhana ini. Kepastian area wilayah perlu memperhatikan dinamika yang sangat lentur ini, atau sepanjang tidak terjadi konflik kepentingan terhadap berbagai pemanfaatan laut yang ada oleh berbagai pihak.

E. Wacana Kadaster Kelautan: Menghormati Hak Ulayat

Konsep kadaster darat telah berkembang sepanjang sejarah sampai menjadi sistem yang resmi dan mapan seperti saat ini. Kadaster ini dapat dijelaskan sebagai sebuah sistem informasi pertanahan berbasis persil dengan informasi terbaru yang berisi catatan-catatan tentang tanah atau lahan. Hal-hal terkait yang termasuk di dalamnya adalah isu-isu semacam hak, larangan, tanggung jawab, serta batas-batasnya (FIG, 1995). Kadaster berisikan sebuah deskripsi geometris dari bidang-bidang tanah yang menjadi satu dengan catatan-catatan yang menjelaskan jenis-jenis, asal muasal dan kepemilikan, atau kontrol

terhadap kepemilikan, dan bahkan nilai tanah beserta pengembangannya. Pada saat ini di negara-negara maju, kadaster memainkan peranan yang penting dalam pengaturan pemanfaatan lahan.

Sejalan dengan kadaster darat dan infrastruktur data spasial yang secara bertahap terasa bermanfaat, wacana yang berkembang selanjutnya adalah mengimplementasikan informasi dan sistem manajemen tersebut ke laut. Hal ini karena manusia tidak dapat mengesampingkan kenyataan bahwa 70% permukaan bumi didominasi oleh lautan, dan sisanya telah semakin padat penduduk, di samping laut juga mempunyai sumberdaya yang berlimpah dengan berbagai jenis dan karakternya. Jenis dan karakter sumberdaya laut ini terutama jika dilihat di atas pertimbangan pemanfaatan sumberdaya dari perspektif sosial ekonomi masyarakat daratan utama. Karakteristik-karakteristik itu akan menjadi pertimbangan/kepentingan utama pada saat melihat daerah laut, seperti masalah pemanfaatan ruang laut untuk sewa-menyewa dan masalah perijinan untuk berbagai pemanfaatan (Munro-Faure, 1991 dalam Widodo, 2004).

Mengingat wilayah laut Negara Kesatuan Republik Indonesia lebih luas daripada daratannya, maka sudah waktunya Indonesia mempunyai peraturan perundang-undangan tentang ruang lautan, yang menyangkut ketentuan-ketentuan dasar (pokok) mengenai pentadbiran ruang lautan, antara lain kebijakan perencanaan, penataan dan pengelolaan terpadu ruang laut berbasis ekosistem, peranan masyarakat dalam pentadbiran lautan, termasuk di dalamnya dimensi spasial (pemetaan) dalam pengadministrasian ruang lautan dengan memperkenalkan adanya "kadaster laut" dan tata administrasinya (Rais, 2004). Dalam beberapa kasus di tanah air, ada tuntutan untuk memperhatikan keserasian antara kadaster yang telah berkembang di darat dengan kadaster laut dalam implementasinya. Sebagai contoh kasus reklamasi pantai di Kota

Bitung–Sulawesi Utara, di mana para nelayan yang mengaku masyarakat adat pantai mengklaim bahwa pantai tersebut merupakan ulayat mereka, sehingga mereka membuat tuntutan ganti kerugian atas sumberdaya yang telah mereka kuasai secara turun-temurun.

Berkaitan dengan hal di atas, perlu dilakukan studi yang lebih mendalam dan komprehensif menyangkut keseluruhan wilayah perairan Indonesia sebelum dilakukan sebuah musyawarah yang menghasilkan konvensi pada tingkat nasional yang mengatur segala sesuatu tentang pelayaran dan pemanfaatan laut nasional. Menurut pengalaman dunia internasional di masa lampau, hukum laut antar bangsa yang ditentukan oleh sekelompok negara saja, yakni negara-negara adikuasa maritim, belum cukup menjamin bahwa hukum tersebut akan dihormati dan dipatuhi oleh semua bangsa, terlebih bila konfigurasi kekuatan laut berubah (Lapian dalam Wahyono, dkk., 2000). Demikian juga hukum laut nasional akan lebih kuat keabsahannya jika didasarkan atas sebuah studi yang memperhatikan berbagai macam aspek yang menyangkut prinsip pemilikan laut yang berlaku pada sekian banyak kelompok masyarakat pantai di perairan Nusantara. Dengan kata lain, hukum laut nasional ini hendaknya tidak ditentukan dari atas saja, melainkan perlu dipelajari dahulu berbagai macam hak ulayat lokal. Seabrook (2000) menyatakan bahwa masyarakat adat yang hidup dalam kebudayaan-kebudayaan yang merupakan ekspresi dari ceruk ekologis yang melindungi mereka, dapat melawan pengaruh buruk dari liberalisasi ekonomi global. Oleh karena itu, penataan sistem pengelolaan sumberdaya laut tradisional dalam kerangka ekonomi kerakyatan yang mampu mengakomodasi hak-hak masyarakat lokal mendesak untuk dilakukan dalam menyusun hukum laut nasional. Penataan ini difokuskan pada reformasi kebijakan dan pemberdayaan masyarakat lokal melalui

peningkatan porsi kewenangan dan partisipasinya dalam perumusan, implementasi, dan kontrol pengelolaan sumberdaya laut. (Wahyono, dkk., 2000)

Lebih lanjut, Lapian juga menyarankan bahwa asas yang menjiwai Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 harus menjadi dasar pula bagi hukum laut nasional. Prinsip laut bebas dan laut tertutup harus ditinggalkan dan diganti dengan asas bahwa laut adalah pusaka kita bersama (*the common heritage of mankind*), dan sebagai pusaka merupakan titipan (*trusteeship*) untuk dapat dimanfaatkan demi kelangsungan hidup kita masing-masing. Maka di samping hak yang diberikan, ada pula kewajiban untuk mengelola dan menjaga keseimbangan ekologi, sebuah aspek yang sebenarnya telah ada pada beberapa hak ulayat setempat.

F. Kesimpulan

HUL bersama dengan pranata lain membentuk struktur ekonomi suatu komunitas nelayan, atau HUL dapat dikatakan sebagai salah satu sistem mata pencaharian hidup yang berfungsi untuk mendukung eksistensi suatu komunitas nelayan tradisional yang selama ini terus-menerus terdesak oleh modernisasi penangkapan ikan. Untuk mengantisipasi kelangsungan hidup pengelolaan sumberdaya oleh masyarakat tradisional itu sangat diperlukan kepastian tentang hak-hak pemilikan (*property rights*) dan pemanfaatan atas sumberdaya itu. Dengan demikian sudah waktunya Indonesia mempunyai peraturan perundang-undangan tentang ruang lautan yang menyangkut ketentuan-ketentuan dasar (pokok) mengenai pentadbiran ruang lautan dengan melibatkan peranan masyarakat lokal, termasuk di dalamnya aspek dimensi spasial dalam pengadministrasian ruang lautan (kadaster laut) dan tata administrasinya.

Berkaitan dengan itu, perlu dilakukan studi yang lebih mendalam dan komprehensif

menyangkut keseluruhan wilayah perairan Indonesia sebelum dilakukan sebuah musyawarah yang menghasilkan konvensi pada tingkat nasional yang mengatur segala sesuatu tentang penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan laut nasional. Dalam menyusun hukum laut nasional itu akan lebih kuat keabsahannya jika didasarkan atas sebuah studi yang memperhatikan berbagai macam aspek yang menyangkut prinsip pemilikan laut yang berlaku pada sekian banyak kelompok masyarakat pantai di perairan Nusantara. Dengan kata lain, hukum laut nasional ini hendaknya tidak ditentukan dari atas saja, melainkan perlu dipelajari dahulu berbagai macam hak ulayat yang tersebar di pelosok negeri.

Daftar Pustaka

- Dale, Peter F. and McLaughlin, John D.. 1988. *Land Information Management*, Clarendon Press, Oxford.
- FIG. 1995. *FIG Statement on the Cadastre*. Report prepared for the International Federation of Surveyors. <<http://www.fig7.org.uk>>
- Kusnadi. 2002. *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumberdaya Perikanan*, Cetakan I, LKiS, Yogyakarta.
- Kamaluddin, Laode M.. 2005. *Indonesia sebagai Negara Maritim dari Sudut Pandang Ekonomi*, Edisi I Cetakan I, UMM Press, Malang.
- Nugroho, Tanjung; Indradi, Ignatius; dan Laksmmana, Rofiq. 2010. *Perkembangan Hak Ulayat Laut dan Implikasinya terhadap Kesejahteraan Nelayan : Kasus Minahasa*, Laporan penelitian, PPPM-STPN. (Tidak dipublikasi)
- Quane, Helen. 2008. "Hak-hak Masyarakat Adat dan Proses Pembangunan" dalam *Reforma Agraria: Dinamika Aktor dan Kawasan*, Cetakan pertama, STPN, Yogyakarta.
- Rais, Jacub. 2004. "Menuju Pentadbiran Lautan Nasional (*Towards National Ocean Governance*)" dalam *Menata Ruang Laut Terpadu*, Cetakan I, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Seabrook, Jeremy. 2006. *Kemiskinan Global: Kegagalan Model Ekonomi Neoliberalisme*, Cetakan I, Resist Book, Yogyakarta.
- Wahyono, Ary; Patji, A. Rahman; Laksono, DS.; Indrawasih, Ratna; Sudiyono; dan Ali, Surmiati. 2000. *Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia*, Cetakan I, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Widodo, M. Sigit. 2004. "Kadaster Laut (*Marine Cadastre*) sebagai Bagian Tata Ruang Laut" dalam *Menata Ruang Laut Terpadu*, Cetakan I, Pradnya Paramita, Jakarta.