

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 33 Ayat (3) UUD Republik Indonesia tahun 1945 secara tegas menerangkan bahwa negara memegang penguasaan pengelolaan atas kekayaan alam. Oleh sebab itu, negara diwajibkan oleh undang - undang untuk menggunakan hak menguasai tersebut demi kemakmuran rakyat. Cerminan negara yang menjunjung tinggi kesejahteraan rakyatnya yang ada dalam pasal tersebut harus disertai dengan ketersediaan instrumen hukum yang memihak pada hajat hidup seluruh rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, negara dituntut menjalankan kewajibannya untuk memberikan perlindungan hukum bagi pengelolaan dan kelestarian lingkungan hidup baik itu di darat, laut maupun udara. Terlebih dengan adanya kegiatan yang tidak bertolak ukur pada pembangunan yang berwawasan lingkungan dan pemanfaatan sumberdaya alam laut secara berlebihan.¹

Laut menyimpan kekayaan alam yang besar. Kekayaan alam laut itu didukung dengan adanya terumbu karang yang menjadi habitat bagi sebagian besar makhluk laut. Diketahui terumbu karang di lautan Indonesia mengalami kerusakan atau dalam kondisi kurang baik sebesar 30,4 %. Presentase

¹ Direktorat Jenderal Kelautan, P. d.-P, 2006, *Strategi Utama Jejaring Kawasan Konservasi Laut; Program Rehabilitasi dan Pengelolaan Terumbu Karang Tahap II*. Departemen Kelautan dan Perikanan RI, Jakarta, hlm, 2.

terumbu karang dalam kondisi sangat baik hanya sedikit yakni 5,29 %, dalam kondisi masih baik 27,14 % dan sebesar 37,18 % dalam kondisi cukup.²

Taman Nasional Kepulauan Togean (TNKT) merupakan taman laut yang berada di Teluk Tomini, Provinsi Sulawesi Tengah, Indonesia. Taman Nasional Kepulauan Togean terdiri dari gugusan pulau - pulau kecil seluas 365.241,08 ha, yang terbagi menjadi 25.121,72 ha kawasan darat serta ± 340.119,36 ha kawasan perairan laut, berdasarkan perubahan SK Menhut No.869/Menhut-II/2014. Di TNKT terdapat 262 spesies terumbu karang dari 19 famili, salah satunya endemik yaitu *Acropora togeanensis*, 555 spesies moluska dan 596 spesies ikan karang. Hal ini menjadikan TNKT merupakan salah satu taman laut di Indonesia yang menyimpan sumber daya laut yang besar. Indonesia sendiri merupakan pusat keanekaragaman (Biodiversitas) terumbu karang tertinggi di dunia atau dapat disebut sebagai *Coral Triangle Initiative* (CTI), meliputi enam (6) negara yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Papua Nugini, Jepang dan Australia.³

Terumbu karang merupakan ekosistem pantai tropis yang terbentuk dari susunan batuan kapur dari kalsium karbonat (CaCO₃) yang dihasilkan oleh hewan karang. Hewan karang ini berukuran sangat kecil dan membentuk koloni yang kemudian diketahui sebagai karang. Ekosistem terumbu karang memiliki peran yang penting bagi banyak makhluk hidup yang ada di bumi ini. Dalam ekosistem terumbu karang hidup berbagai makhluk laut yang dapat

² LIPI, 2015, *30,4% Terumbu Karang Rusak*. Jakarta: kependudukan.lipi.go.id.

³Mulyati, A, 2011, *Setting Ruang Pemukiman Dalam Pengembangan Ruang Bermukim di Kepulauan Togean Sulawesi Tengah*. Jurnal Forum Teknik, Vol 34 No 1 , -.

dimanfaatkan sebagai sumber pangan, sumber mata pencarian, serta sumber devisa bagi negara melalui industri pariwisata. Tidak hanya itu saja, terumbu karang dapat berfungsi sebagai penahan gelombang di pesisir pantai. Bagian yang lebih menarik lagi adalah 70 % dari total oksigen yang ada di bumi dihasilkan dari laut.⁴

Kerusakan terumbu karang akan berdampak buruk terhadap ekosistem terumbu karang tersebut. Lebih luas lagi dapat berdampak pada terganggunya keseimbangan ekosistem alam. Pemanfaatan sumber daya laut yang tidak didasari pengetahuan akan pentingnya menjaga kelestarian lingkungan hidup, menjadi salah satu faktor utama rusaknya terumbu karang. Menurut Undang - Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), Pasal 21 menyatakan bahwa, “untuk menentukan terjadinya kerusakan lingkungan hidup, ditetapkan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup meliputi kriteria baku kerusakan ekosistem dan kriteria baku kerusakan akibat perubahan iklim. Salah satu kriteria baku kerusakan ekosistem adalah kerusakan terumbu karang”.⁵

Salah satu fakta konkret yang terjadi di pulau Papan, TNKT. Masyarakat lokal penghuni pulau tersebut memiliki kecenderungan memanfaatkan batu karang sebagai bahan baku pembuatan pondasi bangunan rumah mereka. Hal

⁴ Bertness, J. N, 2005, *Marine Biologyan Ecological Approach*. Pearson Education Inc, San Fransisco, p.58.

⁵ Manlea, H, 2016, *Faktor-faktor Penyebab Kerusakan Ekosistem Terumbu Karang di Perairan Wini Kelurahan Humusu C Kecamatan Insana Utara Kabupaten Timor Tengah Utara*. Jurnal Pendidikan Biologi International, Vol 1 NO 2.

ini disebabkan oleh beberapa alasan, antara lain : Susahnya akses masuk dan keluar dari pulau tersebut dan mahalnya biaya angkut barang dari dan kedalam pulau.

Penambangan batu karang untuk bahan pembuatan pondasi bangunan, terutama karang batu atau jenis karang keras (*Brain coral*), pada umumnya telah lama dilakukan oleh masyarakat lokal yang berada di wilayah pesisir di TNKT secara turun temurun. Kebiasaan hidup ini bagi masyarakat lokal adalah hal yang lumrah dilakukan dan menjadi sebuah bentuk kearifan lokal bagi mereka, terlebih lagi bahwa TNKT sendiri adalah daerah terpencil baru berkembang.

Di pulau Papan, TNKT penambangan karang untuk batu pondasi bangunan rumah dipilih sebagai alternatif karena murah dan mudah untuk didapatkan jika dibandingkan dengan apabila masyarakat lokal harus mengambil lagi bahan baku tersebut dari pulau yang lebih jauh. Pengambilan karang batu tersebut dilakukan pada waktu air laut surut dengan cara menggali atau mecongkelnya menggunakan alat bantu linggis. Kemudian, karang - karang tersebut diangkut menggunakan perahu, ditumpuk sebanyak dan setinggi mungkin menyesuaikan ketinggian daratan ataupun jembatan.

Penambangan karang untuk batu pondasi menyebabkan hancurnya ekosistem terumbu karang, menghilangkan habitat (Tempat hidup) ribuan biota, tempat pemijahan (*Spawning ground*), pengasuhan (*Nursery ground*),

pembesaran (*Rearing ground*), dan mencari ikan (*Feeding ground*) dari kebanyakan biota laut, juga menimbulkan erosi pada pantai.⁶

Pada akhirnya, fungsi terumbu karang sebagai pelindung wilayah pesisir dari arus, terpaan ombak dan gelombang menjadi hilang diikuti dengan hilangnya terumbu karang.⁷

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa kerusakan ekosistem terumbu karang di Taman Nasional Kepulauan Togean benar terjadi. Untuk itu, perlu dilakukan penguatan pada instrumen hukum yang telah ada, untuk memperkuat perlindungan hukumnya. Penguatan instrument hukum ini bisa dilakukan dengan beberapa cara yakni dengan memperbaiki regulasi pada tingkat nasional serta membentuk peraturan perundang - undangan di tingkat daerah yang disesuaikan dengan peraturan perundang - undangan di tingkat nasional sebagai payung hukumnya (*Umbrella act*). Hal ini penting dilakukan untuk menyamakan regulasi di tingkat nasional dengan kebutuhan di daerah setelah disahkannya Undang - Undang tentang Pemerintahan Daerah terbaru (UU No. 23 Tahun 2014).

Dalam bagian Konsideran UUPPLH huruf a, menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia. Berdasarkan pernyataan tersebut, negara melalui Pemerintah wajib melakukan perlindungan dan mengelola lingkungan hidup sehingga terwujud masyarakat yang sejahterah, adil, dan makmur sesuai dengan apa yang telah di

⁶Kordi, G. H, 2010, *Budidaya 22 Komoditas Laut Untuk Konsumsi Lokal dan Ekspor*. Lily Publisher, Yogyakarta, hlm, 51.

⁷Siringoringo, R. M, 2012, "Biodiversitas Karang Batu (Sleractinia) di Perairan Kediri. Jurnal Ilmu Kelautan", Vol 17 (1), hlm, 23-30.

amanatkan dalam UUD RI tahun 1945. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengangkat masalah : “Perlindungan hukum terhadap terumbu karang di Taman Nasional Kepulauan Togean dari kerusakan akibat penambangan karang untuk batu pondasi”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap terumbu karang dari kerusakan akibat penambangan karang di Taman Nasional Kepulauan Togean?
2. Apa saja kendala dan solusi perlindungan hukum terhadap terumbu karang dari kerusakan akibat penambangan karang di Taman Nasional Kepulauan Togean?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan umum penelitian dalam penelitian ini adalah untuk menambah pengetahuan dan wawasan mengenai perlindungan hukum terhadap terumbu karang. Sedangkan tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap terumbu karang dari kerusakan akibat penambangan karang di Taman Nasional Kepulauan Togean .
2. Untuk mengetahui kendala - kendala dan solusi perlindungan terhadap terumbu karang dari kerusakan akibat penambangan karang di Taman Nasional Kepulauan Togean.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat serta berguna untuk seluruh pihak diantaranya :

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini dimaksudkan untuk menambah ilmu pengetahuan mengenai perlindungan hukum terhadap terumbu karang, atau bisa dijadikan sebagai referensi bagi penelitian - penelitian selanjutnya dalam bidang yang sama.

2. Manfaat praktis

- a. Untuk masyarakat, diharapkan bisa memberikan informasi yang sebaik-baiknya akan pentingnya menjaga kelestarian lingkungan hidup, khususnya sumber daya laut.
- b. Untuk pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi penting untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam membuat keputusan atau kebijakan terkait dengan perlindungan hukum terhadap terumbu karang di TNKT.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini memiliki kemiripan dengan penelitian sebelumnya yaitu sebagai berikut :

1. a. Judul Skripsi : Perlindungan Hukum Kawasan Konservasi Perairan Teluk Benoa Terhadap Rencana Reklamasi Pt. Tirta Wahana Bali International.
- b. Dari Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- c. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Bagaimana perlindungan hukum kawasan konservasi perairan Teluk Benoa terhadap rencana reklamasi PT. Tirta Wahana Bali International?

d. Hasil penelitian : Implementasi perlindungan Konservasi Perairan Teluk Benoa untuk pengembangan rencana reklamasi Pariwisata di Bali saat ini belum dapat terlaksana dengan optimal, karena tindakan perlindungan yang telah dilakukan melalui aturan hukum, lingkungan studi kelayakan dan organisasi perlindungan lingkungan dan warga menjadi diblokir dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 yang mengubah UU status Kawasan Konservasi Perairan Kawasan Teluk Benoa menjadi publik Pemanfaatan dan kendala yang dihadapi dalam melakukan perlindungan di Konservasi Air Kawasan Teluk Benoa merupakan kurangnya komitmen dari Pemerintah Pusat dan Provinsi terkait perlindungan kawasan konservasi, belum terkoordinasi secara optimal antara instansi pemerintah, dan besarnya tekanan di ibukota, sehingga perlindungan kawasan konservasi sulit.

2. a. Judul Skripsi : Aspek Hukum Perlindungan Lingkungan Laut Dari Kegiatan Kapal Perikanan Di Juwana Kabupaten Pati Provinsi Jawa Tengah.
- b. Dari Fakultas Hukum, Universitas Atmajaya Yogyakarta.
- c. Rumusan masalah : Bagaimana Aspek Hukum Perlindungan Lingkungan Laut Dari Kegiatan Kapal Perikanan Di Juwana Kabupaten Pati Provinsi Jawa Tengah?

- d. Hasil penelitian : Ada aturan perlindungan lingkungan laut yang harus dihindari dan diatasi pencemaran di Juwana tetapi belum terlaksana dengan baik. Jadi, peran Pemerintah dan masyarakat penting untuk menjaga lingkungan laut. Apalagi kita harus memiliki kesadaran untuk tidak membuang sampah apapun ke laut lingkungan khususnya di Kabupaten Juwana Pati Provinsi Jawa Tengah.
3. a. Judul Skripsi : Perlindungan Hukum Terhadap Terumbu Karang di Taman Nasional Taka Bonerate (TNT).
b. Dari Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makasar.
c. Rumusan masalah : Bagaimana Perlindungan Hukum Terhadap Terumbu Karang di Taman Nasional Taka Bonerate (TNT)?
d. Hasil penelitian : bahwa status sebagai Taman Nasional belum bisa memberi perlindungan hukum yang kuat terhadap Taka Bonerate. Diperlukan payung hukum yang lebih konkret untuk melindungi ekosistem terumbu karang di TNT tersebut.
4. a. Judul Skripsi : Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pengembalian Kerusakan Ekosistem Terumbu Karang.
b. Dari : Fakultas Hukum Universitas Udayana Bali.
c. Rumusan Masalah : 1. Bagaimana Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pengembalian Kerusakan Ekosistem Terumbu Karang?
2. Bagaimanakah pertanggungjawaban pidana terhadap pengembalian kerusakan ekosistem terumbu karang di Indonesia?

- d. Hasil penelitian : Pengaturan penanggulangan kerusakan terumbu karang diatur dalam Lampiran II Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 4 Tahun 2001 tentang Kriteria Baku Kerusakan Terumbu Karang, dijelaskan ada berbagai upaya yang dapat dilakukan sebagai bentuk penanggulangan kerusakan terumbu karang di Indonesia. Agar kerusakan tidak berlanjut, harus ada aturan mengenai pertanggungjawaban pidana bagi pelaku pengrusakan terumbu karang dan pengembalian kerusakan ekosistem terumbu karang dalam suatu bentuk Peraturan PerUndang – Undangan. Pelaku pengrusakan terumbu karang dapat diberikan pidana sesuai pasal 98 Ayat (1) Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, berupa sanksi pidana penjara dan denda.

F. Batasan Konsep

1. Pasal 1 butir 2 UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

2. Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 (Permen-kp/2016) Tentang Tata Cara Rehabilitasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, Pasal 1 ayat (4) bahwa “Terumbu Karang adalah suatu ekosistem yang hidup di dasar perairan dan berupa bentukan batuan kapur terdiri atas polip-polip karang dan organisme-organisme kecil lain yang hidup dalam koloni.”
3. Undang - Undang Nomor 5 tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya, Pasal 1 ayat (14) menyebutkan “Taman Nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi.”
4. Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan No.38 Tahun 2004 (KepMen KP/2004), Karang adalah kelompok hewan sesil bahari termasuk dalam ordo Hexacoralia, Filum Cnidaria, yang hidup membentuk koloni terdiri dari jutaan polip yang menghasilkan kapur, serta bersimbiosis mutualistik dengan *zooxanthellae*.
5. Tentang Pedoman Umum Pengelolaan Terumbu Karang Kerusakan terumbu karang ditetapkan berdasarkan kriteria baku kerusakan terumbu karang. Disebutkan dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup (KepMen LH) No. 04 Tahun 2001 Tentang Kriteria Baku Kerusakan Terumbu Karang, Pasal 1 ayat (2), “Kriteria Baku Kerusakan Terumbu

Karang adalah ukuran batas perubahan sifat fisik dan atau hayati terumbu karang yang dapat ditenggang.”

6. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009, pertambangan yaitu sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung di lapangan untuk mengetahui masalah yang sebenarnya terjadi, kemudian akan dikaitkan dengan peraturan - peraturan hukum yang berlaku dan teori hukum yang ada.⁸

Pendekatan yuridis empiris yakni dilakukan dengan melihat bukti yang ada dalam praktek di lapangan. Pendekatan ini juga dikenal sebagai pendekatan sosiologis yang dilakukan secara langsung di lapangan.⁹

2. Responden

⁸ Bambang Sunggono, 2006, *Metode Penelitian Hukum*. Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 75.

⁹ Yudiono, 2013, *Metode Penelitian*. Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 75.

Untuk memperoleh data dan informasi terkait topik yang dibahas, maka dilakukan wawancara dengan beberapa responden. Adapun responden dalam penelitian ini adalah :

- a. Moh. Agfar Patanga, S.H., M.H. Kepala Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan Lingkungan Hidup Kabupaten Tojo Una-Una.
- b. Rachmat Basri, S.Pi, M.si. Kepala Dinas Keluatan & Perikanan Kabupaten Tojo Una-Una.
- c. Ir. Bustang. Kepala Balai Taman Nasional Kepulauan Togean.
- d. Bapak Jaeni, Warga Desa Baulu Kecamatan Togean.
- e. Bapak Nelan, Warga Desa Baulu Kecamatan Togean.
- f. Bapak Yunus Kaita, Warga Desa Pulau Papan Kecamatan Talatako.

3. Sumber Data

Sumber Data dalam penelitian ini meliputi:

a. Data Primer

Data primer ini diperoleh dengan cara terjun langsung dilapangan dimana dilakukan wawancara kepada responden sebagai sumber aslinya.

b. Data Sekunder

Sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara yang berupa :

1. Bahan Hukum Primer :

- a) UUD 1945.

- b) UU No. 32 tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- c) UU No. 1 tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau - Pulau Kecil.
- d) UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

2. Bahan Hukum Sekunder: yaitu bahan hukum yang berkaitan dengan bahan hukum primer untuk membantu proses analisis yang terdiri dari :

- a) Buku kepustakaan mengenai hukum lingkungan.
- b) Buku kepustakaan mengenai terumbu karang.
- c) Jurnal tentang perlindungan hukum ekosistem laut.

3. Teknik Pengambilan Data

Dalam penelitian ini data diperoleh dengan melakukan wawancara yang terstruktur, yang disusun secara rinci agar tidak ada hal - hal yang terlewatkan pada saat melakukan wawancara dengan responden. Sehingga diharapkan akan diperoleh data informasi yang nantinya dapat digunakan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

4. Teknik Analisis Data

Data yang dikumpulkan dari penelitian, kemudian data - data tersebut akan diolah dan dianalisa menggunakan teknik pengolahan data secara kualitatif. Maksud dari pengolahan data secara kualitatif, adalah untuk

memilih data yang berkualitas untuk dapat menjawab permasalahan yang diajukan. Penyajiannya dilakukan dengan cara deskriptif analisa yaitu dilakukan dengan cara menyusun data secara sistematis sehingga diperoleh kesimpulan yang ilmiah yang merupakan jawaban dari permasalahan yang diajukan.

