

## URGENSI KEBIJAKAN HUKUM PENATAAN RUANG PROVINSI KEPULAUAN DALAM SISTEM PENATAAN RUANG NASIONAL

Zainuri

Fakultas Hukum

Universitas Wiraraja Sumenep

0328664272, zainuri.wiraraja@gmail.com

### **Abstract**

*Article 25 A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia states that the Unitary State of the Republic of Indonesia is an archipelagic State characterized by the archipelago with its territories and boundaries and rights established by law. In addition to the archipelago of Indonesia is also called coastal state (coastal state) whose national territorial components consist of land, sea, and air space, where two thirds of the total territory of Indonesia is in the form of oceans. In the year 2007 Indonesia has established a legal regulation relating to spatial planning system that is Law Number 26 Year 2007 on Spatial Planning. However, Law Number 26 Year 2007 discusses a very big problem with respect to the national spatial system. In Law Number 26 of 2007 does not specifically regulate the area that characterize the archipelago. In the case of Article 3 of Law Number 26 Year 2007 regarding spatial arrangement stipulates the Implementation of spatial planning aims to create a safe, comfortable, productive and sustainable national territory based on Nusantara Insight and National Resilience. Based on the background of the problem the authors take the legal issue of "What is the Urgency Policy of Spatial Planning Provincial Islands System of National Spatial Planning System". In this writing the author uses a normative juridical approach. Island archipelagic spatial planning policy which is not the same as spatial space in Law Number 26 Year 2007 on Spatial Planning which is based or land-oriented but more in favor of middle to lower society because majority of society in The archipelagic region is the middle and lower society, especially fishermen, fish traders, farmers and others, so it needs a favorable spatial planning policy for the people who are in the archipelago, the presence of the state is necessary to protect and protect the island community of course the presence of the country is not only for a moment but that presence is something sustainable.*

*Keywords: spatial arrangement, province islands*

### **A. Pendahuluan**

Indonesia sebagai Negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 17.508 pulau-pulau dan garis pantai sepanjang 81000 km (terpanjang kedua di dunia setelah Kanada) serta wilayah laut teritorial seluas 5.1 juta km<sup>2</sup> atau 63% dari total wilayah teritorial Indonesia ditambah dengan Zona Ekonomi Eksklusif seluas 2.7 juta km<sup>2</sup>, sesungguhnya Indonesia memiliki potensi sumber daya alam pesisir dan lautan yang sangat besar dan beraneka ragam dari sekian ribu pulau tersebut, sebagian besar merupakan pulau-pulau kecil yang jumlahnya lebih dari 10.000 buah.<sup>1</sup> Pada Tahun 2015 terjadi perubahan jumlah pulau yang ada di Negara Indonesia yaitu 17.499 pulau dengan rincian 13.466 pulau bernama dan 4.033 pulau belum bernama. Sedangkan luas perairan Indonesia mencapai 3.25 juta km<sup>2</sup> dengan rincian (a) Luas Teritorial 0.30 juta km<sup>2</sup> dan (b) luas perairan kepulauan 2.95 juta km<sup>2</sup>, luas ZEE Indonesia mencapai 2.55 juta km<sup>2</sup>, luas wilayah daratan Indonesia mencapai 2.01 juta km<sup>2</sup>, luas wilayah NRI mencapai 7.81 juta km<sup>2</sup>, dan panjang garis pantai Indonesia mencapai 80.791 km.<sup>2</sup> Namun dalam konferensi Rupa Bumi yang diadakan PBB di New York Amerika Serikat (AS) yang berakhir tanggal 31 Juli 2012, Pemerintah Indonesia secara resmi hanya

---

<sup>1</sup> Made Sadhi Astuti dkk, *Telaah Kritis: Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, dalam Prosiding Seminar Nasional "Peningkatan Pembangunan Regional di Era Otonomi Daerah", Penyelenggara Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Negeri Se-Jawa Timur, 2002, hal. 217.

<sup>2</sup> Dikompilasi oleh *Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut*, Dinas Hidro-Oseanografi, Jakarta, Mei 2015.

mendaftarkan pulau yang bernama saja yang jumlahnya 13.466 pulau sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>3</sup>

Pada Tahun 2007 Indonesia telah membentuk peraturan hukum yang berkaitan dengan sistem penataan ruang yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Akan tetapi dalam UU No. 26 Tahun 2007 menyisahkan sebuah permasalahan yang sangat besar sehubungan dengan sistem penataan ruang nasional. Dalam UU No. 26 Tahun 2007 tidak mengatur secara khusus terhadap daerah yang berkarakteristik kepulauan. Pada hal dalam Pasal 3 UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang menyebutkan Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

Peraturan-peraturan tersebut diatas dipertegas dalam Pasal 25 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.<sup>4</sup> Adanya ruang wilayah yang cukup luas ini menjadi tanggung jawab bangsa Indonesia untuk mengelola dan memanfaatkan ruang darat, laut dan udara beserta isinya sebaik mungkin agar dapat bermanfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 perubahan keempat menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>5</sup>

## **B. Pembahasan**

### **1. Perencanaan Tata Ruang Wilayah Nasional**

Menurut ketentuan Pasal 19 UUPR, Perencanaan Tata Ruang Wilayah Nasional Penyusun Tata Ruang Wilayah Nasional harus memerhatikan:

- a. Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
- b. Perkembangan permasalahan regional dan global, serta hasil pengkajian implikasi penataan ruang nasional.
- c. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan serta stabilitas ekonomi.
- d. Keselarasan aspirasi pembangunan nasional dan pembangunan daerah.
- e. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
- f. Rencana pembangunan jangka panjang nasional.
- g. Rencana tata ruang kawasan strategis nasional, dan
- h. Rencana tata ruang wilayah propinsi dan rencana tata ruang wilayah Kabupaten-Kota.

Mengenai apa saja yang harus termuat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, ditegaskan dalam Pasal 20 UUPR sebagai berikut:

- 1) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional memuat:
  - a) Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional

<sup>3</sup> Suko Wiyono, 2016, *Reaktualisasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Malang, Universitas Wisnuwardhana Malang Press, hlm. 24.

<sup>4</sup> Pasal 25 A UUD NRI Tahun 1945.

<sup>5</sup> Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

- b) Rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional terkait dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama.
  - c) Rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional.
  - d) Penetapan kawasan strategis nasional.
  - e) Arahan pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan, dan
  - f) Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- 2) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk:
- a) Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional.
  - b) Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional.
  - c) Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional.
  - d) Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah Provinsi, dan serta keserasian antar sektor.
  - e) Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi.
  - f) Penataan ruang kawasan strategis nasional, dan
  - g) Penataan ruang wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
- 3) Jangka rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah dua puluh tahun.
- 4) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditinjau kembali satu kali dalam lima tahun.
- 5) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana perundang-undangan dan-atau perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan Undang-Undang, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional ditinjau kembali lebih dari satu kali dalam lima tahun.
- 6) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Adapun tujuan, sistem perkotaan dan pola Ruang Wilayah Nasional, ditegaskan oleh penjelasan Pasal 20 UUPR sebagai berikut:

Penjelasan Pasal 20 Ayat (1)

Huruf a

Tujuan penataan ruang wilayah nasional mencerminkan keterpaduan pembangunan antarsektor, antarwilayah, dan antarpemangku kepentingan.

Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional merupakan landasan bagi pembangunan nasional yang memanfaatkan ruang.

Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional dirumuskan dengan mempertimbangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, ketersediaan data dan informasi, serta pembiayaan pembangunan.

Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional, antara lain, dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing nasional dalam menghadapi tantangan global, serta mewujudkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

## Huruf b

Sistem perKotaan nasional dibentuk dari kawasan perkotaan dengan skala pelayanan yang berhierarki yang meliputi pusat kegiatan skala nasional, pusat kegiatan skala wilayah, dan pusat kegiatan skala lokal. Pusat kegiatan tersebut didukung dan dilengkapi dengan jaringan prasarana wilayah yang tingkat pelayanannya disesuaikan dengan hierarki kegiatan dan kebutuhan pelayanan.

Jaringan prasarana utama merupakan sistem primer yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah. Negara Kesatuan Republik Indonesia selain untuk melayani kegiatan berskala nasional yang meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, dan sistem jaringan sumber daya air.

Yang termasuk dalam sistem jaringan primer yang direncanakan adalah jaringan transportasi untuk menyediakan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) bagi lalu lintas damai sesuai dengan ketentuan hukum internasional.

## Huruf c

Pola ruang wilayah nasional merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah nasional, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya yang bersifat strategis nasional, yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Kawasan lindung nasional, antara lain, adalah kawasan lindung yang secara ekologis merupakan satu ekosistem yang terletak lebih dari satu wilayah Provinsi, kawasan lindung yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya yang terletak di wilayah Provinsi lain, kawasan lindung yang dimaksudkan untuk melindungi warisan kebudayaan nasional, kawasan hulu daerah aliran sungai suatu bendungan atau waduk, dan kawasan-kawasan lindung lain yang menurut peraturan perundang-undangan pengelolaannya merupakan kewenangan Pemerintah.

Kawasan lindung nasional adalah kawasan yang tidak diperkenankan dan/atau dibatasi pemanfaatannya dengan fungsi utama untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan, warisan budaya dan sejarah, serta untuk mengurangi dampak dari bencana alam.

Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis nasional, antara lain, adalah kawasan yang dikembangkan untuk mendukung fungsi pertahanan dan keamanan nasional, kawasan industri strategis, kawasan pertambangan sumber daya alam strategis, kawasan perKotaan metropolitan, dan kawasan-kawasan budi daya lain yang menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan Pemerintah.

## Huruf d

Yang termasuk kawasan strategis nasional adalah kawasan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kawasan khusus.

## Huruf e

Indikasi program utama merupakan petunjuk yang memuat usulan program utama, perkiraan pendanaan beserta sumbernya, instansi pelaksana, dan waktu pelaksanaan dalam rangka mewujudkan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang. Indikasi program utama merupakan acuan utama dalam penyusunan program pemanfaatan ruang yang merupakan kunci dalam pencapaian tujuan penataan ruang, serta acuan sektor dalam

menyusun rencana strategis beserta besaran investasi. Indikasi program utama lima tahunan disusun untuk jangka waktu rencana 20 (dua puluh).

Selanjutnya dalam Pasal 21 UUPR ditegaskan berikut ini:

- (1) Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ayat (3) huruf a diatur dengan peraturan presiden.
- (2) Ketentuan mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

## **2. Perencanaan Tata Ruang Wilayah Provinsi**

Hal Hal-hal yang dijadikan acuan dan apa saja yang harus diperhatikan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) sebagai berikut:

- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah Provinsi mengacu pada:
  - a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
  - b. pedoman bidang penataan ruang; dan
  - c. rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- (2) Penyusunan rencana tata ruang wilayah Provinsi harus memperhatikan:
  - a. perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang Provinsi;
  - b. upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi Provinsi;
  - c. keselarasan aspirasi pembangunan Provinsi dan pembangunan Kabupaten/Kota;
  - d. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
  - e. rencana pembangunan jangka panjang daerah;
  - f. rencana tata ruang wilayah Provinsi yang berbatasan;
  - g. rencana tata ruang kawasan strategis Provinsi; dan
  - h. rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota.

Mengenai apa saja yang terdapat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, ditegaskan dalam Pasal 23 sebagai berikut:

- (1) Rencana tata ruang wilayah Provinsi memuat:
  - a. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah Provinsi;
  - b. rencana struktur ruang wilayah Provinsi yang meliputi sistem perKotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah Provinsi;
  - c. rencana pola ruang wilayah Provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis Provinsi;
  - d. penetapan kawasan strategis Provinsi;
  - e. arahan pemanfaatan ruang wilayah Provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
  - f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem Provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (2) Rencana tata ruang wilayah Provinsi menjadi pedoman untuk:
  - a. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
  - b. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;

- c. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah Provinsi;
  - d. mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah Kabupaten/Kota, serta keserasian antarsektor;
  - e. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
  - f. penataan ruang kawasan strategis Provinsi; dan
  - g. penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota.
- (3) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah Provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun.
- (4) Rencana tata ruang wilayah Provinsi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (5) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara dan/atau wilayah Provinsi yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah Provinsi ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (6) Rencana tata ruang wilayah Provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah Provinsi.

#### Penjelasan Pasal 23

##### Ayat (1) Huruf b

Rencana struktur ruang wilayah Provinsi merupakan arahan perwujudan sistem perKotaan dalam wilayah Provinsi dan jaringan prasarana wilayah Provinsi yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah Provinsi selain untuk melayani kegiatan skala Provinsi yang meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, dan sistem jaringan sumber daya air, termasuk seluruh daerah hulu bendungan/waduk dari daerah aliran sungai.

Dalam rencana tata ruang wilayah Provinsi digambarkan sistem perKotaan dalam wilayah Provinsi dan peletakan jaringan prasarana wilayah yang menurut peraturan perundang-undangan pengembangan dan pengelolaannya merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan struktur ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Rencana struktur ruang wilayah Provinsi memuat rencana struktur ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

##### Huruf c

Pola ruang wilayah Provinsi merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah Provinsi, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya, yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan Provinsi apabila dikelola oleh pemerintah daerah Provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan pola ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Kawasan lindung Provinsi adalah kawasan lindung yang secara ekologis merupakan satu ekosistem yang terletak lebih dari satu wilayah Kabupaten/Kota, kawasan lindung yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya yang terletak di wilayah Kabupaten/Kota lain, dan kawasan-kawasan lindung lain yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan pengelolaannya merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi.

Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis Provinsi merupakan kawasan budi daya yang dipandang sangat penting bagi upaya pencapaian pembangunan Provinsi dan/atau menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi.

Kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis Provinsi dapat berupa kawasan permukiman, kawasan kehutanan, kawasan pertanian, kawasan pertambangan, kawasan perindustrian, dan kawasan pariwisata.

Rencana pola ruang wilayah Kabupaten memuat rencana pola ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Huruf e

Indikasi program utama adalah petunjuk yang memuat usulan program utama, perkiraan pendanaan beserta sumbernya, instansi pelaksana, dan waktu pelaksanaan, dalam rangka mewujudkan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang. Indikasi program utama merupakan acuan utama dalam penyusunan program pemanfaatan ruang yang merupakan kunci dalam pencapaian tujuan penataan ruang, serta acuan sektor dalam menyusun rencana strategis beserta besaran investasi. Indikasi program utama lima tahunan disusun untuk jangka waktu rencana 20 (dua puluh) tahun.

Ayat (2)

Rencana tata ruang wilayah Provinsi menjadi acuan bagi instansi pemerintah daerah serta masyarakat untuk mengarahkan lokasi dan memanfaatkan ruang dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah yang bersangkutan. Selain itu, rencana tersebut menjadi dasar dalam memberikan rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang.

Rencana tata ruang wilayah Provinsi dan rencana pembangunan jangka panjang Provinsi serta rencana pembangunan jangka menengah Provinsi merupakan kebijakan daerah yang saling mengacu.

Ayat (3)

Rencana tata ruang disusun untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun dengan visi yang lebih jauh ke depan yang merupakan matra spasial dari rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Apabila jangka waktu 20 (dua puluh) tahun rencana tata ruang berakhir, maka dalam penyusunan rencana tata ruang yang baru hak yang telah dimiliki orang yang jangka waktunya melebihi jangka waktu rencana tata ruang tetap diakui.

Ayat (4)

Peninjauan kembali rencana tata ruang merupakan upaya untuk melihat kesesuaian antara rencana tata ruang dan kebutuhan pembangunan yang memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dan dinamika internal, serta pelaksanaan pemanfaatan ruang.

Hasil peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah Provinsi berisi rekomendasi tindak lanjut sebagai berikut:

- a. perlu dilakukan revisi karena adanya perubahan kebijakan dan strategi nasional yang mempengaruhi pemanfaatan ruang wilayah Provinsi dan/atau terjadi dinamika internal Provinsi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang Provinsi secara mendasar; atau

- b. tidak perlu dilakukan revisi karena tidak ada perubahan kebijakan dan strategi nasional dan tidak terjadi dinamika internal Provinsi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang Propinsi secara mendasar.

Dinamika internal Provinsi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang Propinsi secara mendasar, antara lain, berkaitan dengan bencana alam skala besar dan pemekaran wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Peninjauan kembali dan revisi dalam waktu kurang dari 5 (lima) tahun dilakukan apabila terjadi perubahan kebijakan nasional dan strategi yang mempengaruhi pemanfaatan ruang Provinsi dan/atau dinamika internal Provinsi yang tidak mengubah kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah nasional.

Peninjauan kembali dan revisi rencana tata ruang wilayah Provinsi dilakukan bukan untuk pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang. Pengaturan lebih lanjut tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi ditegaskan dalam Pasal 24 sebagai berikut:

- (1) rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ayat (3) huruf b ditetapkan dengan peraturan daerah Provinsi
- (2) ketentuan mengenai muatan, pedoman, dan tata cara penyusunan rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

### **3. Urgensi Kebijakan Hukum Penataan Ruang Provinsi Kepulauan Dalam Sistem Penataan Ruang Nasional**

Penataan ruang merupakan sebuah pendekatan dalam pembangunan wilayah yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat dan lingkungan hidup. Dalam mencapai tujuan tersebut, dilakukan upaya pengelolaan kawasan melalui pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat kawasan lindung, termasuk yang terdapat di ruang wilayah Provinsi Kepulauan.

Penanganan berbagai isu dan permasalahan di wilayah Provinsi yang mempunyai khas kepulauan merupakan salah satu aspek dalam pengelolaan wilayah laut dan pesisir. Ruang menurut PP No. 26 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Ruang terbentuk atas unsur sumber daya alam, sumber daya buatan, sumber daya manusia, dan aktivitas. Dalam hal ini, wilayah Provinsi kepulauan memiliki keempat unsur tersebut. Menurut UU 26 Tahun 2007 bahwa penataan ruang bertujuan mencapai pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia. Jadi, dapat disimpulkan bahwa wilayah Provinsi yang mempunyai khas kepulauan merupakan domain dari penataan ruang.

Terdapat sekitar 89 pulau kecil terluar di Kepulauan Nusantara Indonesia yang rawan lepas ke negara lain, jika tidak dimanfaatkan dan diberdayakan sebagaimana mestinya. Lepasnya pulau Sipadan dan Ligitan ke negara Malaysia mengingatkan kita untuk memperhatikan keberadaan pulau-pulau kecil terluar agar tidak terlepas lagi ke negara lain. Data dari Departemen Kelautan dan Perikanan menyebutkan bahwa ke-89 pulau kecil itu tersebar di sekitar Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Gorontalo, Sulawesi Utara, Maluku

Utara, Papua, Maluku, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara barat, Jawa bagian Selatan, dan Sumatera (di Kepulauan Riau dan sebelah Barat Sumatera).

Berdasarkan karakteristik Indonesia sebagai negara yang mempunyai khas kepulauan, maka melalui pendekatan kebijakan penataan ruang Provinsi kepulauan yang mempunyai khas kepulauan dalam pembangunan berkelanjutan menjadi penting untuk memayungi kebijakan pembangunan yang berwawasan nusantara, termasuk melindungi wilayah NKRI terhadap berbagai ancaman dari dalam maupun dari luar negara.

Kebijakan penataan ruang Provinsi Kepulauan yang mempunyai khas kepulauan, termasuk pengelolaan pulau-pulau kecil memerlukan komitmen dan perhatian serius dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat kepulauan, dengan berbagai keterbatasannya seperti infrastruktur ekonomi dan sosial, maupun berbagai aspek lainnya. Diperlukan suatu perubahan paradigma dalam memahami keberadaan pulau-pulau kecil. Khususnya pulau-pulau yang berdekatan dengan negara tetangga. Selama ini terkesan nilai suatu pulau hanya dipahami sebagai batas negara, tanpa memperhatikan bahwa pulau yang bersangkutan mempunyai nilai ekonomi yang dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi baru bagi pengembangan perekonomian.

Berdasarkan data hidro-oseanografi, terdapat sekitar 17.499 jumlah pulau Indonesia, sekitar 13.446 pulau yang bernama. Cerminan data tersebut memerlukan perhatian serius untuk membangun wilayah kepulauan, khususnya pengelolaan dan pengembangan pulau-pulau kecil. Data lainnya menyebutkan bahwa terdapat 82 pulau-pulau kecil milik Indonesia berbatasan dengan 10 negara tetangga yang dapat menimbulkan konflik persengketaan, atau ancaman kehilangan atas pulau-pulau yang selama ini menjadi kewenangan RI. Pulau-pulau tersebut memerlukan kebijakan yang terkait dengan program pemberdayaan pulau-pulau kecil atau kawasan gugus pulau untuk pengelolaan dan pengembangan, melibatkan unsur-unsur pemerintah pusat dan daerah serta dapat bekerja sama dengan masyarakat lokal.<sup>6</sup> Karena menurut teori kebijakan dari Charles O. Jones, dikemukakan pendapat H. Hugh Hecho sebagai berikut: *Policy is a course of action intended to accomplish some end*.<sup>7</sup> (terjemahan: kebijaksanaan adalah suatu arah kegiatan yang tertuju kepada tercapainya beberapa tujuan). Berdasarkan teori ini maka untuk mencapai tujuan negara pemerintah mempunyai kebijakan untuk mengatur wilayah kepulauan secara khusus dalam sistem penataan ruang nasional.

Konsep daerah Provinsi Kepulauan dalam pengelolaan Wilayah Kepulauan di masa depan terkait dengan kedudukan dan fungsi laut sebagai alat pemersatu wilayah kepulauan sekaligus sebagai wilayah administrasi bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Oleh karena itu luasnya wilayah laut pada daerah kepulauan dengan karakteristik *aquatic terrestrial* (kepulauan) apabila tidak didukung oleh atauran hukum mengenai penataan ruang Provinsi kepulauan yang dapat menyatukan maka akan menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam pengaturan dan pemanfaatan sumber daya alam (SDA) di Wilayah Kepulauan.

---

<sup>6</sup> Karel Albert Ralahalu, 2013, *Pembangunan Transportasi Kepulauan Di Indonesia*, Sidoarjo, Brillan Internasional, hlm. 50.

<sup>7</sup> Charles O. Jones, 1977, *An Introduction to the Study of Public Policy*. New Scituate Massachusetts: Dexbury Press, hlm. 44.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dan landasan konstitusional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara memuat aturan-aturan dasar yang dapat dipergunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan nasional. Kerangka pembentukan Undang-Undang mengenai penataan ruang Provinsi Kepulauan sebagai upaya untuk menyempurnakan undang-undang penataan ruang yakni tentang Undang-Undang No. 27 tahun 2007 tentang Tata Ruang.

Pada Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi Kabupaten serta Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya pada Pasal 18 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten dan daerah Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan Pasal 25 A UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. Pengaturan mengenai Negara Kepulauan yang bercirikan Nusantara adalah sesuai dengan realitas dan menunjukkan karakteristik Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi dari pulau-pulau yang disatukan melalui laut yang luas. Pengakuan dan pengaturan terhadap Negara Kepulauan yang bercirikan Nusantara hendaknya diimplementasikan dalam pengaturan penataan ruang Provinsi Kepulauan dalam sistem tata ruang nasional. Dengan kebijakan pengaturan penataan Provinsi Kepulauan dalam sistem tata ruang nasional dengan karakteristik kepulauan yang berwawasan Nusantara akan mewujudkan kesejahteraan masyarakat kepulauan dalam pembangunan yang berkelanjutan di masa depan.

Sedangkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sejalan dengan Pasal tersebut UUD NRI Tahun 1945 maka pengaturan penataan ruang Provinsi Kepulauan dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam di wilayah laut semestinya memperhatikan tujuan dari pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam tersebut sebagai wujud untuk mensejahterakan rakyat. Dalam konteks ini pengaturan penataan ruang Provinsi Kepulauan hendaknya memperhatikan karakteristik daerah kepulauan (*terrestrial, terrestrial aquatic* serta *aquatic terrestrial*) yang mempunyai arti bahwa pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam di wilayah laut semestinya diarahkan kepada pemanfaatan sumber daya laut untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kegiatan ekonominya. Di sisi lain pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam di wilayah laut juga diarahkan guna untuk memberdayakan masyarakat daerah setempat serta memperluas lapangan kerja.

Secara empiris yang terlihat secara konkrit terkait dengan karakteristik daerah yang mempunyai khas kepulauan di atas:

- a) terbatasnya sarana dan prasarana pelayanan dasar,
- b) terbatasnya kemampuan keuangan daerah,
- c) sarana dan prasarana transportasi laut dan udara yang sangat minim,
- d) biaya transportasi dalam rangka pelayanan pemerintahan yang sangat mahal,

- e) terbatasnya aksesibilitas masyarakat secara umum,
- f) masih adanya isolasi fisik dan sosial,
- g) adanya ketergantungan fiskal yang sangat tinggi kepada pemerintah,
- h) belum berkualitasnya berbagai layanan pemerintahan baik layanan publik maupun sipil,
- i) masih adanya disparitas ekonomi antar daerah,
- j) rendahnya kualitas sumber daya manusia.<sup>8</sup>

Sedangkan secara sosiologis Provinsi Kepulauan mempunyai perbedaan yang spesifik dengan Provinsi-provinsi lain, yaitu:

- a) karakteristik yang berbeda sehingga model pembangunannya harus berbeda dengan model yang umum,
- b) manajemen administrasi pemerintahan haruslah berbasis kepulauan,
- c) pelayanan masyarakat harus diarahkan ke pulau-pulau, karena masyarakat Provinsi kepulauan hidup pada pulau-pulau yang terisolir,
- d) rata-rata masyarakat pada Provinsi Kepulauan terlambat dalam pembangunan infrastruktur,
- e) mempunyai pulau kecil terluar yang membutuhkan pendekatan *prosperity* dan *security* secara bersamaan.

Apabila karakteristik daerah yang mempunyai khas kepulauan tidak menjadi perhatian dalam kebijakan penataan ruang nasional, maka dapat saja terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), pada warga negara maupun masyarakat yang berbeda pada daerah kepulauan. Hal ini penting karena Pasal 28 H Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan berbeda untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Selanjutnya Pasal 28 I Ayat (2) menegaskan setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Perlakuan berbeda dan penting menjadi perhatian dalam kebijakan penataan ruang, sehingga tidak terkesan melakukan perlakuan yang bersifat diskriminatif baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat.

Pembangunan baik nasional maupun regional yang selama ini memakai pendekatan sektoral pada hakikatnya lebih menekankan pada pertimbangan-pertimbangan berdasarkan karakteristik fisik wilayah. Pertimbangan sosial budaya, demografi dan aspek non fisik lainnya lebih bersifat pertimbangan penunjang.

Di sadari bahwa permasalahan itu muncul karena kebijaksanaan pembangunan wilayah yang mempunyai khas kepulauan selama ini tidak didekati dengan pendekatan yang bersifat komprehensif dan mengabaikan keunikan atau karakteristik suatu wilayah yang dibentuk oleh faktor alam dan manusia.

Berdasarkan pada peraturan perundangan-undangan di atas, maka penataan ruang wilayah nasional yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah merupakan pedoman sekaligus arah bagi perencanaan penataan ruang wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota

---

<sup>8</sup> *Ibid*,

diwilayah Indonesia. Selain hal tersebut dalam peraturan perundang-undangan di atas juga memberi kejelasan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam bidang penataan ruang. Namun dalam undang-undang tentang sistem penataan ruang nasional yakni UU No. 26 Tahun 2007, belum mengatur terhadap wilayah Provinsi Kepulauan, dimana substansi dari Undang-Undang tersebut memberikan perlakuan yang sama antara daerah yang didominasi wilayah daratan (*continental*) dengan daerah kepulauan yang didominasi lautan (*Acuatic Terristerial*), sehingga pembangunan selama ini lebih berorientasi pada wilayah atau daerah yang didominasi oleh daratan (*continental*). Dalam teori geopolitik disebutkan bahwa dalam menjalankan suatu pemerintahan yang disesuaikan atau ditentukan oleh kondisi atau konfigurasi geografinya, seperti misalnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memilih Negara Kesatuan karena kondisi/konfigurasi geografinya berbentuk Negara Kepulauan. Oleh karena itu menurut Rebecca M. Wallace wilayah negara adalah merupakan atribut yang nyata dari kenegaraan dan dalam wilayah geografis tertentu yang ditempatinya, suatu negara menikmati dan melaksanakan kedaulatan. Sedangkan menurut Hasjim Djalal yang dikutip oleh Mahendra Putra Kurnia menyebutkan yang termasuk ke dalam laut yang merupakan kewilayahan dan yang berada di bawah kedaulatan Indonesia adalah (a) Perairan Pendalaman, (b) perairan kepulauan, (c) Laut Teritorial atau laut wilayah di luar perairan Nusantara tersebut. Berdasarkan pada teori geopolitik tersebut mestinya UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruangan mengatur dan memberikan perlakuan khusus terhadap Provinsi yang memiliki kekhasan kepulauan yang benar-mengakomodir dan melindungi serta menjunjung tinggi wilayah kepulauan sesuai dengan geografi negara Indonesia sebagai negara kepulauan dengan jumlah 17 ribuan lebih pulau yang tersebar di seluruh wilayah NKRI. Hal ini sesuai dengan pengertian Wawasan Nusantara yang mempunyai arti cara pandangan bangsa Indonesia tentang diri dan lingkungannya berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 serta sesuai dengan geografi wilayah Nusantara yang menjiwai kehidupan bangsa dalam mencapai tujuan atau cita-cita nasionalnya.

Secara filosofis yang terdapat dalam konsideran menimbang UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang huruf a) menyebutkan bawa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan Negara Kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, b) bahwa perkembangan situasi dan kondisi nasional dan internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan riil Pancasila, c) bahwa untuk memperkuat Ketahanan Nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang semakin besar kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah, d) bahwa keberadaan

ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang yang transparan, efektif dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman produktif dan berkelanjutan.

Pengaturan secara khusus terhadap wilayah Provinsi Kepulauan, berdasarkan alasan-alasan filosofis yang terdapat dalam konsideran Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, maka dalam kebijakan pengaturan sistem penataan ruang nasional perlu dilengkapi adanya pengaturan terhadap wilayah Provinsi Kepulauan sehingga menjamin adanya kesejahteraan terhadap masyarakat kepulauan sesuai dengan tujuan berbangsa dan bernegara yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan untuk mengurangi kesenjangan sosial antara masyarakat daratan dan kepulauan.

Sedangkan dalam Pasal 2 UUPR menegaskan penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas-asas: keterpaduan, (keserasian, keselarasan dan keseimbangan), keberlanjutan, keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, keterbukaan, kebersamaan dan kemitraan, perlindungan kepentingan umum, kepastian hukum dan keadilan, dan akuntabilitas.

Berdasarkan asas kepastian hukum dan keadilan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum. Namun asas tersebut dalam substansi undang-undang tentang penataan ruang yakni Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 belum mencerminkan asas tersebut, karena dalam UUPR memberlakukan sama antara wilayah daratan dengan wilayah kepulauan sehingga pembangunan selama ini lebih berorientasi kewilayah daratan daripada wilayah kepulauan. Selain itu dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang belum mencerminkan asas keserasian, keselarasan, dan keseimbangan yang mempunyai makna bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antar kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan. Asas ini penting, karena salah satu sasaran yang diharapkan terwujud melalui penataan ruang adalah pemerataan pertumbuhan pembangunan, yakni optimalisasi pemanfaatan SDA secara merata yang pada gilirannya dapat memperkecil kesenjangan kemajuan antar wilayah, antar kawasan dan antar-perkotaan yang cenderung tumbuh pesat dengan pedesaan yang mengalami ketertinggalan diberbagai aspek.

Selain itu untuk mencapai tujuan hakiki (*genuine achievement*) seperti yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka penting untuk memberi perhatian dan perlakuan yang adil dan merata serta berkelanjutan bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), melalui kebijakan perlakuan khusus terhadap daerah Provinsi yang memiliki kekhasan geografis yang dimiliki, antara daerah yang didominasi wilayah daratan (*continental*) dengan daerah kepulauan yang didominasi lautan (*acuatic territorial*), seperti Provinsi Riau (96% wilayah laut), Bangka Belitung (79% wilayah laut), Maluku (dengan 1000 pulau dan 92,6% wilayah

laut), Sulawesi Utara (95,8% wilayah laut), dan Nusa Tenggara Timur (dengan 1192 pulau dan 80,8% wilayah).<sup>9</sup>

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka untuk memberikan keadilan, kesejahteraan bagi masyarakat di wilayah Provinsi kepulauan maka perlu adanya kebijakan pengaturan terhadap penataan ruang Provinsi Kepulauan dalam sistem tata ruang nasional yang berwawasan Nusantara untuk pembangunan berkelanjutan, sebagaimana konsep pembangunan berkelanjutan yaitu pembangunan yang mengelola sumber daya alam secara rasional dan bijaksana untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang dengan mengingat kebutuhan generasi yang akan datang, sebagaimana juga amanah dalam UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 1 angka 3 menyebutkan pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Sehingga penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan (hidup) dengan memerhatikan kepentingan generasi mendatang. Perlu dicatat, bahwa asas ini memegang peran sangat penting dalam upaya memelihara dan mempertahankan sistem kehidupan di muka bumi ini melalui pelestarian fungsi-fungsi dan kemampuan SDA dan SDB (sumber daya buatan) sebagai satu kesatuan ruang dan lingkungan hidup yang merupakan prasyarat bagi kelangsungan perikehidupan umat manusia dan makhluk hidup lainnya. Penegasan mengenai “daya dukung” dan “daya tampung” lingkungan hidup tersebut, adalah untuk memberi petunjuk sampai batas-batas mana dan dengan cara bagaimana sumber-sumber penghidupan (SDA dan SDB) itu dimanfaatkan, agar fungsi dan kemampuannya tetap lestari.

Untuk mengarahkan dan mengatur pembangunan wilayah Provinsi kepulauan diperlukan perencanaan dan peraturan perundang-undangan penataan ruang yang komprehensif dan holistik sehingga penataan ruang wilayah Provinsi kepulauan yang dibuat merupakan hasil perencanaan tata ruang yang mampu mengakomodasi kebutuhan dan kepentingan masyarakat (khususnya masyarakat kepulauan) baik dari aspek lingkungan hidup, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Penataan ruang wilayah nasional dimaksudkan untuk memadukan berbagai kegiatan pembangunan sektor dalam pembangunan wilayah Provinsi kepulauan sehingga dapat optimal, efisien, serasi, selaras dan seimbang. Sedangkan tujuannya diarahkan sebagai wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang beserta hubungan fungsionalnya yang serasi dan seimbang dalam rangka memanfaatkan sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya buatan (SDB) sehingga dapat tercapai hasil pembangunan yang optimal dan efisien bagi peningkatan mutu manusia dan mutu lingkungan hidup secara berkelanjutan di setiap wilayah Negara Republik Indonesia yang berwawasan Nusantara.

Kebijakan penataan ruang yang berwawasan Nusantara (kepulauan) tidak sama seperti panataan ruang dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

---

<sup>9</sup> Naskah Akademik RUU Provinsi Kepulauan, Dewan Perwakilan Daerah RI, Jakarta, 2012, hal. 3. Dalam I Nyoman Nurjaya, Komentar atas Naskah Rancangan Undang-Undang Propinsi Kepulauan Makalah Dipresentasikan dalam acara “Dengar Pendapat Umum Komite I Dewan Perwakilan Daerah RI (DPD RI): Telaah Pakar terhadap RUU Provinsi Kepulauan, yang diselenggarakan oleh DPD RI pada tanggal 10 Juli 2012 di Hotel Crowne Plaza Jakarta.

yang berbasis atau berorientasi daratan tetapi lebih berpihak pada masyarakat menengah ke bawah karena mayoritas masyarakat yang ada di Wilayah Kepulauan adalah masyarakat menengah kebawah terutama nelayan, pedagang ikan, petani dan lain-lain, sehingga dibutuhkan kebijakan penataan ruang yang menguntungkan terhadap masyarakat yang berada di wilayah kepulauan, maka kehadiran negara sangat diperlukan untuk mengayomi dan melindungi terhadap masyarakat kepulauan tentunya kehadiran negara tersebut bukan hanya sesaat tetapi kehadiran tersebut merupakan sesuatu yang berkelanjutan.

Penataan ruang yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian yang di ataur dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang yang berorientasi daratan, sedangkan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian terhadap wilayah kepulauan di atur dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana di rubah dengan UU No. 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Oleh karena itu dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian penataan ruang provinsi kepulauan harus berbasis pada keraifan lokal, demokratis, partisipatif, berkelanjutan dengan tetap mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip negara kepulauan Republik Indonesia, serta mengakui dan menghormati masyarakat lokal dan masyarakat tradisional yang bermukim di wilayah kepulauan, serta tetap memperhatikan kekhasan yang ada di setiap wilayah kepulauan Indonesia secara holistik.

Berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, seperti adanya zonasi terhadap wilayah pesisir dan kepulauan, rencana aksi pengelolaan wilayah pesisir dan kepulauan, adanya penempatan masyarakat (Masyarakat Adat, Masyarakat Lokal, dan Masyarakat Tradisional) yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang yang ada di wilayah kepulauan.

Hal tersebut di atas belum terakomodasi atau belum di atur dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, oleh karena itu diperlukan adanya kolaborasi atau integrasi antara UU No. 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, hal ini sebagaimana konsep Provinsi yang Berciri Kepulauan dalam Pasal 1 ayat (19) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian terakhir di undangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang yang menentukan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan adalah Daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya.

Berdasarkan konsep Provinsi yang Berciri Kepulauan tersebut, maka dalam kebijakan perencanaan penataan ruang yang berwawasan Nusantara harus memenuhi beberapa aspek: 1) Aspek transparansi yang tidak boleh ketinggalan terutama ketika draf itu sudah dibuat oleh konsultan maka itu bisa disosialisasikan kepada semua stekholder atau pemangku kepentingan baik pemerintah, dunia usaha, LSM, akademisi, tokoh masyarakat dan tokoh agama. 2) Dalam konteks perencanaan penataan ruang ketika diformulasikan ke dalam bahasa hukum dalam bentuk naskah akademik maupun rancangan peraturan daerah, maka yang terpenting untuk diperhatikan adalah yang *pertama* drafter atau legal drafter harus betul-betul kompeten menguasai tentang aspek yang akan diregulasikan terutama dari segi filosofi, dari segi legal teoritik atau teori hukum, *kedua* legal substansi hukum, dan memahami budaya hukum masyarakat. Kemudian yang terakhir dalam konteks perencanaan adalah bagaimana dalam perencanaan juga dipikirkan tidak hanya dalam kurun waktu yang pendek tetapi benar-benar mengimplementasikan nilai-nilai berkelanjutan dalam penataan ruang yang berwawasan Nusantara. Baik di tingkat Nasional, Provinsi maupun Kabupaten Kota.

Sedangkan dari sisi pelaksanaan atau pemanfaatan ruang, yang penting adalah bagaimana para pengguna itu kemudian memberikan umpan balik dari pelaksanaan itu, apa yang kurang sehingga dari bahan masukan para pemangku kepentingan atau stakeholder itu diharapkan mampu untuk menjadi bahan revisi dari tahap perencanaan yang dibuat sehingga pada akhirnya ditataran pelaksanaan akan semakin lebih baik tidak hanya dilihat dari sisi perizinan kemudian peraturan zonasi insentif dan disinsentif atau pengaturan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tetapi juga tidak ada pelanggaran yang dilakukan oleh pemangku kepentingan.

Pada tataran akhir yaitu pengendalian pemanfaatan ruang yang penting bagaimana ketentuan-ketentuan sanksi, ketentuan-ketentuan zonasi, ketentuan-ketentuan tentang insentif dan disinsentif, ketentuan-ketentuan tentang perizinan itu benar-benar ditegakkan secara inparsial (tanpa pandang bulu) baik itu dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagai regulator dan fasilitator kemudian dunia usaha, kemudian kalangan masyarakat lainnya, dan juga kepada tokoh-tokoh masyarakat untuk bersama-sama memantau bagaimana pengendalian pemanfaatan ruang. Sehingga dalam hal ini ketika aturan sanksi itu benar-benar menjadi sebagai alat yaitu sanksi administratif, sanksi pidana maupun sanksi perdata benar-benar mampu diterapkan kepada para pihak yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap penataan ruang.

Dari tiga komponen tersebut (perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang) itu harus dilihat secara signifikan bagaimana ketiga hal itu benar-benar terpadu mulai tahap perencanaan, pemanfaatan maupun pengendalian ruang sehingga diharapkan ke depan Undang-Undang Penataan Ruang benar-benar berwawasan Nusantara.

Berdasarkan teori kebijakan yang dikatakan oleh Thomas Dye bahwa kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, berpedoman pada teori tersebut maka pemerintah yang merupakan organisasi kekuasaan mempunyai kewenangan untuk melakukan sesuatu (kebijakan) dalam hal ini membentuk undang-undang penataan ruang yang berwawasan Nusantara guna untuk memberikan kesejahteraan, keadilan bagi masyarakat kepulauan, sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Daerah yang berkarakteristik kepulauan memiliki keragaman yang khas baik dari susunan masyarakat setempat (bersifat lokalitas), perbedaan adat istiadat dan budaya (kultur), perbedaan bahasa, kepercayaan dan perbedaan pilihan politik, perbedaan mata pencaharian (ekonomi), perbedaan sifat dan karakteristik daerah (topografi dan geografi). Oleh karena perbedaan-perbedaan tersebut maka seharusnya dalam pengaturan sistem penataan ruang nasional dalam UU No. 26 Tahun 2007 ada pengaturan secara khusus terhadap daerah yang berkarakteristik kepulauan. Selain hal tersebut di atas Indonesia sebagai Negara Nusantara, maka pemerintah Indonesia dalam membuat kebijakan yang mengatur sistem pengaturan penataan ruang nasional harus menggunakan geostrategi yaitu berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 serta sesuai dengan geografi Wilayah Nusantara yang menjiwai kehidupan bangsa dalam mencapai tujuan atau cita-cita nasionalnya, Sebagaimana dikatakan oleh Rudolf Kjellen bahwa Negara merupakan sistem politik yang mencakup (1) geopolitik, (2) ekonomi politik, (3) kratopolitik, dan (4) sosiopolitik. Oleh karena itu dalam sistem penataan ruang perlu didasarkan pada empat unsur tersebut.

### **C. Penutup**

Kebijakan penataan ruang yang berwawasan Nusantara (kepulauan) tidak sama seperti penataan ruang dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang berbasis atau berorientasi daratan tetapi lebih berpihak pada masyarakat menengah ke bawah karena mayoritas masyarakat yang ada di Wilayah Kepulauan adalah masyarakat menengah kebawah terutama nelayan, pedagang ikan, petani dan lain-lain, sehingga dibutuhkan kebijakan penataan ruang yang menguntungkan terhadap masyarakat yang berada di wilayah kepulauan, maka kehadiran negara sangat diperlukan untuk mengayomi dan melindungi terhadap masyarakat kepulauan tentunya kehadiran negara tersebut bukan hanya sesaat tetapi kehadiran tersebut merupakan sesuatu yang berkelanjutan.

Guna untuk mengurangi kesenjangan dalam pembangunan antara Wilayah Daratan dengan wilayah Kepulauan, maka diperlukan adanya Undang-Undang penataan ruang yang dilengkapi dengan pengaturan secara khusus terhadap Wilayah Provinsi Kepulauan dalam sistem tata ruang nasional dengan memperhatikan prinsip-prinsip Negara Kepulauan, Wawasan Nusantara dan nilai-nilai keberlanjutan dan kepada penyelenggara negara perlu melakukan revisi terhadap UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang serta melibatkan publik daalamk proses pembentukannya.

### **Daftar Pustaka**

- Made Sadhi Astuti, *Telaah Kritis: Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, dalam Prosiding Seminar Nasional “Peningkatan Pembangunan Regional di Era Otonomi Daerah”, Penyelenggara Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Negeri Se-Jawa Timur, 2002.
- Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, Dinas Hidro-Oseanografi, Jakarta, Mei 2015.
- Suko Wiyono, 2016, *Reaktualisasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Malang, Universitas Wisnuwardhana Malang Press.
- Karel Albert Ralahalu, 2013, *Pembangunan Transportasi Kepulauan Di Indonesia*, Sidoarjo, Brillan Internasional.

Charles O. Jones, 1977, *An Introduction to the Study of Public Policy*. New Scituate Massachu-  
setts, Dexbury Press.

I Nyoman Nurjaya, Komentar atas Naskah Rancangan Undang-Undang Propinsi Kepulauan  
Makalah Dipresentasikan dalam acara “Dengar Pendapat Umum Komite I Dewan  
Perwakilan Daerah RI (DPD RI): Telaah Pakar terhadap RUU Provinsi Kepulauan,  
yang diselenggarakan oleh DPD RI pada tanggal 10 Juli 2012 di Hotel Crowne Plaza  
Jakarta.