

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*)¹ terbesar di dunia yang memiliki posisi geografis yang sangat strategis. Jumlah pulau di Indonesia yang resmi tercatat mencapai 16.056 pulau.¹ Kepastian jumlah ini ditentukan dalam forum *United Nations Conferences on the Standardization of Geographical Names* (UNCSSGN) dan *United Nations Group of Experts on Geographical Names* (UNGEGN) yang berlangsung pada 7-18 Agustus 2017 di New York, Amerika Serikat.²

Adapun garis pantai Indonesia sepanjang 99.093 km².³ Luas daratannya mencapai sekitar 2,012 juta km² dan laut sekitar 5,8 juta km² (75,7%), 2,7 juta kilometer persegi diantaranya termasuk dalam Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE).⁴ Laut Indonesia yang luasnya 2,5 kali lipat dari wilayah daratan pastinya memiliki potensi yang sangat besar, baik dari segi kekayaan alam maupun jasa lingkungan yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung pembangunan ekonomi pada tingkat lokal, regional dan nasional.

¹ Lihat <https://www.goodnewsfromindonesia.id/2017/08/19/dikukuhkan-di-new-york-agustus-ini-inilah-jumlah-resmi-pulau-di-indonesia>, dan <http://www.inibaru.id/budaya/nambah-lagi-sebanyak-inilah-jumlah-pulau-di-indonesia-yang-resmi-diakui-pbb-sekarang>, diakses tanggal 26 Agustus 2017.

² Sebelumnya sempat beredar informasi bahwa berdasarkan hasil identifikasi terdapat 17.508 pulau di seluruh Indonesia. Dari 17.508 pulau itu, 7.353 pulau bernama dan 10.155 pulau belum bernama. Dari 7.353 pulau yang bernama, terdapat 67 pulau yang berbatasan langsung dengan negara tetangga. Lihat: Dody Usodo Hargo, Jumlah Pulau di Indonesia, <https://dkn.go.id/ruang-opini/9/jumlah-pulau-di-indonesia.html>, diakses tanggal 26 Agustus 2017.

³ Badan Informasi Geospasial, BIG Sediakan Data dan Informasi Geospasial untuk Mendukung Industri Bahari, <http://www.bakosurtanal.go.id/big-sediakan-data-dan-informasi-geospasial-untuk-mendukung-industri-bahari/>, diakses tanggal 26 Agustus 2017.

⁴ Muhammad Ramdhan dan Taslim Arifin, Aplikasi Sistem Informasi Geografis dalam Penilaian Proporsi Luas Laut Indonesia, *Jurnal Ilmiah Geomatika* Volume 19 No. 2, Desember 2013, hlm. 141.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga merupakan negara pantai (*coastal state*) yang komponen wilayah nasionalnya terdiri atas daratan, lautan (perairan) dan ruang udara (*air space*). Dua pertiga dari keseluruhan wilayah Indonesia adalah berupa lautan. Indonesia bisa juga disebut sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*), dengan bukti 16.056 pulau tersebut. Kurang lebih 6 juta km² wilayah Indonesia berupa laut yang sangat mempengaruhi iklim dan cuaca seluruh wilayah. Dipandang dari sifat alami, maka lingkungan laut Indonesia memperlihatkan sifat integral antara antara unsur laut (air) dan darat (tanah). Secara ekologis, hal ini merupakan dasar ilmiah dan alami pula bagi konsep wawasan nusantara sebagai perwujudan kesatuan geografis, yang menjadi dasar kesatuan politis, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan.⁵

Terkait dengan *archipelagic state*, kata *archipelago* sering diterjemahkan sebagai “kepulauan” yaitu kumpulan pulau yang dipisahkan oleh permukaan air laut. Sesungguhnya ada perbedaan fundamental antara kepulauan dan *archipelago*. Kepulauan diartikan sebagai kumpulan pulau sedangkan istilah *archipelago* berasal dari bahasa latin “*archipelagus*” yang berarti “laut utama”.⁶ Makna asli dari kata *archipelago* bukan merupakan “kumpulan pulau”, tetapi laut di mana terdapat sekumpulan pulau.⁷ Konsep *archipelagic state* (menurut lapisan) yang dikembangkan Indonesia yang mengacu kepada makna negara kepulauan “harus diganti dengan konsep negara bahari”, yaitu negara laut yang memiliki banyak pulau.⁸

Negara Indonesia diapit oleh dua benua dan dua samudera. Sehubungan dengan itu, Indonesia berbatasan langsung baik darat maupun

⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Jakarta Bina Cipta, 1987, hlm. 78.

⁶ Safri Burhanuddin, dkk, *Sejarah Maritim Indonesia: Menelusuri Jiwa Bahari Bangsa Indonesia Dalam Proses Integrasi Bangsa (Sejak Jaman Prasejarah Hingga Abad XVII)*, (Jakarta: Pusat Riset Wilayah Laut dan Sumber Daya Non-Hayati Badan Riset Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan, 2003), hlm. 1.

⁷ P. Tangsubkul, *The Southeast Asian Archipelagic State: Concepts, Evolution, and Current Practice (Research Report No. 15, February 1984; East-West Environment and Policy)* hlm. 2-3.

⁸ A.B Lopian, “*Laut, Pasar, dan Komunikasi Antar-Budaya*”, makalah disampaikan pada Kongres Sejarah Nasional 1996 (Jakarta: 1996), hlm.1.

laut dengan beberapa Negara sekitarnya, antara lain berbatasan laut dengan Australia, Filipina, India, Malaysia, Singapura, Timor Leste, Thailand, Vietnam. Menurut Hall mengatakan bahwa ada lima zona komersial di Asia Tenggara pada abad XIV dan awal abad XV. Pertama, zona Teluk Benggala yang mencakup India Selatan, Sialan, Birma dan Pantai Utara Sumatera. Kedua, kawasan Malaka. Ketiga, kawasan Laut Cina Selatan yang mencakup pantai timur Semenanjung Malaysia, Thailand, dan Vietnam Selatan. Keempat, kawasan Sulu yang mencakup daerah Pantai Barat, Luzon, Mindoro, Cebu, Mindanao, dan pantai utara Kalimantan. Kelima, kawasan Laut Jawa. Kawasan Laut Jawa ini terbentuk karena perdagangan rempah-rempah, kayu gaharu, beras, dan sebagainya antara barat dan timur yang melibatkan Kalimantan Selatan, Jawa, Sulawesi, Sumatera dan Nusa Tenggara.⁹

Oleh karena itu kawasan Laut Jawa terintegrasi oleh jaringan pelayaran dan perdagangan sebelum datangnya bangsa Barat. Laut Jawa bukan hanya sebagai Laut Utama bagi Indonesia, tetapi juga merupakan laut inti bagi Asia Tenggara.¹⁰ Kepulauan Indonesia sudah masyhur sejak zaman pra sejarah, sebagai pusat peradaban dan kejayaan masa lampau.¹¹ Bahkan Arysio Santos menyebut bahwa berdasarkan bukti-bukti penelitiannya selama 30 tahun, ia sampai pada keyakinan bahwa Indonesia adalah tempat lahir peradaban dunia.¹² Peneliti lain, yakni Stephen Oppenheimer menemukan bahwa

⁹ K.R. Hall, *Maritime Trade and State Development in Early Southeast Asia* (Honolulu, Hawaii: University of Hawaii Press, 1985) hlm. 20-25.

¹⁰ V.J.H. Houben, H.M.J. Maier and W. Van der Molen, *Looking in Odd Mirrors: The Java Sea* (Leiden: Vakgroep Talen en Culturen van Zuidoost-Asie en Oceanie Leiden Universiteit, 1992), viii. Kajian Asia Tenggara sebagai suatu entitas bisa dilihat pada A. Reid, *Southeast Asia in The Age of Commerce 1450-1680. Vol. I: The Lands below the wins (New Haven: 1988); Vol. II: Expansion and Crisis (New Haven: 1993)*, hlm. 45.

¹¹ Denys Lombard, *Nusa Jawa: Silang Budaya (Le Carrefour Javanais, Essai d'histoire Globale, Buku 1,2 dan 3)*, alih bahasa Winarsih Partaningrat Arifin , dkk (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008)

¹² Arysio Santos, *Atlantis The Lost Continent Finally Found (The Definitive Localization of Plato's Lost Civilization)*, terjemah: Hikmah Ubaidillah, (Jakarta, Ufukpress, 2010), hlm 549 -dst

Indonesia dan Asia Tenggara dipandang sebagai pusat peradaban masa lalu.¹³ Terkait penelitian ini Jimly Asshiddiqie menulis:

Baik dalam penelitian Oppenheimer maupun Arysio Santos dan kawan-kawan, tergambar bahwa bangsa yang sekarang menamakan dirinya sebagai bangsa Indonesia ini sesungguhnya telah memiliki sejarah yang sangat panjang di masa pra sejarah. Sejarah Indonesia tidak hanya dimulai dengan sejarah kerajaan kecil di Sumatera, Jawa, Kalimantan dan Sulawesi. Meskipun sejak masa Kerajaan Sriwijaya yang dikenal sebagai Kerajaan maritim yang disegani di dunia, tetapi sejak jauh sebelumnya, di dalam kawasan nusantara ini telah tumbuh dan berkembang suatu peradaban besar dalam sejarah umat manusia di masa lalu, yang kemudian dikenal sebagai legenda tentang Benua Atlantis atau Eden (surga) di kawasan Timur.¹⁴

Senada dengan hal tersebut terdapat banyak bukti kebaharian Indonesia sejak zaman lampau antara lain:¹⁵ (1) Adanya 10 relief kapal layar tiang tinggi yang terpahat di Candi Borobudur, Jawa Tengah (abad VII dan VIII); (2) Pada masa kejayaan kerajaan Sriwijaya (683-1030 M), alur perdagangan internasional di Selat Malaka dan Palembang amat sibuk, sehingga Sriwijaya mendasarkan politiknya pada penguasaan alur pelayaran dan jalur perdagangan serta menguasai daerah-daerah penting; (3) Kerajaan Singasari memiliki armada laut andalan, dengan Raja Kertanegara yang memosisikan diri setara dengan Raja Khubilai Khan dari Cina, sehingga ia tidak mau patuh pada pengaruh kaisar Cina itu; (4) Kerajaan Majapahit yang terkenal dengan sumpah Palapa dan amat disegani oleh raja-raja di Kepulauan Nusantara; dan (5) Banyaknya pelaut ulung (Bugis, Wajo, Banten, Madura, Ambon, Ternate/Tidore, Sangir Talaud, Riau/Melayu).

Kebangkitan semangat bahari Bangsa Indonesia semakin dipicu dengan dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) pada era

¹³ Stephen Oppenheimer, *Eden in the East, The Drownwd Continent of South Asia*, terjemah: Iryani Syahrir (Jakarta, Ufukpress, 2010)

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dan Tantangan Revolusi Biru Indonesia*, makalah, tanpa tahun, hlm. 5.

¹⁵ Robert Dick, *Penjelajah Bahari: Bukti-Bukti Muktahir Tentang Penjelajahan Pelaut Indonesia Abad Ke-5 Jauh Sebelum Chen Ho Dan Columbus*, (Jakarta: Mizan, 2008), hlm. 48.

pemerintahan K.H. Abdurahman Wahid pada tahun 1999. Dari sinilah lahir gagasan pembangunan kemaritiman dan perikanan, peningkatan potensi ekonomi dari laut, pemerataan kesejahteraan rakyat melalui laut, serta pelestarian dan konservasi potensi laut. Inilah saat yang tepat untuk kembali menapaki kejayaan bahari di masa lalu. Dengan kata lain, Indonesia harus hidup dari laut, bersahabat dengan laut, dan jaya di laut. *Jalesveva Jayamahe*.¹⁶

Keberadaan air di bumi sangat mempengaruhi peradaban manusia, bahkan menjadi sumber kehidupannya, baik sebagai sarana penunjang hidup berupa air minum maupun prasarana transportasi air bagi kemudahan mobilitas manusia. Umumnya negara-negara yang terletak di benua yang semua sisinya berbatasan dengan daratan (*land locked*), mempunyai perkembangan sosial ekonomi yang lamban dari pada negara yang berdekatan atau berbatasan dengan aliran sungai atau laut. Semakin banyak akses ke laut, semakin makmur pula peradaban bangsa itu. Contohnya kerajaan Fir'aun yang berkembang pesat di perairan Sungai Nil, Kerajaan Jepara di pesisir Jawa, dan Kerajaan Majapahit di Sungai Brantas. Hal tersebut banyak terjadi di perairan Indonesia, sehingga laut Indonesia berpotensi besar sebagai penyedia bahan pangan berupa ikan dan aneka flora laut.

Menurut catatan para ahli, potensi sumber daya perikanan laut diperkirakan sebesar 6,2 juta ton pertahun namun hingga kini baru dimanfaatkan 62 persen. Mantan Menteri Kelautan RI, Rohkmin Dahuri menegaskan bahwa, selama ini sumber daya pesisir dan laut hanya menyumbang 20% terhadap Pendapatan Domestik Bruto (PDB), sehingga masyarakat perlu membuka peluang usaha kelautan lebih besar dan

¹⁶ Indroyono Soesilo, *Budiman, Iptek Untuk Laut Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Informasi dan Studi Pembangunan Indonesia (LISPI), 2002), hlm. 50.

terbuka.¹⁷ Padahal potensi sumber pangan laut tidak hanya secara ekonomis, tetapi juga strategis dalam penyediaan bahan pangan dan protein dari lautan.

Disisi lain, sebanyak 122 daerah tertinggal di Indonesia, sebagian besar berada di Kawasan Timur.¹⁸ Bahkan 5 (lima) provinsi yang paling banyak memiliki daerah tertinggal, semuanya berada di kawasan timur yaitu Papua, NTT, Papua Barat, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat dan Nusa Tenggara Timur. Hal ini yang menjelaskan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Kawasan Timur Indonesia jauh tertinggal dibandingkan Kawasan barat Indonesia.

Tabel 1.1. IPM menurut Kabupaten/Kota di Kawasan Barat & Timur

Kategori IPM	Kawasan Barat (%)	Kawasan Timur (%)
Sangat Tinggi (>80)	2,1	0,4
Tinggi (70 - <80)	31,6	15,1
Sedang (60 - <70)	62,8	66,4
Rendah (<60)	3,5	18,1

Sumber: BPS, 2015

Sedikitnya terdapat 11 sektor ekonomi kelautan yang dapat dikembangkan, antara lain: (1) perikanan tangkap; (2) perikanan budidaya; (3) industri pengolahan hasil perikanan; (4) industri bioteknologi kelautan; (5) pertambangan dan energi; (6) pariwisata bahari; (7) kehutanan; (8) perhubungan laut; (9) sumber daya pulau-pulau kecil; (10) industri jasa maritim; dan (11) sumber daya alam non-konvensional. Lebih lanjut, nilai ekonomi kelautan dari bidang-bidang maritim utama, yakni:¹⁹

¹⁷ Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan, Perikanan Dan Perhubungan Laut Dalam Abad XXI, (http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar//pemberdayaan_sumber_daya_kelautan.Otridiyo_Kusumastanto.pdf), diakses 9 Maret 2010.

¹⁸ Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal 2015 – 2019.

¹⁹ Marsetio, Aktualisasi Peran Pengawasan Wilayah Laut dalam Mendukung Pembangunan Indonesia sebagai Negara Maritim yang Tangguh, Makalah dalam Kuliah Umum di hadapan Civitas Akademika Universitas Sumatera Utara di Medan, Januari 2015, hlm. 20-21

1. Nilai ekonomi perikanan termasuk perikanan tangkap, budidaya, dan pengolahan sebesar USD 47 miliar per tahun.
2. Nilai ekonomi pariwisata bahari mencapai USD 29 miliar yang tersebar di 241 kabupaten/kota.
3. Nilai ekonomi dari energi terbarukan mencapai USD 80 miliar per tahun yang terdiri dari energi arus laut, pasang surut, gelombang, biofuel alga, panas laut.
4. Nilai ekonomi biofarmatika laut mencapai USD 330 miliar per tahun yang didukung oleh tingginya kelimpahan dan keanekaragaman hayati laut Indonesia untuk pengembangan industri bioteknologi bahan pangan, obat-obatan, kosmetika dan bioremediasi.
5. Nilai ekonomi transportasi laut mencapai USD 90 miliar per tahun didukung oleh potensi jaringan transportasi laut nasional dan internasional, posisi strategis Indonesia dan ALKI.
6. Nilai ekonomi minyak bumi dan gas *offshore* mencapai USD 68 miliar per tahun. Dimana sebanyak 70 persen dari produksi minyak dan gas bumi berasal dari pesisir dan 40 dari 60 cekungan potensial mengandung migas terdapat di lepas pantai, 14 di pesisir dan hanya 6 di daratan. *Seabed* mineral mencapai USD 256 miliar per tahun dan industri dan jasa maritim mencapai USD 72 miliar per tahun.
7. Nilai ekonomi garam industri mencapai USD 28 miliar per tahun.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 telah merumuskan beberapa tujuan bernegara antara lain (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; dan (2) memajukan kesejahteraan umum.

Namun tujuan bernegara ini belum sepenuhnya dapat diwujudkan, karena sejumlah daerah yang berada dalam kawasan kepulauan kurang mendapatkan perlakuan yang adil dan selaras dengan daerah-daerah lainnya. Ratusan pulau-pulau berpenghuni seperti di Provinsi Maluku (92,6 persen

merupakan wilayah lautan), Provinsi Kepulauan Riau (96 persen wilayah laut), Provinsi Nusa Tenggara Timur (80,8 persen wilayah laut), Provinsi Bangka Belitung (79,9 persen wilayah laut), dan Provinsi Sulawesi Utara (95,8 persen wilayah laut), terjadi kesulitan dalam pemenuhan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik berkualitas.²⁰ Persoalan utama yang dihadapi yakni jangkauan pelayanan publik yang demikian luas dan berat, yang tersebar pada sejumlah pulau, namun tidak mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah (pusat).²¹

Berdasarkan amanat Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, dan Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945 secara implisit memuat substansi mengenai pengakuan negara tentang kekhususan pengaturan terhadap daerah-daerah kepulauan. Sebagai negara kesatuan dengan karakteristik kepulauan, Indonesia menganut asas desentralisasi, dimana kepala daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini tercermin pada pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

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

Lebih lanjut, Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menekankan bahwa otonomi daerah yang dilaksanakan tetap memperhatikan kekhususan, keistimewaan dan keberagaman daerah masing-masing. Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 selengkapnya berbunyi:

“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”

²⁰ Kementerian Pekerjaan Umum, Buku Informasi Statistik Pekerjaan Umum (BIS-PU), 2013, hlm. II-1 dan II-2.

²¹ Kotan Y. Stefanus, Daerah Kepulauan sebagai Satuan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus, Jurnal Dinamika Hukum Volume 11, No. 1, Januari 2011, hlm. 99.

Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”

Lebih lanjut, landasan yuridis utama terhadap realitas bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan, sehingga perlu pengaturan kekhususan daerah kepulauan terdapat pada Pasal 25A UUD Tahun 1945 yang menyatakan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.

Berbagai ketentuan konstitusional yang telah dijabarkan di atas menunjukkan bahwa daerah-daerah kepulauan perlu diatur secara tersendiri karena kekhususannya. Daerah Kepulauan memiliki perbedaan yang spesifik dengan daerah-daerah lainnya, terutama berkaitan dengan:

1. Karakteristik yang berbeda sehingga model pembangunannya harus berbeda dengan model yang umum.
2. Manajemen administrasi pemerintahan haruslah berbasis kepulauan.
3. Pelayanan masyarakat harus diarahkan ke pulau-pulau karena masyarakat daerah kepulauan hidup pada pulau-pulau yang terisolir.
4. Rata-rata masyarakat pada daerah kepulauan terlambat dalam pembangunan infrastruktur.
5. Pulau kecil terluar membutuhkan pendekatan prosperity dan security secara bersamaan.²²

Lebih lanjut, amanat Konstitusi tentang pengembangan kekhususan daerah kepulauan juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Dalam RPJPN, dirumuskan salah satu visi pembangunan Indonesia, yakni

²² *Ibid*, hlm. 100.

Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur. Untuk mewujudkan visi tersebut telah ditetapkan 8 (delapan) misi pembangunan nasional. Pada misi ketujuh ditujukan untuk mewujudkan Indonesia sebagai Negara Kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.

Berdasarkan visi dan misi RPJPN 2005-2025, maka masa depan Indonesia telah disepakati dan dirumuskan bersama yaitu dengan mengoptimalkan potensinya sebagai negara maritim. Hal ini dipertegas oleh Jimly Asshiddiqie, yang berpendapat bahwa paradigma pembangunan Indonesia sebaiknya tidak hanya bertitik tolak dari darat seperti dipraktikkan selama ini, tetapi harus juga berorientasi laut. Melalui konsep satu kesatuan pulau yang saling terhubung (*interconnectivity*), pembangunan dapat dimulai dari darat sebagai satu kesatuan pulau per pulau yang saling menghubungkan secara terintegrasi dengan pulau-pulau di sekitarnya. Pada akhirnya, diharapkan pulau-pulau utama yang besar dengan kawasan pulau-pulau yang ada di sekitarnya menjadi satu kesatuan ekonomi secara terintegrasi.²³

Visi tentang daerah kepulauan yang masih bersifat *das sollen*, seiring dengan berjalannya waktu telah menarik perhatian banyak pihak untuk mewujudkannya. Pentingnya prinsip negara kepulauan untuk diadopsi dan dijabarkan mendapatkan momentumnya pada pertemuan di Ambon yang pada akhirnya menghasilkan Deklarasi Ambon. Pada tanggal 10 Agustus 2005, tujuh Gubernur dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari Provinsi Kepulauan bertemu di Ambon dan menghasilkan Deklarasi Ambon. Deklarasi ini dilatarbelakangi pemikiran:

1. Penegasan kesatuan daratan dan lautan (tanah air) adalah falsafah serta pandangan bangsa Indonesia mengenai laut sebagai penghubung yang melahirkan prinsip Negara Kepulauan.

²³ Jimly Asshiddiqie, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Negara Kepulauan yang Berciri Nusantara, Diskusi dengan Pimpinan Kementerian Kelautan dan Pimpinan Komisi DPR-RI tentang Aspek Hukum Kebijakan Pembangunan Kelautan, di Kementerian Kelautan, Jakarta, Rabu, 15 Juni 2011, hlm. 1

2. Konsepsi Negara Kepulauan dalam Konvensi Hukum Laut 1982, diperjuangkan oleh pemerintah dan masyarakat Indonesia, telah menjadikan wilayah Provinsi Kepulauan sebagai tolak ukur adanya pengakuan prinsip negara Kepulauan.
3. Pengakuan prinsip negara Kepulauan hendaknya diimplementasikan menjadi prinsip daerah (provinsi kepulauan).
4. Sumber daya alam di laut pada Provinsi Kepulauan mampu memberikan kontribusi yang sangat besar bagi pembangunan masyarakat Indonesia, tetapi tidak mendapat imbalan yang proporsional bagi pembangunan daerah yang menyejahterakan masyarakat.²⁴

Pada akhir pertemuan, peserta yang hadir melalui Deklarasi Ambon menegaskan bahwa “memerintahkan pemerintah Indonesia untuk mewujudkan pengakuan yuridis terhadap Provinsi Kepulauan melalui berbagai regulasi yang dibutuhkan untuk mempercepat proses pembangunan daerah, demi terwujudnya kesejahteraan rakyat”.²⁵

Dilatarbelakangi oleh urgensi dan desakan dari berbagai pihak, maka sangat penting untuk membuat Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan. Hingga saat ini, peraturan perundang-undangan yang ada belum memberikan landasan kuat bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah kepulauan secara khusus, yang mana terutama menyangkut kewenangan, anggaran, yurisdiksi, dan peta jalan (*road map*) untuk mencapai sasaran-sasaran strategis dalam mengelola daerahnya.

Lebih lanjut, analisis komprehensif terhadap semua Undang-Undang²⁶ menunjukkan adanya kekosongan hukum yang mengatur tentang kewenangan pengelolaan yang diselenggarakan daerah di wilayah laut dan

²⁴ Johanis Leatemia, Pengaturan Hukum Daerah Kepulauan, *Mimbar Hukum* Volume 23, No. 3, Oktober 2011, hlm. 634.

²⁵ *Ibid*, hlm. 634-635.

²⁶ Ulasan lengkap dapat dibaca pada Bab III: Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait) Naskah Akademik ini.

juga tidak ada satu pun Undang-Undang yang mengatur tentang pemanfaatan, pengelolaan, dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah kepulauan. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga belum memenuhi asas kepastian hukum untuk pengelolaan wilayah laut dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah kepulauan.

Kemauan politik (*political will*) yang tinggi untuk membangun wilayah kepulauan membutuhkan koherensi dan sinergitas Undang-Undang yang mewadahi gagasan memajukan daerah kepulauan. Konsepsi politik Nawacita yang menekankan “membangun Indonesia dari pinggiran” mensyaratkan terpenuhinya asas kepastian hukum pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah kepulauan.

Setidaknya terdapat 3 permasalahan utama dalam pengaturan hukum daerah kepulauan yakni (1) harmonisasi hukum; (2) pembaharuan hukum; dan (3) karakteristik hukum.²⁷

Ketiga permasalahan ini perlu segera diselesaikan, agar laut yang merupakan aset nasional yang di dalamnya terdapat kedaulatan Indonesia atas ekosistem, sumber daya yang digunakan sebagai sumber energi, sumber makanan serta berperan sebagai media perhubungan antar pulau, kawasan perdagangan, pertukaran sosial budaya dan berperan sebagai media wilayah pertahanan sekaligus media untuk membangun pengaruh kepada pihak asing dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk kesejahteraan masyarakat.

Dari sisi kualitas hidup, disparitas dan kesenjangan antara wilayah daratan dan kepulauan, secara jelas ditunjukkan data Indeks Pembangunan Manusia (IPM) antara Kawasan Barat Indonesia (Jawa, Sumatera, Bali) yang umumnya bercirikan daratan dan Kawasan Timur Indonesia (Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua) yang umumnya bercirikan kepulauan.

Wilayah merupakan salah satu unsur kumulatif dari pembentukan sebuah negara²⁸. Tidak ada negara di dunia ini yang tidak memiliki wilayah

²⁷ Johanis Leatemia, Pengaturan Hukum..., *op.cit.*, hlm. 635.

yang dikuasainya. Wilayah merupakan suatu ruang dimana warga negara atau penduduk negara tersebut hidup dan menjalankan segala aktivitasnya. Sehubungan dengan kedaulatan Negara terhadap wilayahnya, Rebecca M Wallace memberikan definisi wilayah adalah merupakan atribut yang nyata dari kenegaraan dan dalam wilayah geografis tertentu yang ditempatnya, suatu Negara menikmati dan melaksanakan kedaulatan.²⁹

Dari data faktual tersebut, urgensi percepatan pembangunan melalui penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis kebutuhan setempat jelas sangat mendesak untuk mengatasi ketimpangan yang semakin melebar.

Dari sisi ekologis, pulau-pulau dan lautan di Indonesia menyimpan kandungan biodiversitas luar biasa yang meliputi: 6000 spesies mamalia, 1.500 spesies burung, 400 spesies reptil, 300 spesies amfibi, lebih dari 4.000 spesies ikan, dan 30 ribu lebih spesies tanaman. Keseluruhannya merupakan kekayaan keanekaragaman hayati tak terhingga, yang membutuhkan keseimbangan eksplorasi, eksploitasi, dan konservasi.

Dari segi ketahanan nasional, diperlukan pemenuhan syarat-syarat pokok mencakup ketahanan sosial-ekonomi-lingkungan terutama pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) terutama pada aspek-aspek penting yaitu: pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan.

Melihat arti penting kawasan kelautan diatas, sudah seharusnya pemerintah Republik Indonesia mempunyai politik hukum pengembangan kawasan kelautan dalam konteks perbatasan karena menyangkut wilayah teritorial dalam suatu Negara.

²⁸ Lihat Pasal 1 Konvensi Montevendo 27 Desember 1933 *Mengenai Hak-Hak Dan Kewajiban Negara*, pasal tersebut menyatakan bahwa Negara sebagai persona menurut hukum internasional harus memenuhi syarat-syarat: a) suatu penduduk yang tetap, b) suatu daerah tertentu, c) suatu pemerintah, d) kecapakan melakukan hubungan dengan negara-negara lain. Lihat juga Strake J.G. *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung Sinar Grafika, 1972, hlm. 127.

²⁹ Mahendra Putra Kurnia, *Hukum Kewilayahan Indonesia: Harmonisasi Hukum Pengembangan Kawasan Perbatasan NKRI Berbasis Teknologi Geospasial*, UB Press Malang, 2011, hlm. 1.

Faktanya Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang mempunyai pulau besar dan kecil, di antaranya tidak berpenghuni, menyebar di sekitar khatulistiwa sehingga beriklim tropis.³⁰ Posisi Indonesia terletak pada koordinat 6°LU-11°08'LS dan 95°BB-141°45'BT serta terletak di antara dua benua yaitu benua Asia dan benua Australia. Pada posisi geografis demikian, Indonesia menjadi negara yang bertanah subur dan kaya akan sumber daya alam. Sumber daya alam Indonesia berupa minyak bumi, timah, gas alam, nikel, kayu, bauksit, batu bara, emas, dan perak dengan pembagian lahan terdiri dari tanah pertanian sebesar 10%, perkebunan sebesar 7%, padang rumput sebesar 7%, hutan dan daerah berhutan sebesar 62%, dan lainnya sebesar 14% dengan lahan irigasi seluas 45.970 km.³¹

Keuntungan lain bahwa perairan Indonesia merupakan jalur transportasi yang strategis yakni dilalui kapal-kapal barang dari negara-negara Asia maupun Eropa yang akan menuju ke Asia Tenggara maupun Australia, ataupun sebaliknya. Selain itu, perairan Indonesia terletak di antara negara-negara produsen minyak di bagian barat dan negara-negara konsumen di bagian timur, serta Indonesia memiliki anjungan eksplorasi dan eksploitasi minyak lepas pantai dengan jumlah mencapai ratusan. Posisi strategis ini berdampak besar terhadap kebudayaan, sosial, politik, dan ekonomi di Indonesia.

Potensi kelautan Indonesia memang kaya akan sumber daya alam yang begitu melimpah dan berada pada posisi geografis yang strategis. Namun mayoritas penduduk di Indonesia masih belum dapat menguasai apa yang dimilikinya tersebut. Indonesia mengatakan “memiliki” kekayaan alam yang berlimpah, tetapi pada kenyataannya (*de facto*) yang “menguasai” sumber daya alam itu adalah para pemilik modal atau kapitalis dari negara-negara lain. Alangkah tepatnya apabila paradigma “memiliki” juga diimbangi dengan

³⁰ International Monetary Fund. *Estimate World Economic Outlook Database*. Rilis pers. URL dalam Wikipedia Indonesia (<http://id.wikipedia.org>) diakses 9 Maret 2010.

³¹ World Bank (1994). *A World Bank country study Country Studies: Indonesia: environment and development* dalam Wikipedia Indonesia (<http://id.wikipedia.org>) diakses 9 Maret 2010.

paradigma “menguasai”. Menguasai disini tentu bukan dalam arti bersikap otoriter, sewenang-wenang terhadap alam yang dimotivasi oleh hawa nafsu, akan tetapi “menguasai” dalam konteks berkuasa atau mampu memegang amanah sebagai wakil Tuhan di bumi yang berkomitmen untuk berlaku adil dalam mengelola sumber daya alam sebaik mungkin, khususnya lautan.³²

Masa depan umat manusia ada di laut, barangkali tidak salah orang tua kita dan guru-guru kita dulu mengajarkan lagu yang salah satu bait syairnya berbunyi,nenek moyangku orang pelaut.....dst. Lirik lagu tersebut tentu tidak asal dibuat, akan tetapi mengandung makna filosofis bagi generasi penerusnya. Oleh karena itu bercermin dari hal tersebut, strategi kebijakan pembangunan nasional Indonesia sangat perlu untuk tidak menganaktirikan potensi kelautan dengan memberikan perlakuan dan kebijakan yang menunjang percepatan sektor kelautan, Pembangunan nasional yang meliputi ekonomi, sosial, politik, budaya, dan pendidikan selayaknya dilandaskan dan diorientasikan kepada kompetensi inti (*core competency*) dan keunggulan daya saing (*competitive advantage*) sebagai negara bahari yang tangguh³³.

Saat ini, pembangunan berbasis kelautan sangatlah diperlukan, sehingga harus ada upaya optimalisasi potensi kelautan Indonesia dalam upaya membangun negara bahari yang tangguh.

Dengan demikian dalam kerangka meluruskan cara pandang terhadap potensi kelautan yakni dengan cara mengembalikan keyakinan bahwa saatnya untuk melirik dan menengok potensi kekayaan laut yang perlu dikembangkan sehingga masa depan bangsa tidak saja hanya bergantung terhadap potensi daratan semata. Oleh sebab itu harus dikelola dengan baik serta bermanfaat secara ekologi, ekonomi, dan sosial politik. Sehingga strategi alternatif tersebut dapat mengubah potensi kelautan Indonesia menjadi kekayaan nyata yang dapat meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat seutuhnya.

³² Mustafa Lutfi, *Revitalisasi Paradigma Kebijakan Pembangunan Sektor Kelautan (Ocean Oriented Policy)*, Jurnal Transisi Media Penguatan Demokrasi Lokal, Vol. 6 No. 2/2010, hlm. 45.

³³ *Ibid*, Mustafa Lutfi...hlm. 47.

Atas latar belakang tersebut, diperlukan kajian komprehensif untuk menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan yang diharapkan dapat mewujudkan kehadiran negara dalam menjaga, melindungi, memajukan kesejahteraan, dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

A. Identifikasi Masalah

Dengan latar belakang tersebut, kajian akademik ini berupaya mengedepankan urgensi penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan.

Isu-isu strategis yang mengemuka dan menjadi latar belakang penyusunan RUU ini mencakup: (a) telaah filosofis; (b) kajian teoritik dan empirik; dan (c) landasan sosiologis, dan yuridis.

Pada tataran filosofis yang termaktub dalam Pancasila dan Mukadimah UUD NRI 1945 yang merupakan pandangan hidup dan cita-cita berdirinya Republik Indonesia, urgensi pembentukan Undang-Undang Daerah Kepulauan merupakan keniscayaan. Terbentang fakta bahwa wilayah Negara RI sangat luas dan membutuhkan rentang kendali (*span of control*) yang memadai untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan berlangsung efektif dan efisien. Tujuan utama pemerintahan di setiap tingkatan adalah menciptakan kesejahteraan rakyat secara demokratis. Untuk memenuhi tujuan utama tersebut, dilakukan kajian teoritik dan akademik, dan kajian sosiologis dan yuridis pada wilayah dengan karakteristik khusus kepulauan.

Dari kajian teoritik yang mencakup: teori wilayah kepulauan, teori wewenang, teori penguasaan wilayah, dan teori pengelolaan atau manajemen, dapat disimpulkan bahwa:

- (a) Keberadaan wilayah kepulauan belum mendapat perhatian signifikan karena formula kebijakan masih bias daratan (*land-based development*).
- (b) Ketimpangan pendapatan dan penyediaan infrastruktur yang mencolok antara daerah kepulauan dan non-kepulauan belum mendapatkan afirmasi kebijakan yang memadai.
- (c) Terjadi fenomena “*growth without development*” (pertumbuhan tanpa disertai pembangunan) dalam bentuk penghisapan sumberdaya alam di wilayah kepulauan yang kaya sumberdaya alam.
- (d) Lemahnya pengelolaan potensi kelautan yang merupakan potensi ekonomi utama wilayah kepulauan.

Dari kajian dan evaluasi yuridis, sejak Konvensi PBB tentang UNCLOS (*United Nations Convention on the Law of The Sea*) 1982 dimana Indonesia mendapat pengakuan sebagai Negara Kepulauan (Archipelago State) yang merupakan kelanjutan dari perjuangan Deklarasi Djuanda 1957, terdapat **kekosongan hukum** yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah kepulauan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga tidak memuat asas **kepastian hukum** untuk pengelolaan wilayah laut dan penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan.

Dari telaah sosiologis, pengakuan atas kekhususan daerah sebagaimana dijamin konstitusi belum mewujud dalam tataran kebijakan dan implementasi. Dikaitkan dengan Nawacita Presiden Joko Widodo yang antara lain memprioritaskan kebijakan: “Membangun Indonesia dari Pinggiran”, urgensi pengakuan atas wilayah kepulauan beserta perlakuan khusus sebagai bentuk afirmasi negara untuk penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien di wilayah kepulauan, menjadi sangat mendesak.

Perlakuan khusus itu harus mencakup penguatan (*to strengthening*) kemampuan masyarakat dan pemerintah daerah kepulauan dalam mengelola sumberdaya kepulauan yang memiliki karakteristik khas yang ruang wilayah yang didominasi oleh lautan sebagai satu kesatuan geografis yang memiliki kekhususan lingkungan fisik, ekosistem, biologis, yang berperan dalam perekonomian maupun sosial-budaya masyarakatnya.”

Perlakuan khusus itu juga mencerminkan pengakuan negara atas kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah kepulauan untuk keperluan menyelenggarakan dan mengelola potensi wilayahnya. Kondisi dan situasi ini setara ketika negara memberikan perlakuan khusus kepada Provinsi DKI Jakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Papua.

Pemberian wewenang dan perlakuan khusus yang dijamin UU menegaskan dan mengakomodasi prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Distingsi

Sejarah sosial, budaya, historis, ekonomi, politik, dan ketahanan nasional, wilayah kepulauan memiliki eksistensi khusus dan strategis. Kekhususan itu tidak sekadar menunjuk pada karakteristik khas daerah kepulauan, melainkan lebih kepada fakta dan realitas: demografi (sebaran dan psikografis penduduk), matapencarian, dan keterbelakangan dalam banyak aspek.

Faktor pembeda (*distingsi*) tersebut membutuhkan dukungan kebijakan yang kuat dan khusus dengan landasan hukum yang jelas. Dari perspektif ini, identifikasi masalah yang akan dikaji adalah: (a) apa saja yang membedakan secara substansial kondisi wilayah kepulauan dengan kondisi wilayah daratan (kontinental); (b) Apa yang menjadi sebab lambannya pembangunan kesejahteraan rakyat dan pemenuhan standar pelayanan minimal di wilayah kepulauan?

2. Diskresi

Ketimpangan dan keterbelakangan yang terjadi dan merata di wilayah kepulauan akibat kebijakan yang bias daratan (*land base development*), menyebabkan tidak optimalnya pengelolaan sumberdaya laut, konservasi sumberdaya alam, dan ketahanan sosial-politik-ekonomi wilayah pinggiran. Diperlukan diskresi kebijakan yang didukung oleh Undang-Undang untuk memastikan penyelenggaraan pemerintah di wilayah kepulauan ditangani secara khusus.

Dari perspektif ini, identifikasi masalahnya mencakup: (a) apakah sudah ada UU dan peraturan yang cukup mewadahi aspirasi dan kebutuhan wilayah kepulauan? Jika tidak ada, bagaimana mengisi kekosongan hukum dan kebijakan tersebut? (b) apakah pengaturan wilayah kepulauan dapat mendorong pembangunan berkeadilan di wilayah-wilayah tersebut?

3. Asimetri

Dengan sebaran penduduk tidak merata (cenderung rendah) dan standar pelayanan publik (fasilitas pendidikan, kesehatan, dan peluang ekonomi terbatas), maka ruang untuk mendorong inovasi dan partisipasi lokal menjadi sangat terbatas pula. Pengaturan khusus yang bersifat asimetri diperlukan untuk mengkonsolidasikan aspek-aspek kewenangan, pengelolaan urusan, dan alokasi anggaran. Dari perspektif ini, identifikasi masalah meliputi: (a) bagaimana penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan sistem penganggaran yang lebih memadai untuk menggerakkan percepatan pembangunan di wilayah kepulauan? (b) apa saja yang menjadi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis bagi pembentukan Rancangan Undang-Undang Daerah Kepulauan?

4. Afirmasi

Dalam rangka mewujudkan konsepsi *archipelago state* di wilayah kepulauan, pengaturan, urusan, dan kewenangan harus menghindari bias paradigma pembangunan *mainstream* dan sebaliknya fokus kepada kebutuhan esensial wilayah kepulauan sendiri. Afirmasi diperlukan untuk mencapai yang hendak dicapai, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan.

5. Nawacita

Salah satu kebijakan yang tertuang dalam dokumen Nawacita Presiden Joko Widodo adalah: “Membangun Indonesia dari Pinggiran.” Penegasan bahwa Negara “hadir” dan “peduli” pada wilayah-wilayah terluar, terisolir, dan kurang diperhatikan selama ini, merupakan momentum yang tepat untuk menggulirkan Undang-Undang Daerah Kepulauan.

B. Tujuan dan Kegunaan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan adalah sebagai berikut:

1. Mengedepankan perbedaan substansial kondisi wilayah kepulauan dari wilayah daratan.
2. Memetakan sebab-sebab kelambanan pembangunan kesejahteraan rakyat di wilayah kepulauan.

3. Mengajukan pertimbangan bahwa pengaturan wilayah kepulauan dapat mendorong pembangunan berkeadilan sekaligus membangkitkan aktifitas sosial-ekonomi-lingkungan di wilayah tersebut.
4. Merumuskan pokok-pokok yang menjadi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis mengenai pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan.
5. Merumuskan sasaran yang hendak dicapai, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan.

Akhirnya, kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini akan dijadikan acuan dalam pembahasan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan.

C. Metode

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan ini dibuat berdasarkan:

1. Masukan pemikiran dari anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam diskusi pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU);
2. Kajian terhadap pendapat narasumber menyangkut urgensi terpilih yang paling penting untuk penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan;
3. Masukan pikiran/pendapat/kehendak para pemangku kepentingan yang dilakukan pada Diskusi Kelompok Terarah (*Focus Group Discussion*) di beberapa provinsi berbasis kepulauan yakni di Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Bangka Belitung dan Provinsi Nusa Tenggara

Timur, dan Provinsi Kepulauan Riau. Metode yang digunakan adalah Metode Asesmen (*Assesment Method*) terhadap keinginan masyarakat pemangku kepentingan di provinsi-provinsi berbasis kepulauan dari berbagai aspek.

Selain FGD di beberapa provinsi kepulauan, juga dilakukan studi referensi ke Filipina dan Jepang untuk mendapatkan pengalaman dan pelaksanaan konsep otonomi/federal dari beberapa kementerian/lembaga pemerintah, akademisi, lembaga dan riset di kedua negara tersebut.

Metode ini dilaksanakan berdasarkan pertimbangan:

1. Keinginan-keinginan para pemangku kepentingan di provinsi-provinsi berbasis kepulauan merupakan keinginan nyata yang menghendaki adanya perlakuan khusus dalam penyelenggaraan pemerintah di wilayah kepulauan;
2. Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terarah (*Focus Group Discussion*) dibatasi hanya pada provinsi yang dipilih karena ketersediaan sarana dan prasarana pendukung, keterbatasan waktu dan tenaga, dan tingkat kepentingan yang membutuhkan perhatian secara menyeluruh dan cepat.
3. Pendapat narasumber dari instansi maupun pakar merupakan masukan penting dalam penyusunan argumentasi bagi diperlukannya pengaturan/perlakuan khusus dalam penyelenggaraan pemerintah di wilayah kepulauan.

Selain Metode Asesmen yang dikemukakan di atas, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan ini dilakukan juga dengan melakukan kajian atas peraturan perundang-undangan yang terkena implikasi adanya (perlakuan khusus terhadap) provinsi berbasis kepulauan. Banyak peraturan perundangan yang akan

berkaitan dengan adanya keinginan mengatur secara khusus penyelenggaraan pemerintah di wilayah kepulauan. Dengan demikian metode kedua yang dipergunakan adalah Metode Yuridis Normatif.

Kedua metode di atas dipergunakan dengan pertimbangan:

1. Pemenuhan kehendak baru para pemangku kepentingan memerlukan pengetahuan tentang apa yang dikehendaki dan apa yang dikemukakan pemangku kepentingan dan bagaimana mengaitkannya dengan kepentingan nasional.
2. Pemikiran-pemikiran para pakar di bidang tertentu seperti di bidang kelautan, sosial kemasyarakatan maupun di bidang hukum menjadi bahan masukan penting bagi penyusunan argumentasi perlunya Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan.

Kajian yuridis normatif dilakukan dengan bertolak dari Falsafah Pancasila sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD RI Tahun 1945 yang menjadi landasan atau justifikasi *meta-yuridis* bagi dapat atau tidak dapatnya pengaturan tentang Pemerintahan Daerah Kepulauan, diikuti dengan telaah terhadap pasal dalam konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945) yang dipandang menjadi dasar adanya pengaturan tentang provinsi kepulauan berikut pemerintahannya.

Kajian atau telaah terhadap peraturan perundangan yang berhubungan dengan pemerintahan daerah dilakukan untuk memperoleh landasan yuridis maupun solusi atas masalah yang berkaitan dengan pengaturan tentang Pemerintahan Daerah Kepulauan.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Kajian teoretik yang menjadi landasan utama dalam upaya menata wilayah-wilayah negara yang berkarakter khusus mencakup, teori wewenang serta teori penguasaan wilayah atau teritori tertentu, teori pengelolaan atau manajemen, yang didasarkan pada prinsip-prinsip keadilan, pemerataan, harmonisasi dan sinkronisasi. Hal itu berarti bahwa pemerintah harus mampu mengelola secara adil, wilayah negara yang luas dan memiliki berbagai karakter khusus sehingga tidak menimbulkan berbagai problem dalam implementasi penyelenggaraan pemerintahan.

Hal tersebut sudah tentu harus diikuti dengan sejumlah hak dan kewajiban dari semua komponen pengelolaan, sehingga dapat menimbulkan harmonisasi dan sinkronisasi yang bermanfaat bagi sebuah negara hukum dengan Ideologi Pancasila.

1. Teori Wilayah Kepulauan

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas gugusan pulau dan kepulauan diantara lautan. Memperhatikan kondisi alam Indonesia yang terdiri atas 16.056 pulau³⁴ dan luas lautan perairan laut 5,8 juta km² (terdiri dari luas laut teritorial 0,3 juta km², luas perairan kepulauan 2,95 juta km², dan luas ZEE Indonesia 2,55 juta km²).³⁵ Kondisi tersebut menjadikan negara Indonesia sebagai Negara yang bercorak maritim. Secara primer pengeritan

³⁴ Inilah data terbaru jumlah pulau yang terdaftar secara resmi. Sempat beredar informasi bahwa jumlah pulau kita mencapai 17.508 pulau. PPK-KP3K Kementerian Kelautan dan Perikanan, Rekapitulasi Data Pulau di Indonesia Selisih Jumlah Pulau Sebelum dan Sesudah Verifikasi. Jakarta: PPK-KP3K Kementerian Kelautan dan Perikanan.

³⁵ Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 25/Permen-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019, Jakarta Kementerian Kelautan dan Perikanan.

maritim adalah sifat yang menggambarkan obyek atau aktifitas berkenaan dengan laut. Definisi lain menyebutkan bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan adalah negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain.³⁶

Dalam konteks negara kepulauan negara maritim adalah negara yang mempunyai sifat memanfaatkan laut untuk kejayaan negaranya, sedangkan negara kelautan lebih menunjukkan kondisi fisiknya, yaitu negara yang berhubungan, dekat dengan atau terdiri dari laut.³⁷ Namun sayangnya, hingga kini keunggulan geografis dan potensi yang dimiliki tersebut masih belum secara signifikan memberikan peran yang optimal bagi pertumbuhan perekonomian dan peningkatan kemakmuran serta kualitas hidup rakyat Indonesia.³⁸ Dewan Kelautan Indonesia (DEKIN) memberikan masukan secara umum bahwa memerlukan sebuah pergeseran paradigma pembangunan yang lebih memahami jati diri bangsa Indonesia sebagai bangsa bahari dan negara kepulauan terbesar di dunia serta memadukan kekuatan ekonomi berbasis darat dan laut sebagai sinergi kekuatan ekonomi nasional. Perubahan pemikiran tersebut harus segera dilakukan mengingat perubahan lingkungan strategis antar bangsa yang sangat cepat sehingga posisi bangsa Indonesia di percaturan regional maupun global harus didasarkan kepada *endowment* yang memiliki daya saing dinamik di masa sekarang dan mendatang.³⁹

Kondisi alam Indonesia yang memiliki karakteristik negara kepulauan, menurut Suropati (2012) bahwa peta geopolitik dan geostrategi dunia di masa mendatang masih tetap akan dibayangi oleh ancaman yang dapat memengaruhi stabilitas keamanan suatu negara maupun kawasan tertentu.⁴⁰ Berdasarkan hasil identifikasi pulau-pulau, dari 16.056 pulau pulau di

³⁶ Ketenntuan Umum Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

³⁷ UNCLOS bab IV *archipelagic state*.

³⁸ Sutisna, Arsitektur Pembangunan Bidang Kelautan, Dewan Kelautan Indonesia, 2014. Hal. 1

³⁹ DEKIN, Kebijakan Ekonomi Kelautan Dengan Model Ekonomi Biru, 2012. Hal. 2

⁴⁰ Untung Suropati, Pengembangan Industri Maritim Dalam Rangka Menunjang Sishanneg di Laut: Makalah Kadispenal Pada Seminar Nasional Imi Goes to Campus ITB 2012

seluruh Indonesia, 7.353 pulau bernama dan selebihnya belum bernama. Terlebih menurut Kindangen (2017) bahwa dari 7.353 pulau yang bernama, terdapat 67 pulau yang berbatasan langsung dengan negara tetangga, 10 pulau diantaranya perlu mendapat perhatian khusus, karena terletak di perbatasan terluar.⁴¹

Selain itu, Indonesia sebagai Negara maritim memiliki tantangan dalam pembangunan wilayah laut dan kepulauan. Selain itu permasalahan lainnya dalam era globalisasi dan desentralisasi daerah negara kepulauan memiliki berbagai tantangan alam pembangunannya. Pembangunan daerah kepulauan berbeda dengan pembangunan di wilayah darat karena memiliki karakteristik yang khas. Wiranto (2004) menjelaskan bahwa Perbedaan yang mendasar secara ekologis sangat berpengaruh pada aktivitas masyarakatnya. Kerentanan perubahan secara ekologis berpengaruh secara signifikan terhadap usaha perekonomian yang ada di wilayah tersebut, karena ketergantungan yang tinggi dari aktivitas ekonomi masyarakat dengan sumberdaya ekologis tersebut.

2. Teori Wewenang serta Teori Penguasaan Wilayah atau Teritori Tertentu

Menurut Philipus M Hadjon pengertian kewenangan, yaitu: istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah "*bevoegdheid*" dalam istilah Hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat, ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan dalam karakter hukumnya, istilah *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun dalam konsep hukum publik. Sedangkan dalam konsep Hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan digunakan dalam konsep hukum publik. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum

⁴¹ Paulus Kindangen, Pengelolaan Wilayah Kepulauan dari Perspektif Akademisi, Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan, DPD RI, 2017

(*rechtsmacht*). Jadi, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik.⁴²

Dalam aspek hukum administrasi, penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak terlepas dari wewenang yang dimiliki dan digunakan oleh pemerintah. Prajudi Atmosudirdjo membedakan antara wewenang (*competence*) dan kewenangan (*authority*) yang dalam hukum administrasi dibedakan pengertiannya, walaupun dalam praktek perbedaan itu tidak terlalu dirasakan. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-undang). Sedangkan wewenang adalah pendelegasian sebagian kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum.⁴³

Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda, masalah wewenang selalu menjadi bagian yang penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*).⁴⁴ Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan hukum.⁴⁵

Lebih jelas Hardjon menjelaskah bahwa, sebagai konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya terdiri atas tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk

⁴² Philipus M Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, h. 105

⁴³ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta 1981, h. 29.

⁴⁴ Philipus M. Hadjon, Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hal. 10.

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, h. 1

dasar hukumnya dan komponen dasar konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)".⁴⁶

Teori wewenang serta teori penguasaan wilayah atau teritori tertentu, pada hakekatnya berkaitan dengan luas lingkup dan sifat pemerintahan daerah menurut UUD NRI Tahun 1945. Teori wewenang serta teori penguasaan wilayah atau teritori tertentu dalam dewasa ini tidak terlepas adanya tema-tema tentang desentralisasi ataupun otonomi daerah. Desentralisasi maupun otonomi daerah menurut para ahli merupakan metode pelimpahan wewenang kepada daerah untuk mengoptimalkan pembangunan di berbagai aspek pembangunan.

Salah satu aspek penting yang turut direformasi adalah konstitusi Indonesia. Selama orde baru, UUD 1945 dikeramatkan dan dimanfaatkan oleh penguasa untuk mempertahankan dan melanggengkan kekuasaan. Ternyata dengan tuntutan reformasi untuk mewujudkan *civil society* dan terciptanya *good governance*, maka dilakukan beberapa kali amandemen terhadap UUD 1945 yang kini disebut UUD NRI Tahun 1945. Pada Amandemen yang kedua, telah dilakukan perubahan rumusan Pasal 18 UUD 1945 dengan rumusan terdiri dari Pasal 18, 18A, dan 18B UUD NRI Tahun 1945.

Seperti yang dijelaskan oleh Chalid (2005) bahwa secara politik, desentralisasi merupakan langkah menuju demokratisasi. Dengan desentralisasi, pemerintah lebih dekat dengan rakyat, sehingga kehadiran pemerintah lebih dirasakan oleh rakyat dan keterlibatan rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan dan pemerintahan semakin nyata. Secara sosial, desentralisasi akan mendorong masyarakat ke arah swakelola dengan memfungsikan pranata sosial yang merupakan social capital dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang mereka hadapi. Dengan pranata yang telah *internalized*, mekanisme penyelesaian mereka pandang

⁴⁶ Ibid. Hal. 1

lebih efektif, efisien dan adil. Sedangkan secara ekonomi, desentralisasi diyakini dapat mencegah eksploitasi Pusat terhadap daerah, menumbuhkan inovasi masyarakat dan mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif. Secara administratif akan mampu meningkatkan kemampuan daerah dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, meningkatkan akuntabilitas atau pertanggung jawaban publik.

Rondinelli (1998) menggambarkan secara jelas bahwa desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan karena akan dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat kebijakan nasional. Yaitu dengan cara mendelegasikan tanggung jawab yang lebih besar kepada parapejabat tingkat lokal untuk merancang proyek-proyek pembangunan agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat.

Davey (1988) mengidentifikasikan beberapa alasan yang menuntut desentralisasi. Pertama, semakin meningkatnya tuntutan pelayanan kemasyarakatan yang mampu menjangkau seluruh pelosok terpencil yang hanya bisa dilakukan oleh pemerintah lokal. Kedua, pemikiran penyebarluasan pelayanan masyarakat seperti program-program penyediaan pembangunan (*basic needs*) semakin mendapat perhatian masyarakat internasional. Tuntutan desentralisasi juga didasarkan pertimbangan manfaat yang diharapkan dari perencanaan regional yang didasarkan atas pengamatan, penelitian dan kebijaksanaan setempat.

Kebijakan desentralisasi merupakan mekanisme untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan individu. Dengan desentralisasi, barang dan jasa diproduksi pada jarak yang terdekat dengan konsumen. Desentralisasi juga diperlukan untuk membuat pemerintah daerah lebih kreatif, efektif dan efisien dalam meningkatkan fungsi-fungsi publik untuk kesejahteraan masyarakat di daerah.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas

pembantuan.⁴⁷ Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini daerah berhak untuk menjalankan segala urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melimpahkan ewenangpemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.⁴⁸

Bilamana pengaturan dimaksud dicermati, maka dapat dipetik beberapa prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai berikut:

- a. Pemerintahan Daerah terdiri dari dua tingkatan, yaitu Pemerintahan Propinsi dan Pemerintahan Kabupaten dan Kota;
- b. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berpijak pada asas otonomi dan tugas pembantuan;
- c. Masing-masing Pemerintahan Propinsi, Kabupaten dan Kota memiliki DPRD, yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum, serta setiap Pemerintahan Propinsi, Kabupaten dan Kota dipimpin oleh Gubernur, Bupati dan Walikota yang dipilih secara demokratis;

⁴⁷ Penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan.

⁴⁸ Ketentuan pasal 9 butir 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- d. Setiap Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali ditentukan lain oleh Undang-Undang mengenai urusan Pemerintah Pusat;
- e. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, setiap pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya.
- f. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;
- g. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang;
- h. Satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa diakui dan dihormati. Juga diakui dan dihormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.

Pertanyaan yang mengedepan adalah: apakah satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa memiliki tingkatan pemerintahan yang sejajar dengan pemerintahan Propinsi, Kabupaten dan Kota? Ataukah terlepas dari satuan pemerintahan yang ada?

Bilamana mencermati prinsip Pemerintahan Daerah yang terdiri dari dua tingkatan, yaitu Pemerintahan Propinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota, kemudian dihubungkan dengan prinsip satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diakui dan dihormati, serta prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten/kota serta memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, maka dapat dideskripsikan struktur

pemerintahan daerah berdasarkan luas tingkatan pemerintahan daerah dan kekhususan atau keistimewaan pemerintahan daerah sebagai berikut:

- a. Pemerintahan tingkat Propinsi yang khusus atau istimewa;
- b. Pemerintahan tingkat Kabupaten/Kota yang khusus atau istimewa

Konstruksi pemerintahan daerah ini tidak diatur lebih jauh dalam UUD NRI Tahun 1945 dan semakin kabur ketika status Penjelasan UUD 1945 menjadi goyah sebagai akibat perubahan UUD 1945 menjadi UUD NRI Tahun 1945.

Oleh karenanya maka perlu diatur lebih lanjut dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah, dengan memperjelas kriteria/tolok ukur kekhususan atau keistimewaan pemerintahan daerah dan bagaimana bentuk perlakuan terhadap kekhususan dan keistimewaan pemerintahan daerah dimaksud (wujud dari prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah).

Oleh karenanya pula, salah satu hal yang perlu dipertimbangkan dalam perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah memasukkan Provinsi dan juga Kabupaten Kepulauan sebagai salah satu bentuk kekhususan pemerintahan daerah dan memperjelas bentuk dan luas perlakuan pemerintah terhadap kekhususan dan keistimewaan pemerintahan daerah dimaksud.

Perlunya perlakuan pemerintah terhadap kekhususan dan keistimewaan pemerintahan daerah sejalan dengan eksistensi Indonesia sebagai Negara Kesatuan. Dalam Negara kesatuan, semua kekuasaan pemerintahan ada di tangan pemerintah (pusat). C.F. Strong (1966:80) mengedepankan bahwa "*a unitary state is one in which we find 'the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power' . . .*". (negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif pusat/nasional). Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak ada

pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Dengan kata lain, Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit konstituen walaupun apa yang didelegasikan itu mungkin juga ditarik kembali.

Senada dengan pandangan tersebut, Wolhoff dalam Zen Zanibar (2003:109) menyatakan bahwa dalam negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan seluruhnya dimiliki pemerintah (pusat). Artinya, peraturan-peraturan pemerintah pusatlah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah otonom, termasuk macam dan luasnya otonomi menurut inisiatifnya sendiri.

Pemikiran yang dipaparkan di atas hendak menegaskan bahwa prinsip yang dianut dalam Negara kesatuan ialah kewenangan pemerintah (pusat) untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Tetapi kewenangan dimaksud terdapat dalam suatu pengaturan yang jelas dan tegas. Pada prinsipnya pemerintah (pusat) dapat mencampuri urusan apapun juga sepanjang mengenai kepentingan umum.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa ruang intervensi pemerintah (pusat) terhadap pemerintahan daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota) memiliki legitimasi dalam konteks Indonesia sebagai negara kesatuan. Legitimasi intervensi pemerintah (pusat) ini juga ditujukan kepada Propinsi atau kabupaten Kepulauan sebagai wujud dari kekhususan dan keistimewaan pemerintahan daerah. Bentuk dan luas intervensi pemerintah (pusat) dimaksud mestinya diatur dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah.

Oleh karenanya, dalam perubahan Undang Undang Pemeritahan Daerah perlu dipertegas dan diperjelas pengaturan tentang daerah istimewa dan daerah khusus, dengan merumuskan kriteria daerah khusus dan daerah

istimewa, serta menentukan luas perlakuan/intervensi pemerintah terhadap daerah-daerah dimaksud.

Hal yang perlu dipertimbangkan adalah daerah-daerah yang secara geografis mengalami persoalan seperti daerah terpencil, daerah tertinggal, daerah pesisir dan kepulauan, pulau terluar. Seyogyanya dalam UU Pemerintahan Daerah diberikan ruang kepada setiap Propinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengatur kekhususan dan keistimewaannya, dengan titik berat pada daerah tertinggal, daerah terpencil, daerah pesisir dan kepulauan, pulau terluar dan daerah-daerah yang beresiko terhadap bencana.

Pemikiran mengenai pengakuan terhadap kekhususan daerah kepulauan (atau wacana lain tentang pengakuan daerah-daerah yang bersifat istimewa) dimaksud sesungguhnya memiliki wacana akademik sebagaimana dikemukakan Charles D. Tarlton yang disitir Robert Endi Jaweng.⁴⁹ Dalam pandangan Tarlton, model desentralisasi teridentifikasi dalam desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Model desentralisasi simetris/biasa ditandai kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan daerah dengan sistem politik nasional, pemerintah pusat maupun antar daerah. Sedangkan model desentralisasi asimetris dengan ciri sebaliknya, artinya suatu daerah khusus/istimewa memiliki pola hubungan berbeda dan tak lazim terjadi di daerah-daerah lain, utamanya hal ihwal relasi dengan pusat, relasi dengan daerah sekitar, dan pengaturan internal daerah itu sendiri.

Lebih lanjut mengenai letak kekhususan dan keistimewaan suatu daerah, Tarlton menandakan bahwa subyek utamanya adalah soal kewenangan. Dasar pemberian dan isi kewenangan khusus/istimewa mempresentasikan alasan-alasan unik. Subyek kewenangan inilah yang nantinya menentukan bangunan relasi daerah khusus/istimewa dengan pusat atau daerah lain maupun arah kebijakan internal dan tata kelola

⁴⁹ Robert Endi Jaweng, *Suara Pembaruan*, Selasa, 21 Desember 2010: 5

pemerintahannya.⁵⁰ Dasar Alasan memberlakukan desentralisasi asimetris pada sebagian Negara adalah bertolak dari *political reason* seperti respons atas keberagaman karakter regional atau primordial, bahkan ketegangan etnis (seperti kasus Quebec di Kanada); sebagian lain dilandasi *efficiency reasons*, yakni bertujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah dan administrasi pemerintahan.⁵¹

Sesuatu yang dipandang sebagai kekhususan seperti di atas, tampaknya sangat dipahami dari perspektif demokrasi. Jimly Asshiddiqie (2005: 245, *et. seq*) mengedepankan bahwa “...dalam perspektif yang bersifat horizontal, gagasan demokrasi yang berdasar atas hukum (*“constitutional democracy”*), mengandung empat prinsip pokok, yaitu: (i) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama, (ii) adanya pengakuan dan penghormatan terhadap pluralitas atau perbedaan, (iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama, dan (iv) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang disepakati bersama itu.”

Daerah di wilayah kepulauan yang terdiri dari pulau-pulau kecil merupakan daerah yang berbeda dari daerah pulau-pulau besar seperti Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua. Daerah-daerah di wilayah kepulauan yang terdiri dari pulau-pulau kecil, yang merupakan daerah di wilayah kepulauan yang didominasi laut, yang berbeda dari pulau-pulau besar. Daerah-daerah di wilayah kepulauan ini dapat dimasukkan dalam prinsip pokok kedua dari *“constitutional democracy”* yang dikedepankan Jimly Asshiddiqie itu.

Tentang desentralisasi asimetris ini, Tri Widodo W. Utomo (2009: 58) mengedepankan:

Decentralization has multiple meaning, interpretation, and implementation in different country and different context. But there

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

is common essence of decentralization, that is, strengthening local authorities through transfer of power and resources from the central government. It must never be forgotten that the purpose of decentralization is not to reinforce local powers or to preserve central power but exclusively to ensure the best service to the citizen, service that is closer, more comprehensible and less costly. By quoting Bernard: "Decentralization cannot be forced. It must be made alive for and by the inhabitants of the City of Mankind." Consequently, contrasting unitary and federal states, or contrasting decentralization and deconcentration, is no longer relevant. The more important thing to be noticed is that both unitary and federal states have equal opportunity to promote asymmetrical decentralization. Asymmetrical decentralization constitutes a win-win solution to resolve any conflict between Unitarian supporters and separatist movement.

Sedikit berbeda dari kesimpulan Tri Widodo W. Utomo yakni kehendak melakukan penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan, tidak bertumpu pada pemikiran separatis sebagaimana di negara-negara lain. Kajian empiris sebagaimana dikemukakan pada angka 2 bab ini akan memperlihatkan bahwa kehendak melakukan penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan lebih ditekankan pada penyelenggaraan pemerintahan yang lebih dekat kepada masyarakat untuk mencapai hasil pembangunan yang lebih baik bagi kesejahteraan masyarakat.

Hal ini dilihat dari kenyataan sebagai berikut. Aksesibilitas pemerintah daerah di wilayah kepulauan, bersama-sama rakyatnya, di atas wilayah perairan laut dalam wilayah kepulauan, baik di tingkat provinsi maupun kabusapten/kota, menjadi berkurang. Dalam menentukan luas daerah di wilayah kepulauan yang didominasi laut, maka penentuan batas wilayah di pulau-pulau yang masuk daerah kepulauan itu yang diukur dengan menggunakan penarikan garis dasar lurus yang menghubungkan dua titik awal berdekatan dan berjarak tidak lebih dari 12 mil laut sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, adalah tidak adil. Sebab, dengan cara seperti itu maka bagian terbesar wilayah laut yang berada dalam batas-batas wilayah provinsi sebagaimana disebutkan dalam undang-undang, akan

hilang. Hal ini tidak sekedar menyangkut pembagian Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditentukan berdasar luas wilayah daratan, tetapi menyangkut aksesibilitas atas sumber daya alam, perikanan dan kelautan yang ada pada daerah di wilayah kepulauan.

Masalah terbesar ialah ruang atau wilayah pengelolaan sumber daya alam di laut pada perairan sisi dalam di sekeliling daerah-daerah di wilayah kepulauan, baik dalam lingkup provinsi atau kabupaten/kota, yang berada di luar jarak 12 mil laut, tidak berada di dalam otoritas penyelenggara pemerintahan daerah di wilayah kepulauan.

Oleh karena itu untuk menciptakan keadilan wilayah di antara semua daerah yang telah terbagi-bagi secara konstitusional di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka penggunaan cara pengukuran garis dasar lurus seperti disebutkan di atas, cukup dilakukan pada tempat-tempat yang menghadap keluar (*outward position*) dari pulau-pulau pada batas provinsi berbasis kepulauan, bukan melakukan perhitungan keliling atau melingkar (*circle position*) masing-masing pulau, tetapi pada perhitungan keliling dari gugusan pulau dalam daerah di wilayah kepulauan keseluruhan.

Dengan cara demikian maka daerah kepulauan dengan kondisi sosial, ekonomi, budaya maupun satuan-satuan masyarakat hukum adat dengan sistemnya, memiliki wilayah nyata atas sumber daya alam di laut di antara pulau-pulau yang dapat dikelola untuk kesejahteraan masyarakatnya dan pembangunan.

Jadi, jelaslah bahwa pengakuan penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan merupakan model pemerintahan daerah yang bersifat khusus juga memiliki rujukan akademik yaitu sebagai wujud model desentralisasi asimeteris yang berlandaskan pada *political reasons* (keberagaman karakter regional) dan *efficiency reason*, yakni bertujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah. Oleh karenanya, pengakuan daerah di wilayah kepulauan sebagai daerah yang bersifat khusus di Negara Kesatuan

Republik Indonesia memiliki landasan konstitusional dan landasan akademik yang tak perlu diragukan lagi.

Atas dasar pemikiran yang dipaparkan di atas, maka beralasan Rancangan Undang Undang yang sedang digagas ini diberi judul “Rancangan Undang Undang Tentang Daerah Kepulauan”. Argumentasi penggunaan judul tersebut secara lebih konkrit adalah sebagai berikut:

- a. Daerah di Wilayah Kepulauan menunjukkan bahwa yang diakui sebagai satuan pemerintahan daerah yang berkarakter/bersifat khusus kepulauan meliputi propinsi di wilayah kepulauan, kabupaten/kota di wilayah, dan tidak menutup kemungkinan kelak diakui adanya desa di wilayah kepulauan.
- b. Secara yuridis maupun secara akademik, satuan pemerintahan daerah yang disebut daerah di wilayah kepulauan telah mendapatkan justifikasi sebagai konsekuensi negara Republik Indonesia yakni negara kesatuan yang menganut prinsip desentralisasi. Sebagai konsekuensi dari dianutnya prinsip desentralisasi adalah pengaturan sistem pemerintahan daerah di Indonesia dengan Undang Undang Pemerintahan Daerah.
- c. Di dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia juga dikembangkan desentralisasi asimetris, yaitu terwujud dalam pengakuan daerah yang bersifat khusus dan daerah yang bersifat istimewa. Salah satu satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dalam kerangka ini adalah daerah di wilayah kepulauan.
- d. Kehadiran Rancangan Undang Undang tentang Daerah Kepulauan mempertegas bahwa RUU ini lahir sebagai konsekuensi dari penerapan prinsip desentralisasi asimetris dan sebagai implikasi dari sistem pemerintahan daerah sebagaimana diatur terdahulu dengan Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah.

3. Hubungan Keuangan, Pelayanan Umum, Pemanfaatan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Wilayah Kepulauan

Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah lainnya yang ditarik dari pengaturan UUD NRI TAHUN 1945 adalah hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang Undang. Prinsip ini semestinya diwujudkan dalam pengaturan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, terutama berkaitan dengan pengaturan hubungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Dengan dorongan desentralisasi dan melihat kondisi wilayah kepulauan menurut Chalid (2005) menjelaskan bahwa secara politik, desentralisasi merupakan langkah menuju demokratisasi. Dengan desentralisasi, pemerintah lebih dekat dengan rakyat, sehingga kehadiran pemerintah lebih dirasakan oleh rakyat dan keterlibatan rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan dan pemerintahan semakin nyata. Secara sosial, desentralisasi akan mendorong masyarakat ke arah swakelola dengan memfungsikan pranata sosial yang merupakan *social capital* dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang mereka hadapi. Dengan pranata yang telah *internalized*, mekanisme penyelesaian mereka pandang lebih efektif, efisien dan adil. Sedangkan secara ekonomi, desentralisasi diyakini dapat mencegah eksploitasi Pusat terhadap daerah, menumbuhkan inovasi masyarakat dan mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif. Secara administratif akan mampu meningkatkan kemampuan daerah dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, meningkatkan akuntabilitas atau pertanggung jawaban publik.

Namun justru pengaturan tentang hal tersebut belum dirumuskan secara jelas. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 memberikan perhatian

dalam pengaturan tentang hubungan kewenangan pemerintah (pusat) dengan pemerintah daerah.

Konstruksi hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah, sebagaimana dikemukakan Mohammad Fauzan (2006:34) adalah sebagai berikut:

- a. Suatu pembagian kekuasaan yang rasional di antara tingkat-tingkat pemerintahan dalam memungut dan membelanjakan sumber dana pemerintah, yaitu suatu pembagian yang sesuai dengan pola umum desentralisasi;
- b. Suatu bagian dari sumber-sumber dana secara keseluruhan untuk membiayai fungsi, penyediaan pelayanan, dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
- c. Pembagian yang adil di antara daerah-daerah atas pengeluaran pemerintah, atau sekurang-kurangnya ada perkembangan yang memang diusahakan ke arah itu;
- d. Suatu upaya perpajakan (*fiscal effort*) dalam memungut pajak dan retribusi oleh pemerintah daerah yang sesuai dengan pembagian yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Atas dasar pemahaman tentang kontruktruksi hubungan pemerintah dan pemerintah daerah seperti itu, maka hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus diatur secara adil dan selaras.

Untuk daerah-daerah di wilayah kepulauan, pengaturan yang adil dan selaras tentunya mempertimbangkan berbagai aspek terkait, termasuk aspek kondisi geografis dan realitas masyarakat yang hidup dalam satu tatanan pemerintahan daerah, namun berada di pulau-pulau yang tersebar atau sering disebut sebagai daerah di wilayah kepulauan, baik propinsi dan/atau kabupaten/kota kepulauan.

Penegasan ini harus mendapat perhatian khusus dalam pengaturan hubungan pemerintah dan pemerintah daerah seiring dengan gagasan untuk merevisi Undang Undang Nomor 32 tahun 2004.

Berkaitan dengan hubungan pemerintah dan pemerintah daerah dalam hal pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, tentunya merujuk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu “bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pengertian dikuasai Negara menurut pendapat Mahkamah Konstitusi bahwa tidak dapat diartikan hanya sebatas hak untuk mengatur dan mengawasi, karena hal tersebut dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi Negara tanpa harus menyebut secara khusus dalam UUD NRI TAHUN 1945. Sekiranya pun tidak dicantumkan dalam konstitusi sebagaimana lazim di banyak Negara yang menganut paham ekonomi liberal, sudah dengan sendirinya Negara berhak mengatur perekonomian.

Atas dasar itu, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penguasaan Negara diartikan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, sebagai pemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan, dan kemudian rakyat tersebut secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD NRI TAHUN 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*bestuursdaad*) dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas ijin, lisensi, dan konsesi (Maruarar Siahaan, 2007:21-22).

Lebih jauh Abrar Saleng (2007:52) mengemukakan bahwa penggunaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dilakukan dengan pendekatan bahwa sumberdaya alam dikuasai oleh negara dan merupakan milik bersama (*common property*) bangsa-bangsa (*nation*) yang ada di Indonesia dan digunakan untuk

kesejahteraan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dari satu generasi ke generasi selanjutnya (*intergeneration*) secara berkelanjutan (*sustainability*).

Juga Titahelu (1993:80-81), yang menunjuk pada pendapat Gaius dan Javolenus dalam Vegting (1946:27), memperlihatkan bahwa negara bukanlah pemilik dari benda-benda yang ditentukan penggunaannya untuk umum (*de staat niet den eigendom heft van de voor het publiek gebruik bestemde zaken*). Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan benda-benda atau sumber daya yang dimanfaatkan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Disini letak makna *het publiek gebruik* dari benda-benda atau sumber daya alam atau kekayaan alam yang ada di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Het publiek gebruik* dimaknai sebagai pemilikan dan pemakaian bersama.

Dalam era otonomi daerah, terjadi perubahan yang mendasar dalam sistem dan praktek pengelolaan sumberdaya alam. Perubahan dimaksud terlihat dalam kewenangan pemerintah daerah yang besar dalam pengelolaan sumberdaya alam. Pasal 17 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa “Daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan”.

4. Teori Kekuatan Laut

Konsep kekuatan laut tidak terlepas atas pemahaman *Sea Power Theory* dari Alfred Thayer Mahan Istilah Sea Power pertama kali muncul di akhir abad 19 oleh Rear Admiral Alfred Thayer Mahan dalam bukunya *The Influence of Sea Power Upon History*, hal. 1660-1783. Alfred T Mahan dalam buku yang berjudul “The Influence of Sea Power upon History 1660-1753” terbit pada tahun 1890 menyebutkan betapa pentingnya peran laut sebagai aspek

kekuatan sebuah bangsa.⁵² Mahan mengatakan bahwa “Barangsiapa menguasai lautan, akan menguasai dunia”. Alfred Thayer Mahan (1840-1914), Mahan menjelaskan bahwa tidak semua bangsa dapat membangun *seapower*. Terdapat sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi untuk membangun *seapower*, seperti posisi dan kondisi geografi, luas wilayah, jumlah dan karakter penduduk serta yang paling utama adalah karakter pemerintahannya.

Dalam membangun sebuah negara yang memiliki kekuatan Angkatan Laut yang besar, menurut Astawa (2004) *Sea Power* Mahan diperlukan 6 (enam) elemen pokok yang akan menjadi modal utama, yaitu:

1) Letak Geografi (*Geographical Position*)

Sehubungan dengan letak geografi suatu negara, dua aspek yang penting untuk dipahami. Pertama, letak suatu negara yang berhadapan dengan banyak lautan dengan komunikasi antara bagian-bagiannya yang berjalan secara baik sehingga musuh sulit untuk menaklukkannya, kedua, letak suatu negara berupa kepulauan yang berada di depan suatu benua atau daratan, sehingga seperti membentengi daratannya.

2) Bangun Muka Bumi (*Physical Conformation*)

Tata letak suatu negara dalam bentuk atau wujudnya yang merupakan negara kepulauan dengan pantai-pantai yang mudah dicapai dari pedalaman pulau-pulaunya, menurut Mahan menjadikan penduduk negara tersebut dapat berhubungan dengan dunia luar dengan lancar. Dalam hal ini, pelabuhan-pelabuhan alam yang dimiliki negara bersangkutan berfungsi serba menguntungkan, baik bagi perdagangan maupun angkatan lautnya.

⁵² Letkol Laut (P) Salim, S.E., Kasubdit Kerjasama, Pusat Pengkajian Maritim Seskoal, Tanpa Tahun.

Namun dalam hal ini perlu dicatat bahwa kemudahan daerah pedalaman yang dapat dicapai dari pantai-pantai juga dapat merugikan negara tersebut dalam masa peperangan. Dengan mudahnya berhubungan dengan dunia luar, juga akan menjadi titik lemah negara bersangkutan, karena memudahkan musuh untuk mencapai pedalaman pulau-pulau.

3) luas Wilayah (*Extent of Territory*)

Luas wilayah yang dimaksudkan oleh Mahan dalam hal ini adalah hubungan antara panjangnya garis pantai dengan sulit-mudahnya wilayah negara tersebut dipertahankan dimasa perang. Jika dipelajari dengan seksama, tiap wilayah punya titik-titik yang penting yang menentukan kekuatan ataupun kelemahannya secara militer. Garis pantai yang panjang umumnya berkecenderungan membutuhkan pertahanan yang lebih sulit dibandingkan dengan garis pantai yang pendek.

4) Karakter Masyarakat (*Character of The People*)

Kecintaan terhadap tanah air atau nusa dan bangsa, kebanggaan akan kebesaran sejarah masa lampau, ikut menentukan kuat lemahnya negara. Negara-negara yang memiliki kecintaan yang tinggi terhadap tanah airnya, dan memiliki kebanggaan terhadap kebesaran sejarah bangsanya, merupakan kekuatan yang dapat memacunya menjadi negara maju dan jaya.

5) Jumlah Penduduk (*Number of Population*)

Penduduk dalam hal lebih ditekankan pada kuantitas. Makin banyak penduduk makin cukup tersedianya tenaga untuk dijadikan tentara darat maupun lautan. Namun jumlah penduduk yang banyak, kemudian diimbangi dengan kualitas yang baik, menjadikan negara bersangkutan memiliki kekuatan yang besar, karena tentara yang direkrut memiliki kualitas yang baik.

6) Karakter Pemerintahan (*Character Of Government*)

Hal ini berhubungan erat dengan kebijakan pemerintah intern negara (wilayah), pemanfaatan kepadatan penduduk, dan sikap terhadap negara tetangga. Negara yang memiliki pemerintahan yang kuat dan kebijaksanaan yang tegas akan lebih dapat memanfaatkan kepadatan penduduknya untuk menjadi kekuatan yang menjadikannya berkembang ke arah kemajuan.

Elemen-elemen ini bersifat universal dan tanpa batas waktu (*universal and timeless in character*). Posisi geografis disebut sebagai kondisi yang paling signifikan. Dalam menjelaskan teorinya yang menggunakan contoh-contoh dari perang antara Inggris vs Belanda pada akhir abad 17 dan perang Inggris vs Perancis pada abad 18. A.T Mahan mencatat, bahwa kejadian-kejadian di laut sangat mempengaruhi kejadian-kejadian di darat. Namun sering kali keputusan-keputusan politik yang diambil berdasarkan kejadian-kejadian di darat, jarang mempertimbangkan aspek kemaritiman. A.T Mahan menggaris-bawahi, bahwa *Sea Power* atau Kekuatan Laut merupakan unsur yang sangat penting bagi kejayaan suatu bangsa. Sebaliknya bila kekuatan-kekuatan di laut kurang diberdayakan, akan berakibat sangat merugikan negara atau meruntuhkan bangsa tersebut. A.T. Mahan menyatakan, bahwa Kekuatan Laut adalah: "*All that tends to make a people great upon the sea or by sea*".

Contohnya adalah saat kebangkitan kekuatan laut Inggris (*British sea power*) di masanya. Secara ideal Inggris terletak di persimpangan jalur perdagangan Eropa. Bangsa Inggris mampu memanfaatkan dan mengamankan jalur perdagangannya dari penggunaan laut oleh pihak lawan. Selain daripada itu, posisi geografis Inggris, memberikan proteksi alami dari invasi musuh dan tidak mengharuskan Inggris memiliki kekuatan Angkatan Darat yang besar.

Dari contoh kebangkitan kekuatan laut Inggris tersebut, dapat diambil pelajaran bahwa keuntungan posisi geografis tidak akan terlihat dominan bila

sebuah bangsa tidak memiliki garis pantai yang cukup untuk membangun pelabuhan-pelabuhan, tidak memiliki sumber daya alam yang memadai, dan tidak didukung oleh iklim/cuaca yang baik.

Lebih jauh, menurut Mahan, *extent of territory dan number of population* memiliki ketergantungan antara satu dengan yang lain. Pelabuhan dan garis pantai yang panjang oleh suatu bangsa bukan hanya dapat digunakan untuk kepentingan perdagangan namun dapat pula digunakan musuh untuk melakukan penetrasi ke dalam negara tersebut. Sehingga untuk mengantisipasi hal tersebut suatu negara harus mempunyai angkatan laut yang kuat dan memiliki hubungan perdagangan yang menguntungkan dengan negara-negara lain untuk dapat mencapai postur kekuatan laut yang diharapkan.

Di samping hal tersebut cara pandang serta wawasan kelautan dari masyarakat merupakan sumber kekuatan maritim dan kesejahteraan bangsa. Kemampuan pemerintah dalam melaksanakan diplomasi dan mempengaruhi negara lain memiliki peran yang sangat signifikan dalam melakukan dominasi wilayah lautnya.

Buku "*The Influence of Sea Power Upon History*", itu dinilai penting karena buku ini menggambarkan pemikiran Mahan untuk mencapai kekuatan nasional (*national power*), serta menjelaskan bagaimana cara mengerahkan *Sea Power* untuk menghadapi musuh. Apa yang dimaksud dengan *Sea Power* atau Kekuatan Laut, pada dasarnya identik dengan Kekuatan Maritim atau *Maritime Power*. Apabila kekuatan-kekuatan itu diberdayakan, maka akan meningkatkan Kesejahteraan dan Keamanan Negara.

Disamping hal tersebut, Rear Admiral A.T Mahan menyatakan bahwa "keunggulan Angkatan Laut adalah keperluan utama untuk menjadikan negara besar, kuat dan maju". Pelaku operasi pertahanan negara di laut terdiri dari beberapa instansi dengan AL (Angkatan Laut) sebagai inti kekuatan. Kekuatan laut terdiri dari Armada Niaga, Angkatan Laut dan Pangkalan.

Selain dari pada itu laut adalah satu kesatuan (*The Sea is all One*) artinya bahwa laut tidak dapat dipagari, diduduki dan dipertahankan seperti daratan. Sehingga strategi maritim merupakan penguasaan di laut, yaitu dengan menjamin penggunaan laut untuk kepentingan sendiri serta menutup peluang bagi lawan untuk menggunakannya. Mahan mengikuti pendekatan Baron Antoine de Jomini yang menekankan pentingnya *lines of communication*, konsentrasi kekuatan, dan daya serang untuk menghancurkan kekuatan armada musuh.

Astawa (2012) Pandanga mahan terhadap dunia secara keseluruhan menekankan diperlukannya kesatuan laut (*unity of the sea*) sebagai syarat untuk dapat mengawasi dan menguasai lautan dari pangkalan-pangkalan utama di darat. Dikemukakan pula disini perlunya kesatuan pengawasan terhadap pangkalan- pangkalan utama di darat. Dikemukakan pula disini perlunya kesatuan pengawasan terhadap pangkalan-pangkaln dari darat an ataupun udara sebagai syarat utama untuk dapat menjamin terselenggranya kesatuan pengawasan terhadap lautan. Kekuatan lautan dan strategi angkatan laut menurut penilain Mahan bergantung pada bebrapa phisik-geografis, misalnya kedudukan insular atau kontomental sesuatu bangsa dan politik nasional yang besangkutan dengan masalah angkutan laut, pelayaran niaga dan pangkalan-pangkaln di luar wilayah.

Pengertian mengenai kekuatan laut oleh Mahan menurut Astawa (2012) lebih diartikan sebagai kekuatan/pengangkutan di laut (*sea transportation power*) yang sangat vital bagi terselenggranya garis perhubungan diantara pasukan dengan sumber perbekalannya (antara home front dan battle front), dan hal tersebut merupakan satu-satunya unsur paling penting dalam strategi, baik politik maupun militer. Pandangan Mahan terhadap dunia (juga pengikut-pengikut) bersifat Eurasia sentris. Perhatiannya hanya pada perkembangan sejarah angkutan laut Eropa dan Antartika Utara. Hal tersebut dapat dilihat dari pendekatan yang dikemukakan berikut:

- a) Pentingnya kedudukan Rusia yang sangat menentukan (*dominan*) di Asia.
- b) Keuntungan dan kerugian bagi Rusia yang mempunyai kedudukan di dalam suatu daratan yang tertutup rapat (*land locked position*).
- c) Ketidak stabilannya sebagian daerah Asia yang terletak di antara garis paralel yang ke 30 dan 40.
- d) Pentingnya kedudukan dari terusan Panama dan Suez sebagai perbatasan di sebelah selatan bagi usaha perdagangan dan kegiatan politik.

Gambar 2.1 Kekuatan Laut Yang Membentang Pada Tiga Samudra



Sumber: apmodels. wikispaces, 2015

Inti dari doktrin strategi Mahan adalah “keharusan menguasai lautan”, yang menurut keyakinannya dapat dicapai dengan mengusahakan konsentrasi kelautan yang sanggup dan mampu mengusir atau membinasakan semua kapal- kapal angkatan laut dan armada niaga musuh dari lautan sedemikian rupa sehingga dapat diperoleh apa yang disebut “keunggulan di laut” (*Sea Supremacy*) oleh karena itu, maka ciri utama bagi angkatan laut yang mempunyai tugas yang demikian adalah angkatan laut yang memiliki

“kekuatan data offensif” yang besar. Keunggulan lautan terutama terletak di dalam kemampuan untuk menguasai garis perhubungan laut yang merupakan syarat mutlak untuk konsentrasi kekuatan.

Berikut beberapa negara yang menganut visi doktrin Mahan dan latar belakangnya Selain Indonesia, adalah;

- a) Belanda yang letaknya berbatasan langsung dengan laut miskin akan sumber daya alam. Sehingga memaksakan bangsa ini untuk mengadakan hubungan-hubungan dengan negara luar guna kelangsungan hidupnya. Karena itu lautan yang dipergunakan sebagai jalan lalu lintas merupakan syarat hidup baginya.
- b) Inggris. Penggunaan dan penguasaan lautan merupakan syarat hidup mutlak yang dengan tegas dilukiskan dengan semboyan "*Rule Britania, Rule Yhe Waves*". *Sea power* (kekuatan laut) adalah istilah yang dipakai bangsa inggris untuk mengobarkan potensinya dalam menguasai lautan dalam bentuk Armada Niaga, Armada perang serta fasilitas-fasilitas di darat.
- c) Amerika Serikat. Terori Kekuatan laut dan strategi angkatan laut dikembangkan oleh Alfred Thayer Mahan yakin bahwa kekuatan laut dapat dipergunakan sebagai alat politik untuk meninggikan keanggunan negara. Disamping kenyataan bahwa kekuatan laut aadlaah vital bagi pertumbuhan kesejahteraan dan keamanan negara. Unsur-unsur yang menentukan dalam pembinaan kekuatan laut adalah letak geografis, wujud negara, luas wilayah, jumlah penduduk, watak penduduk, dan lembaga-lembaga pemerintah.

Mahan telah berhasil dalam mempercepat serta membimbing revolusi yang telah lama dinantikan dalam politik angkatan laut amrika serikat. Menurut Dam (2010) pada abad pertama kemerdekaan Amerika Serikat (AS), kekuatan laut AS belumlah besar. Amerika Serikat menduduki peringkat keenam dalam kekuatan laut dunia. Kemudian muncul keinginan dari pihak

AS untuk menjadikan kekuatan laut negaranya sebagai kekuatan laut utama dunia (*Blue Water Policy*) muncul setelah berhasilnya Mahan menemukan pemikiran strategis kekuatan laut yang sangat banyak mempengaruhi pemikiran masyarakat dan para pengambil keputusan di AS. Sampai berlangsungnya perang dunia I, AS berhasil menjadi kekuatan Perang Dunia II sampai sekarang, setelah perang saudara, kekuatan laut AS menjadi menurun. Ditambah lagi dengan ditolakannya usulan Benjamin Tracy. Menteri Angkatan Laut AS untuk menjadikan kekuatan laut AS mencapai peringkat ke-2. Karena kurangnya didukung oleh pemikiran yang mendalam. lalu pemikiran yang mendalam tersebut dikembangkan oleh Alfeid Thyer Mahan yang tersusun dalam kedua bukunya.

Dalam melihat kemungkinan AS sebagai kekuatan laut utama, Mahan dalam Dam (2010:165) menyatakan bahwa AS memiliki dua rintangan utama untuk mencapai tujuannya: Pertama, AS tidak memiliki titik-titik strategis di jalur-jalur laut utama dunia, sebagaimana yang dimiliki Inggris dengan Terusan Sueznya. Kedua luasnya wilayah AS akan menyebabkan lebih cepatnya daya serap energi yang dimiliki. Walaupun demikian kemungkinan AS menjadi kekuatan laut utama di dunia akan masih bisa dicapai melalui pengembangan potensi ekonomi dan politik secara lebih cepat. Adapun untuk memperkuat Angkatan Laut AS adalah melakukan pengalihan perang Angkatan Laut AS yang selama ini hanya melindungi perdagangan (*commerce-trading navy*) menjadi suatu angkatan laut yang siap perang (*battle navy*). Strategi yang diusulkan Mahan didukung oleh adanya pertumbuhan ekonomi negara-negara industri di Eropa dan Amerika (kemudian juga Jepang) secara kotirif pada saat itu.

Untuk memperkuat angkatan laut AS supaya menjadi lebih *Battleship Navi*. Maka mengusulkan supaya AS mengambil langkah-langkah sebagai berikut:

- Pelabuhan-pelabuhan AS harus lebih dijamin melalui suatu perbaikan program persenjataan yang *defensive*.

- Sebagai dasar dari suatu kekautan maritim, perdagangan internasional AS harus diusahakan dan diangkut oleh armada niaga AS sendiri.
- Untuk menanggulang rintangan bagi angkatan laut AS dalam pelayaran yang cukup panjang dan berbahaya antara pantai timur dan pantai barat perlu dibangun suatu terusan melalui tanah genting di Amerika Tengah (Panama) dibawah pengawasan AS.
- Untuk melindungi jalan ke Terusan, AS harus mampu mencegah kekuatan-kekuatan asing melalui pembangunan pangkalan-pangkalan AL dan stasiun-stasiun batu bara di perairan yang berdekatan baik di Pasifik maupun di laut Karibia.
- Di atas semua itu, AS harus membangun suatu angkaltan laut yang modern, armada yang besar yang dilengkapi dengan persenjataan yang mempunyai kekuatan ofensif yang memungkinkan AS menjadi suatu negara yang dapat memperluas pengaruhnya,

Menurut Astawa (2012) Mahan telah berhasil pula dalam memperkokoh batu pertama yang telah ditentukan Sir Salter Releig pada pabad ke 15 yang dipakai teori dasar bagi Inggris untuk tetap bisa merajalela menguasai lautan dengan pembentukan life line of the Brithis Empire. Sampai sekarang Inggris tetap mempertahankan prinsip geotrateginya yang didasarkan pada keamanan ekspoitasi ekonomi terhadap negara-negara jajahannya disertai dengan sistem pangkalan-pangkalan militer disepanjang *Life Line of Impralism*-nya.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip

Asas dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah *principle*, sedangkan di dalam Kamus Umum Besar Bahasa Indonesia asas dapat berarti hukum dasar atau fundamen, yakni sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Selain itu, asas juga diartikan sebagai dasar cita-cita. Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan

bertindak.⁵³ Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak. Asas hukum merupakan sebuah aturan dasar atau merupakan prinsip hukum yang masih bersifat abstrak. Dapat pula dikatakan bahwa asas dalam hukum merupakan dasar yang melatarbelakangi suatu peraturan yang bersifat konkrit dan bagaimana hukum itu dapat dilaksanakan.⁵⁴

Asas hukum merupakan sesuatu yang sangat mendasar dalam hukum yang harus dipedomani. Peraturan perundangundangan tidak boleh bertentangan dengan asas dalam hukum. Demikian pula dengan implementasi atau pelaksanaan hukum dalam kehidupan sehari-hari serta segala putusan hakim harus senantiasa mengacu pada asas dalam hukum sehingga tidak boleh bertentangan dengannya. Lebih lanjut Sudikno Mertokusumo (1996:5-6), memberikan pandangan asas hukum sebagai berikut, yaitu bahwa asas hukum bukan merupakan hukum kongkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan kongkrit yang terdapat di dalam dan di belakang, setiap sistem hukum. Hal ini terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut.

1. Asas Penyusunan

Regulasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengaturan. Regulasi di Indonesia diartikan sebagai sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu

⁵³ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, Edisi III, 2002), hal. 70

⁵⁴ Fence M. Wantu Dkk, Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata(Jakarta:, Reviva Cendekia, 2002), hal. 13

merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum⁵⁵. I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul “*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*”, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginnselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material⁵⁶.

Asas-asas yang formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginnsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginnsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginnsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginnsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginnsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, menurut Hamid S. Attamimi (Yuliandri, 2009:119), menyampaikan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi:

⁵⁵ Maria Farida Indrati S. 2007. Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 12.

⁵⁶ I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Jakarta: Kanisius, hlm. 253-254.

- a. *Pertama*, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan;
- b. *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan;
- c. *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan
- d. *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.

Maka dengan demikian berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Purbacaraka dan Sukanto (1989) memberikan pendapatnya terkait dalam teori perundang-undangan mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dimana terdapat asas hukum dalam perundang-undangan yakni sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut (*non retroaktif*);
- b. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*system hierarki*);
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);

- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*);⁵⁷
- e. Peraturan perundang-undangan⁵⁸ tidak dapat di ganggu gugat.
- f. Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).⁵⁹

2. Asas Kepastian Hukum (*Rule of Law Principle*)

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Perubahan ketiga) menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Hal ini mensyaratkan kepada seluruh penyelenggara Negara dan warga negaranya harus taat terhadap hukum. Ridwan & Sudrajat (2009) memberikan penjelasan bahwa negara hukum *Rechtsstaat*, Negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Dalam konteks negara hukum Negara Republik Indonesia sebagai negara yang lahir pada zaman modern, maka Indonesia juga menyatakan diri sebagai negara hukum.⁶⁰ Negara Republik Indonesia menurut undang –undang merupakan negara hukum (*rechtsstaat*).⁶¹

Asas Kepastian Hukum (*Rule of Law Principle*) merupakan asas yang sangat fundamental disetiap negara hukum yang bertujuan dalam rangka

⁵⁷ Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern, (Bandung: PT.Refika Aditama, 2009), hal. 82-83

⁵⁸ Ranga Widjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan (Bandung:CV.Mandar Maju, 1998), hal. 34

⁵⁹ Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum, (Jakarta:PT.Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 56-57.

⁶⁰ Syaiful Bakhri. Ilmu Negara dalam Konteks Negara Hukum Modern. Yogyakarta: Total Media, 2010. hlm 159

⁶¹ Prajudi Atmosudirjo. Hukum Administrasi Negara. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994 hlm 9.

menjamin bahwa kepastian hukum terwujud pada masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yaitu menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku. Dengan demikian, asas ini dianggap perlu untuk dijadikan dasar dalam draft penyusunan Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan, yang semata-mata untuk menjadi payung hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pelaksanaan otonomi daerah di wilayah kepulauan.

3. Asas Desentralisasi

Desentralisasi merupakan staatkundige decentralisatie (*desentralisasi* kenegaraan, atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi.⁶² Menurut Bhenyamin Hoessein, desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada daerah otonom. Indikator adanya desentralisasi meliputi:

- 1) Adanya pembentukan daerah otonom,
- 2) Penyerahan wewenang yang diserahkan adalah kewenangan mengatur dan mengurus dalam arti menetapkan dan melaksanakan kebijakan.
- 3) Yang disertai wewenang adalah daerah otonom.
- 4) Hubungan daerah otonom dengan pemerintah pusat adalah hubungan antar organisasi bukan hubungan hierarkis namun koordinatif. Terdapat berbagai istilah desentralisasi.

Dalam konteks bernegara, Negara yang menganut desentralisasi pasti juga melaksanakan sentralisasi secara bersamaan. Menurut Alderfer, tidaklah dapat dikatakan suatu bangsa atau negara apabila segala sesuatunya diatur secara lokalitas belaka. Dalam organisasi berskala besar seperti negara Indonesia, penggunaan kedua asas tersebut tidaklah mungkin dapat dielakkan. Werlin telah mengingatkan bahwa “desentralisasi tak akan terjadi

⁶² Ni'matul Huda, Problematika Pembatalan Peraturan Daerah. UII Press. Yogyakarta, 2010, h. 33.

tanpa sentralisasi". Penyelenggaraan sentralisasi dan variasinya yakni dekonsentrasi terpecah dan sebagai pengejawantahan dari paham unitarisme, nasionalisme dan integrasi nasional. Sedangkan desentralisasi merupakan metode untuk mengakomodasikan kemajemukan, aspirasi, dan tuntutan masyarakat dalam batas-batas negara kesatuan.⁶³ Kemudian Bhenyamin Hoessein berpendapat bahwa dianutnya desentralisasi dalam suatu negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab, desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi.

Hal senada juga disampaikan oleh Bayu Suraningrat mengungkapkan bahwa sentralisasi dan desentralisasi merupakan pasangan yang tidak dapat dipisahkan, saling berkaitan dan mempengaruhi. Tidak ada sentralisasi tanpa desentralisasi. Makin luas sentralisasi makin sempit desentralisasi, makin luas desentralisasi makin menyempit sentralisasi.⁶⁴ Sementara itu, Cornelis Lay menyatakan bahwa dengan desentralisasi pengaturan politik dan pemerintahan yang stabil dapat dilakukan. Dengan desentralisasi dapat diakomodasi *sharing of power*, *sharing of revenue*, dan penguatan lokalitas, selain pengakuan dan penghormatan terhadap identitas daerah.⁶⁵

Lebih spesifik Rachmatullah (2017) memberikan penjelasan dalam kaitannya dengan demokrasi, bahwa desentralisasi adalah strategi mendemokratisasikan sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas.

63 Bhenyamin Hoessain, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2009. hal. h. 58-59.

64 Joko Prakoso. *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah Lanilla didalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan Di Daerah*, Ghalia Indah, Jakarta, 1984 h.73

65 Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Relajar. 2003.

Desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas pada level bawah, atau dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.⁶⁶

4. Regoknisi

Asas rekognisi saling berhimpit dengan asas rekognisi. Asas rekognisi memberikan pengertian yaitu memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. Asas Keadilan

Teori keadilan menjadi landasan utama yang harus diwujudkan melalui hukum yang ada. Keadilan didalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang menselaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum diantara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Keadilan ini lebih menitikberatkan keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Menurut Socrates, adil adalah jika kewajiban sebagai warga negara yaitu menaati hukum negara dapat ditunaikan.⁶⁷ Lalu Plato mengungkapkan terdapat dua prinsip mengenai keadilan, yaitu adil adalah jika “kepada yang sama diberikan yang sama”, dan “kepada yang tidak sama diberikan yang tidak sama”.⁶⁸

Ulpian, mengajukan tiga prinsip mengenai keadilan, yaitu *Honeste vivere, alterum non laedere, sum quique tribuere* (Hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang lain, dan memberi kepada tiap orang bagiannya).⁶⁹

⁶⁶ Bhenyamin Hoessein, Op.Cit. Hal. 169.

⁶⁷ Bernard L.Tanya, 2011, Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama, Genta Publishing, Yogyakarta, Hlm. 23.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid, hal. 24

Prinsip keadilan yang dikemukakan oleh Ulpian merupakan sebuah tolok ukur tentang apa yang baik, benar dan tepat dalam hidup. Dengan demikian keadilan itu mengikat semua orang baik masyarakat maupun penguasa. Prinsip yang diajukan Ulpian didukung oleh Agustinus. Namun, Agustinus menambahkan dua prinsip lagi yaitu, *deligere* (dihargai dan dicintai) dan *delicto proximi* (mengasahi sesama).⁷⁰

Menurut Stammler, keadilan ialah usaha atau tindakan mengarahkan hukum positif sebagai usaha dengan sanksi pemaksa menuju sesuatu yang adil (*Zwangversuch zum Richtigen*). Oleh karena itu, menurut Stammler, keadilan ialah usaha atau tindakan mengarahkan hukum positif kepada cita hukum. Seperti yang telah dikemukakan A. Hamid S. Attamimi (1991: 68) dalam Soeprapto,⁷¹ hukum yang adil (*richtigen Recht*) ialah hukum positif yang memiliki sifat yang diarahkan oleh cita hukum untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat.

Pancasila sebagai dasar filsafat negara Indonesia mengandung konsekuensi setiap aspek penyelenggaraan negara. Semua sikap juga tingkah laku bangsa Indonesia dalam bermasyarakat dan bernegara harus berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai Pancasila yang bersumber pada hakikat Pancasila adalah bersifat abstrak umum universal, tetap, tidak berubah.⁷² Dibandingkan dengan sila-sila yang lain, sila ke lima dari Pancasila yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” ditempatkan di akhir. Hal tersebut dikarenakan keadilan sosial merupakan tujuan dari keempat sila sebelumnya, yaitu menjadi tujuan bangsa kita dengan bernegara.⁷³ Masing-masing sila dalam Pancasila terkandung sila-sila yang lainnya. Yang dimaksud dengan terkandung di sila lainnya adalah bahwa sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah keadilan sosial yang

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, Ilmu Perundang-undangan I (Jenis, Fungsi, Materi Muatan), Kanisius, Yogyakarta, Hlm. 263

⁷² Kaelan, 2002, Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia. Penerbit Paradigma, Yogyakarta, Hlm. 240.

⁷³ Notonagoro, 1995, Pancasila Secara Ilmiah Populer, Bumi Aksara, Jakarta, Hlm. 156.

berke-Tuhanan Yang Maha Esa, yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang bersatu Indonesia, dan yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan.⁷⁴

Di dalam kalimat kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, disebutkan bahwa “perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur”. Berdasarkan kata-kata “adil dan makmur” tampak jelas tujuan bangsa kita dengan proklamasi kemerdekaan untuk bernegara.⁷⁵

6. Asas Kearifan Lokal

Secara etimologis, kearifan lokal terdiri dari dua kata yaitu kearifan (wisdom) dan lokal (*local*). Pada KBBI, lokal berarti setempat, sedangkan kearifan sama dengan kebijaksanaan. Sehingga jika dilihat secara etimologis, kearifan lokal (*local wisdom*) dapat diartikan sebagai gagasan-gagasan setempat (lokal) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya (Maridi, 2015). Menurut Ayatrohaedi (1986) menyebut kan istilah kearifan budaya lokal atau kerap diistilahkan lain dengan local genius itu sendiri awalnya merupakan konsep yang khas dalam kanzah disiplin arkeologi. Pertama kali konsep ini dikenalkan oleh arkeolog H.G. Quaritch Wales dalam tulisannya berjudul “*The Making of Greater India: A Study in South-East Asia Culture Change*”, yang dimuat dalam *Journal of the Royal Asiatic Society* (1948).⁷⁶

Lebih lanjut Koentjaraningrat (1987) memberikan alasan bahwa berdasarkan pemaknaan tersebut secara implisit terkandung pesan bahwa,

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid, hal. 57

⁷⁶ Koentjaraningrat, “Peranan Local Genius dalam Akulturasi”, dalam Ayatrohaedi (ed.), *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Genius)* (Jakarta: Pustaka Jaya, 1986), 80.

tiap-tiap komunitas masyarakat di dunia ini, baik dalam skala mikro (etnik) maupun makro (bangsa) secara natural niscaya mempunyai ciri-ciri kebudayaan tersendiri, yang disebabkan oleh pengaruh dua faktor penting, yakni 5 perbedaan settingruang dan waktu. Dari sisi setting ruang (geografis), misalnya terkait dengan lokasi, iklim, suhu, konstruksi tanah, potensi sumber daya alam, dan sebagainya, sedangkan dari sisi waktu terkait dengan risalah perjalanan historisitas masing-masing budaya masyarakat yang berbeda-beda. Oleh karena itulah, local genius merupakan manifestasi dari kepribadian masyarakat, yang tercermin dalam orientasi yang menunjukkan pandangan hidup serta sistem nilainya, dalam persepsi untuk melihat dan menanggapi dunia luarnya, dalam pola serta sikap hidup yang ditunjukkan dalam tingkah laku sehari-hari, serta dalam gaya yang mewarnai perikehidupannya. Dengan demikian, wilayah yang menjadi ruang tempat meng-`ada'-nya nilai-nilai local geniusitu, seluas pemaknaan hakikat kebudayaan manusia itu sendiri. Keluasan wilayah itu secara substantif, paling tidak sebagaimana pernah ditegaskan oleh Kroeber & Kluckhohn mencakup tiga kategorial besar, yakni: *cultural system*, *social system*, dan *material culture*.

Sementara itu Keraf (2002) menegaskan bahwa kearifan lokal adalah semua bentuk pengetahuan, keyakinan, pemahaman atau wawasan serta adat kebiasaan atau etika yang menuntun perilaku manusia dalam kehidupan di dalam komunitas ekologis. Semua bentuk kearifan lokal ini dihayati, dipraktekkan, diajarkan dan diwariskan dari generasi ke generasi sekaligus membentuk pola perilaku manusia terhadap sesama manusia, alam maupun gaib. Selanjutnya Francis Wahono (2005) menjelaskan bahwa kearifan lokal adalah kepandaian dan strategi-strategi pengelolaan alam semesta dalam menjaga keseimbangan ekologis yang sudah berabad-abad teruji oleh berbagai bencana dan kendala serta keteledoran manusia. Kearifan lokal tidak hanya berhenti pada etika, tetapi sampai pada norma dan tindakan dan tingkah laku, sehingga kearifan lokal dapat menjadi seperti religi yang memedomani

manusia dalam bersikap dan bertindak, baik dalam konteks kehidupan sehari-hari maupun menentukan peradaban manusia yang lebih jauh.

Oleh karenanya, kebijakan dalam pembangunan di wilayah kepulauan harus mempertimbangkan potensi keunggulan daerah, sehingga daerah dapat mengoptimalkan daya saingnya dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerah. Dalam hal ini harus diakomodir juga kearifan lokal (*local awareness*), sehingga Perda yang dibentuk bisa memenuhi kebutuhan masyarakat, bukan hanya berorientasi *top-down*, tapi juga *bottom-up*.

7. Asas Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah pengelolaan wilayah kepulauan dilakukan secara terbuka dan dapat di-pertanggungjawabkan

8. Asas Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat mendorong bagi setiap warga masyarakat untuk melaksanakan haknya menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, demi untuk kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga proses pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan asas pemerintahan rakyat. Dengan demikian, maka pemerintah menyediakan berbagai sarana dan prasarana untuk melakukan komunikasi bagi masyarakat dalam menyalurkan partisipasi aktifnya.

Partisipasi masyarakat di dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal penting sebagai cermin asas demokrasi di suatu negara. Hal ini menjadi sangat tepat ketika partisipasi masyarakat kemudian diangkat menjadi salah satu prinsip yang harus dijalankan oleh pemerintah dalam upaya mewujudkan *good governance* (kepemerintahan yang baik). Prinsip partisipasi dalam upaya mewujudkan *good governance* yang dilakukan melalui pembangunan infrastruktur jalan sangat sejalan dengan pandangan baru yang berkembang di dalam partisipasi masyarakat dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai penonton melainkan sebagai masyarakat yang memiliki

jiwa membantu dan mau bekerja sama dalam pembangunan yang ada di dalamnya (*owner*). (Adisasmita, 2006:4).

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007: 27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

Menurut Ach.Wazir Ws.,etal. (1999: 29) partisipasi bisa diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar ke dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Dengan pengertian itu, seseorang bias berpartisipasi bila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok, melalui berbagai proses berbagi dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan dan tanggungjawab bersama.

9. Asas Keterpaduan

Yang dimaksud dengan “asas keterpaduan” adalah adanya integrasi kebijakan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam rangka pengelolaan daerah kepulauan.

10. Asas Keberlanjutan

Keberlanjutan dalam pembangunan merupakan kesadaran akan pentingnya keberlangsungan dan kelestarian lingkungan hidup. Seperti yang dijelaskan oleh Wibisana (2014) menjelaskan bahwa *sustainable development* bukanlah merupakan sebuah konsep yang muncul pada satu ketika, melainkan merupakan hasil dari proses perdebatan panjang antara kebutuhan akan pembangunan dan kesadaran akan pentingnya perlindungan lingkungan hidup. Pada tahun 1983, Majelis Umum PBB membuat sebuah lembaga yang bertugas mengkaji ulang beberapa masalah penting yang terkait dengan pembangunan dan lingkungan hidup, serta merumuskan langkah yang inovatif, kongkret dan realistik yang untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut. Lembaga ini bernama *World Commission on*

Environment and Development (WCED) atau sering disebut sebagai *Brundtland Commission*.⁷⁷

Susiana (2015) menjelaskan bahwa pembangunan berkelanjutan bukanlah sebuah isu baru. Pada era sebelum pembangunan berkelanjutan digaungkan, pertumbuhan ekonomi merupakan satu-satunya tujuan bagi dilaksanakannya suatu pembangunan tanpa mempertimbangkan aspek lainnya. Akan tetapi pada era pembangunan berkelanjutan saat ini, tiga tahapan pembangunan wajib dilakukan oleh setiap negara. Tahap pertama dasar pertimbangannya adalah keseimbangan ekologi. Tahap kedua dasar pertimbangannya pada aspek keadilan sosial. Dan pada tahap ketiga, dasar pertimbangan mencakup aspek aspirasi politis dan sosial budaya dari masyarakat setempat.⁷⁸

Mulyadi (2015) menjelaskan bahwa munculnya isu pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) seiring dengan gagasan merebaknya masalah lingkungan. Hal ini ditandai dengan paradigma pembangunan ekonomi konvensional dengan mengejar pertumbuhan ekonomi semata, namun melahirkan kerusakan lingkungan dan sumber daya alam (SDA). Karena itu, pembangunan berwawasan lingkungan hidup yang berkelanjutan menjadi penting untuk dikaji oleh berbagai negara di dunia.⁷⁹

Wibisana (2014) memberikan penafsiran pembangunan berkelanjutan yang berkaitan pada asas kelestarian dan keberlanjutan dengan mengutip Jacobs, yakni “*Sustainability means that the environment should be protected in such a condition and to such a degree the environmental capacities (the ability of the environment to perform its various functions) are maintained over time: at least at levels sufficient to avoid future catastrophe, and at most at levels which*

⁷⁷ Andri G. Wibisana, Prinsip-Prinsip Hukum Lingkungan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta 2014. Hal. 1.

⁷⁸ Sali Susiana, Pembangunan Berkelanjutan: Dimensi Sosial, Ekonomi, dan Lingkungan, P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika. Jakarta 2015 Hal. v

⁷⁹ Mohammad Mulyadi, op. cit. Hal. 3

give future generations the opportunity to enjoy an equal measure of environmental consumption".⁸⁰

11. Asas Proporsionalitas

Yang dimaksud dengan "asas proporsionalitas" adalah pengutamaan akan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara dengan tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang menguntungkan diri sendiri, kelompok, dan/atau pihak ketiga, yang dapat merugikan kepentingan umum, bangsa, dan negara.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan

Dalam beberapa kajian, kondisi penyelenggaraan negara yang bercirikan kepulauan, seperti Indonesia menjadi hal yang menarik. Stefanus (2011) memberikan gambaran umum tentang kondisi penyelenggaraan negara Indonesia dilihat berdasarkan penyelenggaraannya dengan berbagai kondisi yang ada. Salah satu wacana yang menguat belakangan ini adalah sejumlah daerah (pemerintah daerah) yang secara geografis berada dalam kawasan kepulauan mengapresiasi kepentingannya yang kurang mendapatkan perlakuan yang adil dan selaras dengan daerah-daerah lainnya. Persoalan yang dihadapi adalah keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di wilayah laut, jangkauan pelayanan terhadap masyarakat yang demikian luas dan berat tersebar pada sejumlah pulau, namun tidak mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah (pusat) Kondisi ini menyebabkan pelayanan publik pada daerah-daerah dimaksud tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Selain itu, daerah-daerah kepulauan dengan berbagai kekhasannya membutuhkan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kekhasannya, namun belum mendapatkan pengakuan untuk itu.

80 Andri G.Wibisana, op. cit. Hal. 17

Indonesia sebagai negara kepulauan yang dikelilingi oleh laut dan samudera memiliki kekuatan yang belum digali secara optimal. Mahan mengemukakan pandangannya terkait dengan potensi kekuatan laut bahwa inti dari doktrin strategi Mahan adalah “keharusan menguasai lautan”, yang menurut keyakinannya dapat dicapai dengan mengusahakan konsentrasi kelautan yang sanggup dan mampu mengusir atau membinasakan semua kapal- kapal angkatan laut dan armada niaga musuh dari lautan sedemikian rupa sehingga dapat diperoleh apa yang disebut “keunggulan di laut” (*Sea Supremacy*) oleh karena itu, maka ciri utama bagi angkatan laut yang mempunyai tugas yang demikian adalah angkatan laut yang memiliki “kekuatan data offensif” yang besar. Keunggulan lautan terutama terletak di dalam kemampuan untuk menguasai garis perhubungan laut yang merupakan syarat mutlak untuk konsentrasi kekuatan.

Berikut beberapa negara yang menganut visi doktrin Mahan dan latar belakangnya Selain Indonesia, adalah;

- a) Belanda yang letaknya berbatasan langsung dengan laut miskin akan sumber daya alam. Sehingga memaksakan bangsa ini untuk mengadakan hubungan-hubungan dengan negara luar guna kelangsungan hidupnya. Karena itu lautan yang dipergunakan sebagai jalan lalu lintas merupakan syarat hidup baginya.
- b) Inggris. Penggunaan dan penguasaan lautan merupakan syarat hidup mutlak yang dengan tegas dilukiskan dengan semboyan "Rule Britania, Rule The Waves". *Sea power* (kekuatan laut) adalah istilah yang dipakai bangsa inggris untuk mengobarkan potensinya dalam menguasai lautan dalam bentuk Armada Niaga, Armada perang serta fasilitas-fasilitas di darat.
- c) Amerika Serikat. Terori Kekuatan laut dan strategi angkatan laut dikembangkan oleh Alfred Thayer Mahan yakin bahwa kekuatan laut dapat dipergunakan sebagai alat politik untuk meninggikan

keanggungan negara. Disamping kenyataan bahwa kekuatan laut adalah vital bagi pertumbuhan kesejahteraan dan keamanan negara. Unsur-unsur yang menentukan dalam pembinaan kekuatan laut adalah letak geografis, wujud negara, luas wilayah, jumlah penduduk, watak penduduk, dan lembaga-lembaga pemerintah.

Menurut data Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri, jumlah pulau di Indonesia mencapai 17.504 pulau. Provinsi yang paling banyak memiliki pulau antara lain Kepulauan Riau 2,408 pulau, Papua Barat 1,945 pulau, Maluku Utara 1,474 pulau, Maluku 1,422 pulau, Nusa Tenggara Timur 1,192 pulau, Kepulauan Bangka Belitung 950 pulau, Nusa Tenggara Barat 864 pulau, Sulawesi Tengah 750 pulau, Sulawesi Utara 668 pulau, Aceh 663 pulau, Sulawesi Tenggara 651 pulau, dan Papua 598 pulau.

Tabel 2.1 Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Provinsi Tahun 2015

No.	Provinsi	Luas Daratan (Km ²)	Luas Lautan (Km ²)	Jumlah Pulau
1	Aceh	57,956.00	29,611.11	663
2	Sumatera Utara	72,981.23	29,152.81	419
3	Sumatera Barat	42,012.89	25,530.12	391
4	Riau	87,023.66	14,107.80	139
5	Jambi	50,058.16	2,689.17	19
6	Sumatera Selatan	91,592.43	9,640.00	53
7	Bengkulu	19,919.33	9,750.69	47
8	Lampung	34,623.80	12,254.11	188
9	Kepulauan Bangka Belitung	16,424.06	27,786.75	950
10	Kepulauan Riau	8,201.72	69,155.01	2,408
11	DKI Jakarta	664.01	2,927.33	218
12	Jawa Barat	35,377.76	10,528.64	131
13	Jawa Tengah	32,800.69	11,620.92	296
14	DI Yogyakarta	3,133.15	1,542.79	23
15	Jawa Timur	47,799.75	37,263.21	287
16	Banten	9,662.92	8,040.47	131
17	Bali	5,780.06	6,409.28	85

No.	Provinsi	Luas Daratan (Km ²)	Luas Lautan (Km ²)	Jumlah Pulau
18	Nusa Tenggara Barat	18,572.32	20,403.53	864
19	Nusa Tenggara Timur	48,718.10	55,409.58	1,192
20	Kalimantan Barat	147,307.00	23,633.80	339
21	Kalimantan Tengah	153,564.50	8,539.93	32
22	Kalimantan Selatan	38,744.23	15,279.82	320
23	Kalimantan Timur	129,066.64	21,091.40	370
24	Kalimantan Utara	75,467.70	5,916.79	
25	Sulawesi Utara	13,851.64	32,656.51	668
26	Sulawesi Tengah	61,841.29	55,633.77	750
27	Sulawesi Selatan	46,717.48	58,343.85	295
28	Sulawesi Tenggara	38,067.70	33,051.63	651
29	Gorontalo	11,257.07	6,221.31	136
30	Sulawesi Barat	16,787.18	13,809.19	
31	Maluku	46,914.03	104,857.01	1,422
32	Maluku Utara	31,982.50	64,900.63	1,474
33	Papua Barat	99,671.63	74,716.02	1,945
34	Papua	319,036.05	60,954.25	598
Indonesia		1,913,578.68	963,429.22	17,504

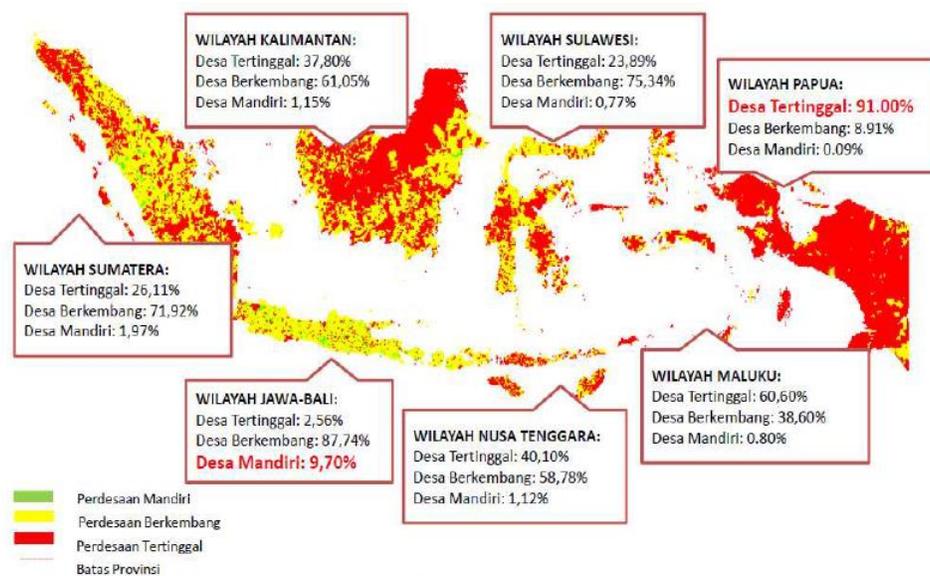
Sumber: Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri

Menurut Wiranto (2004) pembangunan wilayah pesisir selama ini masih dilihat seperti pembangunan wilayah terestrial lainnya dengan kondisi yang analogi dengan wilayah perdesaan. Hal ini tidak sepenuhnya benar, karena wilayah pesisir menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, wilayah pesisir memiliki beberapa karakteristik yang khas, yaitu:

- a. Wilayah pertemuan antara berbagai aspek kehidupan yang ada di darat, laut dan udara, sehingga bentuk wilayah pesisir merupakan hasil keseimbangan dinamis dari proses pelapukan (*weathering*) dan pembangunan ketiga aspek di atas;
- b. Berfungsi sebagai habitat dari berbagai jenis ikan, mamalia laut, dan unggas untuk tempat pembesaran, pemijahan, dan mencari makan;

- c. Wilayahnya sempit, tetapi memiliki tingkat kesuburan yang tinggi dan sumber zat organik penting dalam rantai makanan dan kehidupan darat dan laut;
- d. Memiliki gradian perubahan sifat ekologi yang tajam dan pada kawasan yang sempit akan dijumpai kondisi ekologi yang berlainan;
- e. Tempat bertemunya berbagai kepentingan pembangunan baik pembangunan sektoral maupun regional serta mempunyai dimensi internasional.

Gambar 2.2 Peta Sebaran Kondisi Desa Berdasarkan Indeks Pembangunan Desa



Sumber: Potensi Desa Tahun 2014 & Permendagri 39/2014 (jumlah desa) dalam Bappenas (2015)

Menurut Nurkholis (2017) persentase jumlah desa atau kelurahan yang berada di tepian laut antara lain paling banyak di provinsi Kepulauan Riau 86,99 persen, Maluku 84,01 persen, Maluku Utara 78,68 persen, Sulawesi Tengah 51,41 persen, Kepulauan Bangka Belitung 43,57 persen, Sulawesi Utara 42,37 persen, Sulawesi Tenggara 41,68 persen, Papua Barat 34,65

persen, Nusa Tenggara Timur 30,92 persen, Gorontalo 27,58 persen, dan Nusa Tenggara Barat 26,38 persen.

Tabel 2.2 Desa/Kelurahan di Tepi Laut Tahun 2014

No.	Provinsi	Tepi Laut	Bukan Tepi Laut	Total Desa	% Tepi Laut
1	Aceh	748	5,764	6,512	11.49
2	Sumatera Utara	459	5,645	6,104	7.52
3	Sumatera Barat	127	1,018	1,145	11.09
4	Riau	271	1,564	1,835	14.77
5	Jambi	30	1,521	1,551	1.93
6	Sumatera Selatan	29	3,208	3,237	0.90
7	Bengkulu	186	1,346	1,532	12.14
8	Lampung	241	2,391	2,632	9.16
9	Kep. Bangka Belitung	166	215	381	43.57
10	Kepulauan Riau	361	54	415	86.99
11	DKI Jakarta	16	251	267	5.99
12	Jawa Barat	227	5,735	5,962	3.81
13	Jawa Tengah	357	8,221	8,578	4.16
14	DI Yogyakarta	33	405	438	7.53
15	Jawa Timur	678	7,824	8,502	7.97
16	Banten	135	1,416	1,551	8.70
17	Bali	175	541	716	24.44
18	Nusa Tenggara Barat	301	840	1,141	26.38
19	Nusa Tenggara Timur	1,011	2,259	3,270	30.92
20	Kalimantan Barat	161	1,948	2,109	7.63
21	Kalimantan Tengah	44	1,525	1,569	2.80
22	Kalimantan Selatan	165	1,843	2,008	8.22
23	Kalimantan Timur	175	851	1,026	17.06
24	Kalimantan Utara	55	424	479	11.48
25	Sulawesi Utara	778	1,058	1,836	42.37
26	Sulawesi Tengah	1,021	965	1,986	51.41
27	Sulawesi Selatan	531	2,499	3,030	17.52
28	Sulawesi Tenggara	947	1,325	2,272	41.68
29	Gorontalo	203	533	736	27.58
30	Sulawesi Barat	152	496	648	23.46
31	Maluku	914	174	1,088	84.01
32	Maluku Utara	941	255	1,196	78.68
33	Papua Barat	543	1,024	1,567	34.65
34	Papua	646	4,225	4,871	13.26
	INDONESIA	12,827	69,363	82,190	15.61

Sumber: Podes, 2014 & Nurkholis, 2017

Indonesia merupakan negara yang terdiri dari gugusan-gugusan pulau dan kepulauan diantara lautan. Menurut Stefanus (2011) mengatakan bahwa Sejumlah daerah (pemerintah daerah) yang berada dalam kawasan kepulauan kurang mendapatkan perlakuan yang adil dan selaras dengan daerah-daerah lainnya. Persoalan yang dihadapi adalah jangkauan pelayanan masyarakat yang demikian luas dan berat tersebar pada sejumlah pulau, namun tidak mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah (pusat). UUD 1945 memuat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain memungkinkan pengembangan daerah-daerah khusus dan istimewa (termasuk daerah kepulauan), namun prinsip dimaksud belum dijabarkan secara tegas dan jelas dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Hal senada juga disampaikan oleh Kindangen (2017) bahwa meskipun memiliki alam yang sangat kaya, banyak wilayah kepulauan yang masih belum sejahtera secara ekonomi karena ketidakmampuan memanfaatkan sumberdaya alam secara baik. Hal ini tidak hanya disebabkan oleh lemahnya sumberdaya manusia, tetapi juga karena jarak yang jauh dari pusat-pusat aktivitas ekonomi serta lemahnya transportasi. Motivasi untuk meningkatkan produksi rendah karena terbatasnya pasar produk-produk masyarakat kepulauan.

Tabel 2.3 Indeks Gini Menurut Provinsi Tahun 2010 - 2015

No.	Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Keterangan
1	Aceh	0.3	0.33	0.32	0.34	0.32	0.33	0.33	Ketimpangan Moderat
2	Sumatera Utara	0.35	0.35	0.33	0.35	0.32	0.34	0.32	Ketimpangan Moderat
3	Sumatera Barat	0.33	0.35	0.36	0.36	0.33	0.34	0.33	Ketimpangan Moderat
4	Riau	0.33	0.36	0.40	0.37	0.35	0.36	0.35	Ketimpangan Moderat
5	Jambi	0.3	0.34	0.34	0.35	0.33	0.36	0.35	Ketimpangan Moderat

No.	Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Keterangan
6	Sumatera Selatan	0.34	0.34	0.40	0.38	0.40	0.36	0.35	Ketimpangan Moderat
7	Bengkulu	0.37	0.36	0.35	0.39	0.36	0.38	0.36	Ketimpangan Moderat
8	Lampung	0.36	0.37	0.36	0.36	0.35	0.38	0.36	Ketimpangan Moderat
9	Bangka Belitung	0.3	0.30	0.29	0.31	0.30	0.28	0.28	Ketimpangan Rendah
10	Kepulauan Riau	0.29	0.32	0.35	0.36	0.40	0.36	0.35	Ketimpangan Moderat
11	DKI Jakarta	0.36	0.44	0.42	0.43	0.43	0.43	0.41	Ketimpangan Moderat
12	Jawa Barat	0.36	0.41	0.41	0.41	0.41	0.41	0.41	Ketimpangan Moderat
13	Jawa Tengah	0.34	0.38	0.38	0.39	0.38	0.38	0.37	Ketimpangan Moderat
14	DI Yogyakarta	0.41	0.40	0.43	0.44	0.42	0.43	0.42	Ketimpangan Moderat
15	Jawa Timur	0.34	0.37	0.36	0.36	0.37	0.42	0.40	Ketimpangan Moderat
16	Banten	0.42	0.40	0.39	0.40	0.40	0.40	0.39	Ketimpangan Moderat
17	Bali	0.37	0.41	0.43	0.40	0.42	0.38	0.37	Ketimpangan Moderat
18	Nusa Tenggara Barat	0.4	0.36	0.35	0.36	0.38	0.37	0.36	Ketimpangan Moderat
19	Nusa Tenggara Timur	0.38	0.36	0.36	0.35	0.36	0.34	0.34	Ketimpangan Moderat
20	Kalimantan Barat	0.37	0.40	0.38	0.40	0.39	0.33	0.34	Ketimpangan Moderat
21	Kalimantan Tengah	0.3	0.34	0.33	0.35	0.35	0.33	0.33	Ketimpangan Moderat
22	Kalimantan Selatan	0.37	0.37	0.38	0.36	0.36	0.35	0.33	Ketimpangan Moderat
23	Kalimantan Timur	0.37	0.38	0.36	0.37	0.35	0.32	0.32	Ketimpangan Moderat
24	Kalimantan Utara	-	-	-	-	-	0.29	0.30	Ketimpangan Rendah
25	Sulawesi Utara	0.37	0.39	0.43	0.42	0.42	0.37	0.39	Ketimpangan Moderat
26	Sulawesi Tengah	0.37	0.38	0.40	0.41	0.37	0.37	0.36	Ketimpangan Moderat

No.	Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Keterangan
27	Sulawesi Selatan	0.4	0.41	0.41	0.43	0.42	0.42	0.43	Ketimpangan Moderat
28	Sulawesi Tenggara	0.42	0.41	0.40	0.43	0.41	0.40	0.40	Ketimpangan Moderat
29	Gorontalo	0.43	0.46	0.44	0.44	0.41	0.42	0.42	Ketimpangan Moderat
30	Sulawesi Barat	0.36	0.34	0.31	0.35	0.35	0.36	0.36	Ketimpangan Moderat
31	Maluku	0.33	0.41	0.38	0.37	0.35	0.34	0.35	Ketimpangan Moderat
32	Maluku Utara	0.34	0.33	0.34	0.32	0.32	0.28	0.29	Ketimpangan Rendah
33	Papua Barat	0.38	0.40	0.43	0.43	0.44	0.44	0.37	Ketimpangan Moderat
34	Papua	0.41	0.42	0.44	0.44	0.41	0.42	0.39	Ketimpangan Moderat
	Indonesia	0.38	0.41	0.41	0.41	0.41	0.41	0.40	Ketimpangan Moderat

Sumber: BPS, 2017

Sebagai wilayah kepulauan, dalam perhitungan DAU (Dana Alokasi Umum), luas wilayah laut belum diperhitungkan; hanya luas daratan dan jumlah penduduk. Faktor alam, peluang resiko bencana dan operasional biaya tinggi, memerlukan kebijakan dan system penganggaran yang berkeadilan. Misalnya, menurut Boneka (2017) pada kasus tiga Kabupaten Kepulauan yakni Sangihe, Talaud dan Siau Tagulandang Biaro (SITARO) di Sulut memiliki luas laut yang lebih dominan dari wilayah daratan.

Proporsi ini boleh dipakai sebagai indikator rentang jarak antar pulau dalam suatu wilayah Kabupaten, atau jarak jelajah pelayanan publik oleh aparat pemerintah daerah. Hal ini terkait langsung dengan beberapa aspek; misalnya transportasi dalam satuan jarak yang sama, antara perjalanan via kendaraan darat dan laut punya konsekuensi biaya, waktu tempu dan resiko yang signifikan berbeda. Sepatutnya luas laut dimasukkan sebagai salah satu variable untuk formulasi kebijakan penganggaran. Bila hal

ini tidak diperhitungkan, akan berkontribusi pada percepatan pelaksanaan pembangunan di wilayah Kepulauan.⁸¹

Hal-hal di atas menjadi dasar penting berhubung dengan masalah konkrit di bidang kelautan dan perikanan, juga daratan di wilayah kepulauan kecil, yang sangat berdampak pada pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di Provinsi-provinsi yang memiliki wilayah yang didominasi lautan. Kenyataan-kenyataan berupa (Masengi, 2012):⁸²

- a. Belum memadainya infrastruktur kegiatan budidaya sehingga potensi sumber daya laut, pesisir, dan pulau-pulau kecil belum dimanfaatkan dan dikelola secara optimal;
- b. Masih terbatasnya infrastruktur pengendalian dan pengamanan bencana sehingga kemungkinan *impact* akibat bencana alam, ancaman/gangguan thd kelestarian ekosistem dan sumberdaya laut, pesisir, dan pulau-pulau kecil masih sering dirasakan;
- c. Masih terbatasnya infrastruktur pengendalian dan pengawasan pembangunan sehingga sering terjadi tumpang tindih dan konflik kepentingan dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya laut, pesisir, dan pulau-pulau kecil;
- d. Masih terbatasnya infrastruktur perhubungan dan komunikasi antara wilayah produksi dengan wilayah pemasaran khususnya di kawasan potensial yang masih terbelakang.

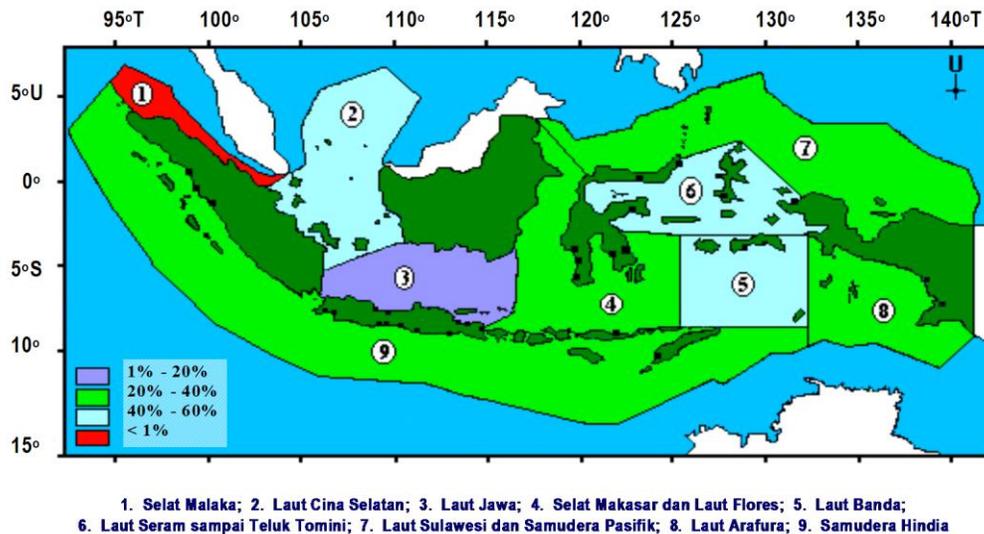
Peta di bawah ini memperlihatkan bahwa peluang pengembangan sumberdaya perikanan daerah pengelolaan perikanan di seluruh Indonesia, yang dapat dikelola oleh pemerintah jauh lebih besar daripada wilayah kelautan yang dikelola oleh masing-masing provinsi berbasis kelautan.

⁸¹ Farnis B. Boneka, Catatan FGD Pengelolaan Wilayah Kepulauan Dari Suatu Perspektif, Pada Focus Group Discussion RUU Wilayah Kepulauan, DPD RI 2017.

⁸² Masengi, Potensi Sumber Daya Pesisir dan Laut Serta Pengelolaannya Untuk Kesejahteraan Bangsa, dibawakan Pada Focus Group Discussion Dalam Rangka Inventarisasi Materi Undang-Undang Tentang Provinsi Kepulauan Di Hadapan Komite I DPD RI, Manado, 28 Februari 2012

Gambar 2.3 Peluang Pengembangan

Sumberdaya Perikanan Daerah Pengelolaan Perikanan di Seluruh Indonesia



Sumber: Masengi, 2012

Sementara di provinsi berbasis kepulauan di sebelah barat Indonesia yakni Provinsi Kepulauan Riau, dan Provinsi Bangka Belitung, memiliki masalah tersendiri seperti masalah pasir. Diketahui bahwa ekspor pasir laut masih terjadi dgn modus operasi baru (pasir laut/darat ditutupi oleh granit. Selain itu terjadi tumpang tindih kewenangan penambangan antara pusat & daerah, adanya kebijakan-kebijakan yang belum serasi, terjadinya manipulasi harga pasir, manipulasi volume pasir yang dijual, dan hukum tidak ditegakkan.

Lebih lanjut Masengi (2012) menjelaskan hal-hal tersebut sangat berimplikasi terhadap hilangnya sumber PAD, hilangnya sumber pendapatan Pemerintah, hilangnya sumber pendapatan/lapangan kerja masyarakat, dan menimbulkan dampak ekonomi dan politis di Daerah bersangkutan.⁸³

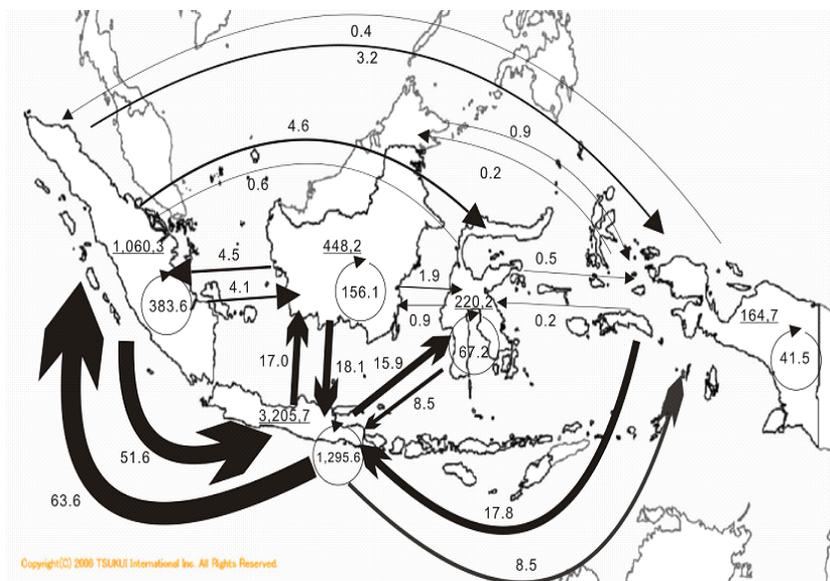
Oleh karena itu, diperlukan pemberian kewenangan atas wilayah pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan serta daratan di wilayah

⁸³ Ibid.

kepulauan kepada pemerintah di provinsi-provinsi dan/atau kabupaten/kota di wilayah kepulauan sehingga pemerintahan di provinsi-provinsi dan/atau kabupaten di wilayah kepulauan memiliki peran yang lebih luas dan terfokus pada sumber daya kelautan dan perikanan di wilayah perairan pedalaman dan daratan pulau-pulau dalam provinsi-provinsi dan/atau kabupaten/kota kepulauan, dalam upaya mencapai kesejahteraan rakyatnya.

Dari gambaran yang dikemukakan Lasabuda (2012) berikut ini:⁸⁴

Gambar 2.4 Pola Perdagangan Indonesia



Sumber: Lasabuda, 2012

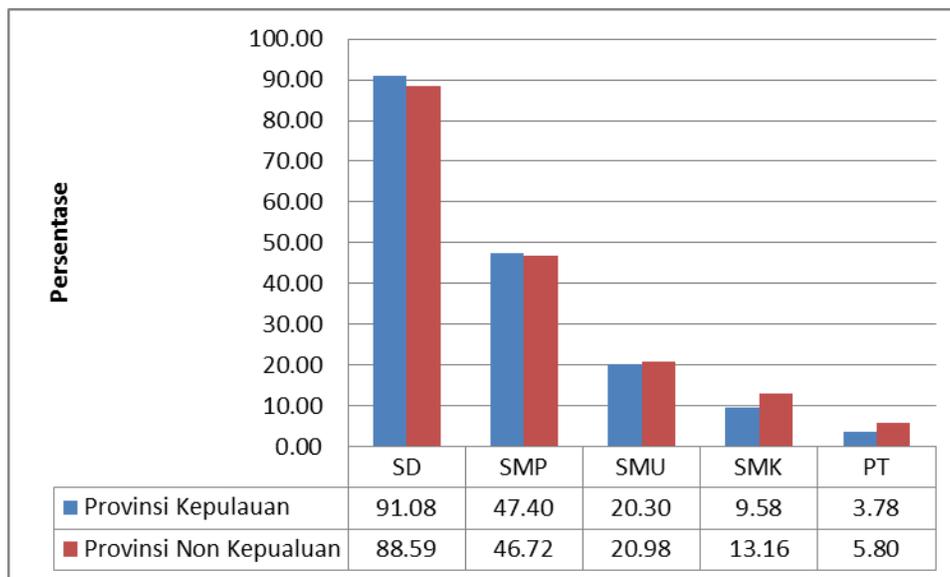
Gambar di atas menunjukkan bahwa perdagangan antar daerah terpusat di Jawa dan Sumatera (ditandai sebagai Blok Utara), sedangkan perdagangan antar daerah di Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua masih relatif kecil dan belum berkembang. Wilayah ini memerlukan percepatan pembangunan.

⁸⁴ Lasabuda, Materi Dalam Rangka FGD Komite I DPD RI Dalam Rangka Inventarisasi RUU Tentang Provinsi Kepulauan, Manado, 28 Februari 2012.

Selain itu gambaran di atas menyimpulkan adanya ketimpangan sosial, ekonomi, dan budaya yakni: (1) 70% dari total uang Indonesia hanya beredar di P. Jawa; (2) Perguruan Tinggi Kelas Dunia (UI, Binus, Pelita Harapan, IPB, ITB, UNPAD, UGM, UNAIR, dan ITS) terdapat di P. Jawa. (3) umah Sakit terbaik juga terdapat di P. Jawa. (4) Infrastruktur terbaik juga terdapat di Jawa dan Bali.⁸⁵

Sejalan dengan Lasambuda (2017) jika dipetakan keberadaan saran pendidikan antara wilayah kepulauan dan non-kepulauan, menurut Nurkholis (2017) menyatakan bahwa sarana pendidikan dasar seperti SD dan SMP di wilayah kepulauan lebih banyak dari pada wilayah non-kepulauan. Namun demikian jika dilihat berdasarkan tingkat jenjang pendidikan SMU, SMK dan Perguruan Tinggi, wilayah kepulauan lebih rendah dari pada wilayah kepulauan.

Gambar 2.5 Jumlah Desa dengan Sarana Pendidikan (Dalam Persen)



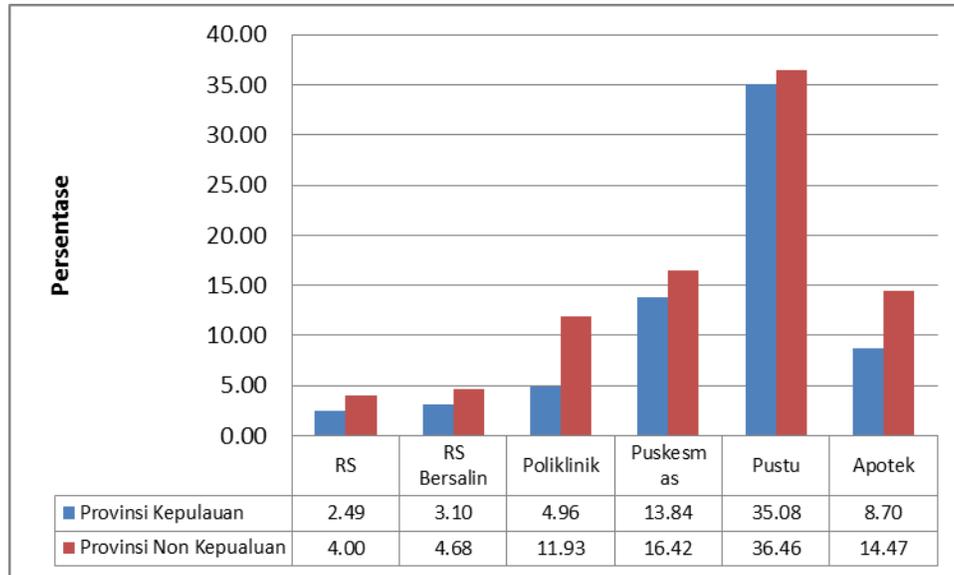
Sumber: Podes 2014 Diolah, Nurkholis 2017

Hal senada juga terjadi pada ketersediaan sarana kesehatan dimana keberadaan sarana kesehatan di wilayah kepulauan terjadi ketimpangan

⁸⁵ *Ibid.*

dengan wilayah non-kepulauan. Hal tersebut dilihat dari Persentase Desa dengan Sarana Kesehatan.

Gambar 2.6 Persentase Desa dengan Sarana Kesehatan



Sumber: Podes 2014 Diolah, Nurkholis 2017

Tabel 2.4 Persentase Rumah Tangga menurut Provinsi, Tipe Daerah dan Sanitasi Layak, 1993-2015

No.	Provinsi	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Aceh	45.17	50.10	52.53	53.47	33.68	54.68
2	Sumatera Utara	57.10	56.47	59.70	61.92	66.92	67.89
3	Sumatera Barat	44.26	44.67	44.36	46.13	42.34	45.02
4	Riau	54.27	53.29	58.38	63.44	48.74	51.30
5	Jambi	51.98	50.65	50.13	58.53	58.58	58.21
6	Sumatera Selatan	44.36	47.36	53.59	51.66	59.79	61.30
7	Bengkulu	41.64	39.22	35.93	32.37	33.18	39.22
8	Lampung	43.85	44.33	43.72	45.86	37.27	44.83
9	Kepulauan Bangka Belitung	65.06	67.64	75.40	77.95	75.67	80.80
10	Kepulauan Riau	72.37	73.01	69.20	71.35	63.45	71.97
11	DKI Jakarta	84.57	87.83	80.45	86.57	87.05	89.28
12	Jawa Barat	55.57	52.50	55.41	60.18	61.00	59.43
13	Jawa Tengah	57.76	59.42	60.02	63.28	67.43	67.20

14	DI Yogyakarta	81.85	82.15	84.01	84.20	82.50	86.31
15	Jawa Timur	52.96	54.21	56.92	60.38	63.70	63.48
16	Banten	63.78	64.15	61.35	67.27	69.51	67.04
17	Bali	79.13	83.26	82.71	83.63	79.38	85.46
18	Nusa Tenggara Barat	47.43	47.34	47.95	52.88	59.41	63.72
19	Nusa Tenggara Timur	26.23	23.82	30.31	28.80	16.12	23.90
20	Kalimantan Barat	45.32	43.81	50.00	52.10	48.59	39.78
21	Kalimantan Tengah	35.14	33.72	38.31	44.05	30.85	35.88
22	Kalimantan Selatan	48.95	48.38	49.72	57.54	48.44	60.13
23	Kalimantan Timur	68.37	66.56	72.15	75.93	72.65	68.83
24	Kalimantan Utara	-	-	-	-	-	48.40
25	Sulawesi Utara	64.87	67.23	69.19	72.28	69.82	66.79
26	Sulawesi Tengah	48.25	48.39	54.12	54.21	52.47	55.37
27	Sulawesi Selatan	61.45	62.02	63.33	69.51	71.07	72.36
28	Sulawesi Tenggara	50.87	51.43	55.17	59.24	61.26	63.62
29	Gorontalo	45.66	46.68	44.68	52.69	54.07	54.96
30	Sulawesi Barat	41.30	43.40	45.04	46.42	52.45	51.21
31	Maluku	48.28	50.75	53.17	62.39	62.87	60.02
32	Maluku Utara	53.26	52.53	55.52	57.72	55.75	59.17
33	Papua Barat	46.91	39.23	55.57	49.06	61.85	62.81
34	Papua	23.97	24.31	26.97	27.89	21.66	28.04
	Total	55.53	55.60	57.35	60.91	61.08	62.14

Sumber: BPS, 2017

Catatan:

- a. Pada tahun 2000 pencacahan Susenas tidak dilakukan di Provinsi NAD (Aceh) dan Maluku
- b. Pada tahun 2001 pencacahan Susenas tidak dilakukan di Provinsi NAD (Aceh)
- c. Untuk Provinsi Aceh, Maluku, Maluku Utara, dan Papua, pencacahan Susenas tahun 2002 hanya dilakukan di ibu kota provinsi

*) Backcasting

Tabel 2.5 Persentase Rumah Tangga menurut Provinsi, Tipe Daerah dan Sumber Air Minum Layak¹⁾, 2009-2015

Provinsi	2014			2015		
	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan + Perdesaan	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan + Perdesaan
Aceh	81.05	49.91	58.74	81.71	53.27	61.23
Sumatera Utara	83.23	51.66	66.86	85.81	57.66	71.41
Sumatera Barat	80.03	51.52	62.60	83.32	55.66	66.58
Riau	86.03	63.88	72.55	85.83	66.86	74.24
Jambi	86.68	51.80	62.01	83.87	54.16	62.75
Sumatera Selatan	79.81	50.85	60.75	81.28	56.80	65.16
Bengkulu	60.42	27.14	37.47	66.83	30.06	41.08
Lampung	67.63	44.19	49.92	72.13	49.55	55.06
Kep. Bangka Belitung	75.40	51.66	63.20	77.50	59.15	68.03
Kepulauan Riau	88.05	41.79	81.04	89.54	55.88	84.12
DKI Jakarta	92.10	-	92.10	93.40	-	93.40
Jawa Barat	73.68	49.22	65.01	74.52	53.20	67.20
Jawa Tengah	77.33	65.97	71.11	79.29	68.94	73.63
DI Yogyakarta	79.91	71.62	77.28	79.27	84.70	80.99
Jawa Timur	82.33	69.69	75.64	82.32	71.55	76.64
Banten	77.80	41.95	66.60	78.72	43.75	67.68
Bali	93.42	81.92	89.09	94.51	86.01	91.27
Nusa Tenggara Barat	74.37	57.03	64.33	78.22	67.07	71.70
Nusa Tenggara	83.13	47.99	54.88	83.10	57.46	62.72

Timur						
Kalimantan Barat	84.01	54.49	63.04	89.50	59.56	68.39
Kalimantan Tengah	79.09	44.37	56.05	80.44	45.10	57.01
Kalimantan Selatan	82.03	46.76	61.72	83.07	46.77	62.23
Kalimantan Timur	92.19	56.49	78.48	90.63	57.11	78.13
Kalimantan Utara	-	-	-	95.00	71.92	84.59
Sulawesi Utara	85.82	55.32	69.32	79.43	64.79	71.53
Sulawesi Tengah	81.85	51.89	58.99	82.37	54.89	61.49
Sulawesi Selatan	88.74	57.43	68.89	90.65	61.48	72.07
Sulawesi Tenggara	83.48	63.03	68.74	88.13	72.76	77.19
Gorontalo	77.36	55.87	63.30	79.32	59.68	66.47
Sulawesi Barat	77.80	38.46	47.07	83.62	46.95	53.89
Maluku	77.75	49.65	60.77	78.93	55.70	64.96
Maluku Utara	88.97	44.20	57.03	87.50	49.69	60.07
Papua Barat	88.29	57.29	66.87	87.24	58.17	68.85
Papua	86.37	36.99	48.99	86.78	39.67	51.27
Total	80.27	56.57	68.38	81.30	60.58	70.97

Sumber: BPS, 2017

Catatan:

1) Indikator air minum layak mulai tahun 2011 menggunakan rumus baru yaitu air minum layak sudah mencakup air minum utama dan air mandi/cuci. Sedangkan sebelum tahun 2011 menggunakan rumus lama yaitu hanya air minum utama

*) Backcasting

Tabel 2.6 Persentase Rumah Tangga menurut Provinsi, Tipe Daerah dan Sumber Penerangan dari Listrik, 2009-2015

No	Provinsi	2014			2015		
		Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan+	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan+
				Perdesaan			Perdesaan
1	Aceh	99.62	96.73	97.55	99.71	97.95	98.44
2	Sumatera Utara	99.44	92.75	95.97	99.68	94.07	96.81
3	Sumatera Barat	99.28	93.59	95.80	99.13	94.24	96.17
4	Riau	99.33	91.70	94.68	99.73	92.85	95.52
5	Jambi	99.22	92.86	94.72	98.68	93.31	94.86
6	Sumatera Selatan	99.55	95.10	96.62	99.90	96.18	97.45
7	Bengkulu	99.62	94.84	96.32	99.69	95.72	96.91
8	Lampung	99.54	96.58	97.31	99.61	98.07	98.44
9	Kep. Bangka Belitung	98.92	97.70	98.29	99.69	97.53	98.57
10	Kepulauan Riau	98.13	94.42	97.57	99.69	95.15	98.96
11	DKI Jakarta	100.00		100.00	99.94	100.00	99.94
12	Jawa Barat	99.90	99.66	99.81	99.94	99.63	99.83
13	Jawa Tengah	99.89	99.70	99.78	99.95	99.89	99.92
14	DI Yogyakarta	99.83	99.30	99.66	99.91	99.64	99.82
15	Jawa Timur	99.88	99.54	99.70	99.97	99.79	99.87
16	Banten	99.93	98.78	99.57	99.97	99.25	99.74
17	Bali	99.92	98.78	99.49	99.98	99.18	99.67
18	Nusa Tenggara Barat	99.90	97.99	98.80	99.82	98.51	99.05
19	Nusa Tenggara Timur	99.01	68.14	74.20	98.95	67.44	73.91
20	Kalimantan Barat	99.16	80.42	85.84	99.62	83.55	88.29
21	Kalimantan Tengah	99.33	87.30	91.35	99.24	89.00	92.45

22	Kalimantan Selatan	99.83	96.48	97.90	99.84	97.51	98.50
23	Kalimantan Timur	99.68	91.57	96.57	99.45	97.52	98.73
24	Kalimantan Utara	-	-	-	99.33	91.91	95.98
25	Sulawesi Utara	99.65	98.36	98.95	99.72	98.63	99.13
26	Sulawesi Tengah	99.48	87.69	90.48	99.51	90.08	92.35
27	Sulawesi Selatan	99.65	94.53	96.40	99.73	95.96	97.33
28	Sulawesi Tenggara	97.90	87.01	90.05	99.50	91.00	93.45
29	Gorontalo	99.14	87.68	91.64	99.46	89.21	92.76
30	Sulawesi Barat	99.21	82.79	86.38	98.71	89.68	91.39
31	Maluku	98.80	77.65	86.02	99.10	80.76	88.07
32	Maluku Utara	99.12	82.74	87.43	99.84	84.01	88.36
33	Papua Barat	99.70	79.38	85.66	99.78	82.55	88.88
34	Papua	97.25	31.28	47.32	97.08	38.83	53.17
	Total	99.74	94.29	97.01	99.83	95.23	97.54

Sumber: BPS, 2017

Catatan: *) Backcasting

Pada saat ini provinsi-provinsi dan/atau kabupaten/kota di wilayah kepulauan memiliki peluang untuk mengembangkan diri berdasar pada beberapa faktor yakni:

1. Seiring dengan terus bertambahnya jumlah penduduk Indonesia maupun dunia, maka kebutuhan (*demand*) domestik maupun global terhadap SDA & JASLING kelautan maupun daratan pulau-pulau, akan semakin meningkat.
2. SDA daratan Indonesia sudah menipis, dan SD. kelautan negara-negara lain juga semakin terbatas, menempatkan SDA & JASLING kelautan

Indonesia dan daratan pulau-pulau sangat potensial sebagai keunggulan kompetitif bangsa.

3. Sekitar 35% penduduk Indonesia bekerja di –bidang ekonomi kelautan maupun daratan pulau-pulau. Sebab itu, bila bidang ekonomi kelautan dan daratan pulau-pulau maju, maka 35% rakyat Indonesia yang lebih sejahtera (*purchasing power* tinggi) akan membeli berbagai produk & jasa dari sektor-sektor lainnya. Artinya: memajukan sektor-sektor lainnya.
4. Sebagian besar sektor-sektor ekonomi kelautan berbasis pada SDA terbarukan (*renewable resources*). Oleh sebab itu, pembangunan ekonomi kelautan juga menjamin pembangunan bangsa secara berkelanjutan (*sustainable development*). Sementara SDA tidak terbarukan di darat pulau-pulau dapat diajukan keberatan oleh masyarakat lokal (Contoh antara lain: kasus penolakan rencana eksplorasi pertambangan oleh Aneka Tambang oleh masyarakat Haruku di Pulau Haruku, Maluku Tengah, Maluku; kasus penolakan masyarakat Pulau Bangka, Minahasa Utara, Sulawesi Utara atas penambangan pasir besi).

Sementara itu juga diperlihatkan Lasabuda bahwa sektor ekonomi kelautan adalah kegiatan ekonomi yang berlangsung di wilayah daratan pulau, pesisir dan lautan, dan/atau yang menggunakan SDA dan jasa-jasa lingkungan kelautan untuk menghasilkan *goods and services* yang dibutuhkan umat manusia (Dahuri, 2003; Kildow, 2005).

Mencermati isu-isu terbaru di bidang kelautan, berupa:⁸⁶

1. Peranan *aquaculture, fishculture*
2. Perubahan iklim dan naiknya permukaan laut.
3. Meningkatnya peranan *coastal* dan *ocean economics*.
4. Semakin berkembangnya prinsip *co-management*, baik antara pusat dan daerah, antar sesama daerah, antar pemerintah dengan *stakeholders*, maupun antara nasional dan *regional-organizations*.

⁸⁶ *Ibid.*

5. *Claim* negara-negara atas continental margin di luar ZEE.
6. Berkembangnya konsep ICOM (*Integrated Coastal and Ocean Management*).
7. Berkembangnya konsep LME (*Large Marine Ecosystem*) sebagai basis bagi manajemen kelautan berdasar ekosistem.
8. Munculnya IMP (*Introduced Marine Pests*) seperti: *Stripe Mussels*, *North Pacific Star Fish*.
9. Adanya perkembangan *Marine Biotechnologi*.
10. Berkembangnya riset-riset kelautan mengenai sumber kekayaan alam.
11. Hadirnya MPA (*Marine Protected Areas*)
12. Adanya *Marine* dan *Eco tourism*.
13. Adanya energi-energi baru seperti: *otec*, *hydrothermal*, arus dan ombak dan lain-lain.
14. Instalasi dan anjungan lepas pantai yang tidak terpakai lagi.
15. Masalah-masalah kabel dan pipa bawah laut.
16. Masalah peninggalan-peninggalan budaya dan sejarah di dasar laut.
17. Kegiatan-kegiatan illegal di laut seperti penyelundupan barang dan manusia, imigrasi gelap, kejahatan trans-nasional, bajak laut, terorisme di laut, *IUU Fishing*, dan lain-lain.
18. *Marine Environmental modification* seperti *coastal mining* dan lain-lain.
19. Munculnya kekuatan-kekuatan baru di bidang kelautan yang saling bersaing mencari *resources* dan pengamanan transportasi laut;

Maka paradigma pembangunan yang berbasis daratan (pertanian-domestik, wawasan monokultural yang terisolasi dan berdasar nasionalisme yang eksklusif), perlu bergeser ke arah pembangunan berbasis kelautan (Perdagangan antar pulau dan lintas lautan, wawasan multikultural yang kaya interaksi budaya, dan berdasar nasionalisme yang inklusif) di wilayah-wilayah kepulauan baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Masalah spesifik bagi provinsi-provinsi di wilayah kepulauan yang memiliki beberapa pulau terluar yang berbatasan langsung dengan negara tetangga, seperti di Provinsi Sulawesi Utara (kabupaten-kabupaten Kepulauan Talaud, Kepulauan Sangihe dan Kabupaten Sitaro), Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, maupun di provinsi Maluku (Kabupaten Maluku Tenggara Barat, Kabupaten Maluku Barat Daya) dan provinsi lainnya memperlihatkan bahwa di dalam wilayah kepulauan

- a. ada pulau-pulau yang sangat strategis ditinjau dari aspek pertahanan dan keamanan negara,
- b. adanya wilayah yang rentan terhadap intervensi asing,
- c. ada pulau-pulau yang karena letaknya diperbatasan, dimanfaatkan oleh warga negara asing untuk melakukan kegiatan pengurusan sumber daya laut dan perikanan (*illegal fishing*) dan *trans-shipment*, ataupun berpeluang untuk dijadikan pulau wisata.
- d. Wilayah laut (secara turun temurun diakses masyarakat pulau) memiliki potensi sumber daya alam yang sangat potensial dan relatif besar, namun penduduknya miskin, termasuk daerah tertinggal, dan merupakan wilayah rawan bencana.
- e. Umumnya memiliki infrastruktur dasar dan sarana transportasi yang sangat terbatas, dan prasarana-prasarana pelabuhan dan sarana penunjang lainnya dalam kondisi tidak dapat digunakan.

Bahwa dalam kenyataan karakteristik pembangunan wilayah kepulauan membutuhkan produk hukum yang mendorong pembangunan wilayah kepulauan. Dalam persepektif hukum seperti yang dilakukan oleh Stefanus (2011) menjelaskan bahwa secara konstitusional telah terkandung prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam UUD 1945. Prinsip-prinsip dimaksud antara lain memberikan ruang bagi pengembangan daerah-daerah khusus dan istimewa (termasuk mempertimbangkan realitas geografis dan sosial sebagai daerah kepulauan). Namun demikian menurut Stefanus prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah yang memiliki

karakteristik di wilayah kepulauan belum dijabarkan secara tegas dan jelas dalam ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Namun demikian seiring dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah mengatur secara rinci tentang kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan. Pada pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pada ayat (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Kemudian pada ayat (2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut meliputi:

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

Dalam persektif ekonomi atau kegiatan usaha di wilayah Provinsi Kepulauan Riau sebagai wilayah berkarakteristik wilayah kepulauan, Dahlan (2017) telah menyimpulkan bahwa wilayah kepulauan memiliki karakteristik minim akan pembangunan. Misalnya, beberapa hal yang mempengaruhi investasi di Wilayah Provinsi Kepulauan Riau diantaranya:

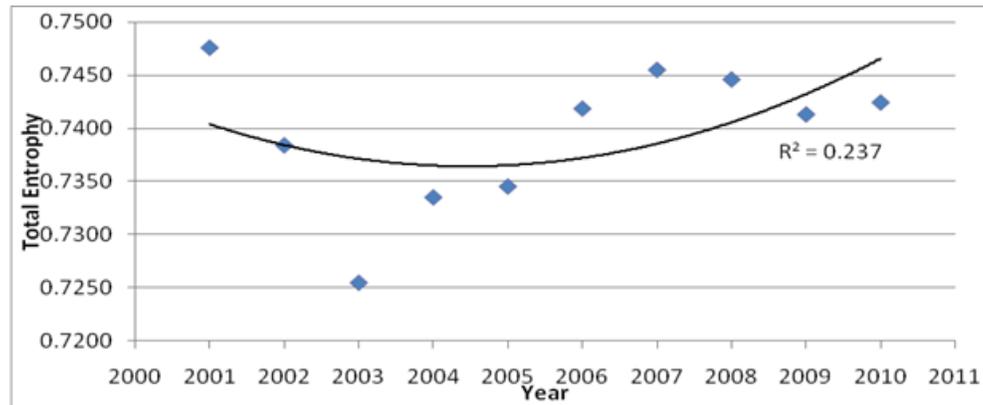
- a. Ketimpangan ekonomi antar pulau di Kepri masih relatif tinggi sehingga pertumbuhan ekonomi hanya terkonsentrasi di wilayah tertentu saja seperti Batam, Bintan, dan Karimun. Pemerintah harus membuka akses lebih banyak agar pertumbuhan ekonomi lebih merata.
- b. Masih sering terjadi tumpang tindih peraturan yang diterapkan di Kepri baik antar lembaga di daerah maupun antar lembaga daerah dengan lembaga pemerintah dari pusat. Sehingga seringkali membuat kebingungan di kalangan pengusaha.

- c. Tenaga kerja terlatih di Kepri masih terbatas sehingga pengusaha harus mendatangkan dari luar daerah bahkan dari luar negeri.
- d. Kejelasan pembagian kewenangan antara BP Batam dengan Pemko Batam masih harus dipertegas dan diharmonisasi supaya tidak menimbulkan masalah di lapangan
- e. Biaya angkut kontainer di Batam masih sangat mahal jika dibandingkan dengan ongkos angkut di Pelabuhan lain di Indonesia.
- f. Pemerintah harus lebih menggenjot investasi di Batam yang mulai lesu akibat penurunan aktivitas ekonomi dengan memberikan insentif baru bagi investor yang ingin berinvestasi di Kepri.
- g. Status lahan di Kepri yang tumpang tindih harus di selesaikan secepatnya untuk memberikan kepastian hukum kepada investor.
- h. Pemerintah harus membuat cluster ekonomi agar masing-masing daerah di Kepri yang memiliki karakteristik yang berbeda dapat ikut tumbuh bersama daerah yang menjadi pusat pertumbuhan.
- i. Pemerintah juga harus membantu UKM untuk bisa mengakses pasar ASEAN dengan lebih mudah terkait dengan telah berjalannya MEA.

Kebijakan hubungan keuangan daerah antara lain menurut Kuncoro (2017) bahwa ketimpangan antarprovinsi dan kabupaten/kota pasca otonomi daerah 2001 dengan Indeks Entropi berbentuk U. Sistem transfer berdasarkan UU No. 33 tahun 2004 dan UU No. 25 tahun 1999 belum mampu menurunkan ketimpangan antar daerah, malah makin memperlebar *horizontal imbalance*. Lebih lanjut, Kuncoro mengemukakan bahwa Studi penyebab ketimpangan antar daerah kabup/kota menemukan bahwa: Desentralisasi fiskal melalui PAD dan DBH signifikan mengurangi ketimpangan antar kabupaten/kota di Indonesia. DAU malah terbukti meningkatkan ketimpangan antar daerah di Indonesia. Desain dana perimbangan (DAU, DBH, DAK) belum mampu menurunkan ketimpangan antardaerah secara substansial.⁸⁷

⁸⁷ Kuncoro, *Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan*, DPD RI, 2017.

Gambar 2.7 Total Entropi dan trennya: Indonesia, 2001-2010



Sumber: Diolah dari BPS (2012); Kuncoro (2013)

Bahkan kemudian Kuncoro (2017) memberikan penjelasan gambaran ketimpangan daerah dilihat dari hubungan keuangan daerah. Studi penyebab ketimpangan antar daerah kabup/kota menemukan bahwa: Desentralisasi fiskal melalui PAD dan DBH signifikan mengurangi ketimpangan antar kabupaten/kota di Indonesia. DAU malah terbukti meningkatkan ketimpangan antar daerah di Indonesia. Desain dana perimbangan (DAU, DBH, DAK) belum mampu menurunkan ketimpangan antardaerah secara substansial.

Tabel 2.7 Studi Penyebab Ketimpangan Antar Daerah Kabupaten/Kota

Variabel Independent	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Konstanta (C)	-0,776 (0,000)	-0,707 (0,000)	-0,798 (0,000)	-0,798 (0,000)
Pendapatan Asli Daerah (PAD)	-0,429*** (0,000)	- 0,411*** (0,000)	- 0,412*** (0,000)	-0,412*** (0,000)
Dana Alokasi Umum (DAU)	0,125*** (0,000)	0,135*** (0,000)	0,307*** (0,000)	0,307*** (0,000)
Dana Alokasi Khusus (DAK)	-0,018*** (0,000)	- 0,019*** (0,000)		
Dana Bagi Hasil (DBH)	-0,092***	- 0,092***	- 0,058***	-0,058***

	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Investasi (IVT)	0,033***	0,028***	0,054***	0,054***
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Belanja Daerah (BLJ)	0,019***	-0,02***	0,205***	0,205***
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Aglomerasi (AGLP)	-0,128***		-	-0,471***
	(0,000)		0,471***	(0,000)
Jumlah observasi	4050	4050	4050	4050
R²	0,899	0,895	0,723	0,723
Adjusted R²	0,899	0,895	0,723	0,723
Fstat	2340236	2590054	796064	796064
Durbin Watson Stat	1,83	1,87	2,23	2,23
Akaike	-6,926	-6,878	-5,91	-5,91

Sumber: Kuncoro, 2017

Kajian lainnya yang disampaikan Naharuddin (201) menyimpulkan kondisi pembangunan di wilayah kepulauan bahwa:⁸⁸

- a. Selama ini Pemerintah melaksanakan pembangunan berdasarkan pendekatan kontinental sehingga Daerah (Provinsi) Kepulauan mengalami ketertinggalan multidimensi dalam pembangunan akibat perlakuan yang sama dengan daerahdaerah kontinental;
- b. Cara Perhitungan Luas wilayah laut sejauh 12 mil diukur dari titik-titik terluar batas Wilayah Provinsi;
- c. Mohon dukungan seluruh Kementerian Terkait atas pelaksanaan kewenangan pengelolaan sumber daya laut (Perhubungan, Kelautan perikanan, Periwisata, kebudayaan dan pertambangan di luar MIGAS) sampai dengan 12 mil laut sebagai wewenang Daerah Provinsi sesuai atribusi kewenangan berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, yang hasil pengelolaannya dalam 4 mil dibagi hasil dengan Kab/Kota;
- d. Penegasan bahwa Pemberi Izin Lokasi dan Pemanfaatan Ruang Laut dalam 12 mil laut adalah Gubernur.

⁸⁸ Naharuddin, Pengelolaan Wilayah Kepulauan dari Perspektif Pemerintah Daerah, DPD RI, 2017.

- e. Terkait bidang perhubungan Jasa Penggunaan Perairan (Jasa labuh dan sewa perairan) sesuai wilayah terjadinya yaitu bila dalam 12 mil menjadi pungutan daerah provinsi, dan bila diatas 12 mil menjadi pungutan pemerintah pusat; 6. Telaah tentang kewenangan BP Batam atas Pengelolaan Wilayah Laut Batam mengacu pada UU 23/2014.
- f. Melakukan *Judicial Review* terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2016 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Perhubungan yang bertentangan dengan UU 23/2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Djohan (2017) menjelaskan kendala-kendala pembangunan di wilayah kepulauan seperti di atas antara lain⁸⁹ :

- a. Konsepsi Daerah Kepulauan tidak diatur dalam Hukum Laut Internasional (*Unclos* 1982), UUD NRI 1945 maupun PUU nasional lainnya, namun yang diatur dan dikenal hanya “Konsepsi Negara Kepulauan”.
- b. Pembangunan Daerah Provinsi yang berciri kepulauan telah terintegrasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang saling mendukung dan diformulasikan secara khusus dalam UU Pemda Nomor 23 Tahun 2014.
- c. Belum adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang strategi percepatan pembangunan daerah provinsi yang berciri kepulauan diatur dengan PP.
- d. Belum direvisinya UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat – Daerah, memasukan formula DAU & DAK untuk daerah berciri kepulauan. DAU dihitung luas wilayah daratan, laut dan kondisi geografi. Dak dihitung dari kegiatan dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan.
- e. Kemungkinan lahirnya raja-raja atau panglima “laut”.

⁸⁹ Djohan, *Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan: Pemda Kepulauan, DPD RI 2017*

Namun demikian menurut Kuncoro (2017), dengan melihat kondisi pembangunan di wilayah kepulauan memberikan masukan bahwa pada dasarnya membutuhkan RUU Percepatan Pembangunan Kepulauan, dan bukan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan.⁹⁰ Hal senada juga Nursadi (2017) memberikan masukan bahwa akan terlalu banyak irisan/tumpang tindih pengaturan dengan UU 23/2014 tersebut, sehingga secara politis, keuangan dan tingkat kebutuhan dukungan tidak akan optimal serta secara hukum akan menimbulkan tumpang tindih pengaturan.⁹¹ Namun demikian Kindangen (2017) menyarankan untuk lebih memajukan wilayah kepulauan dengan melihat dari aspek hukum yaituberupa kebijakan dan peraturan untuk mengoptimalkan manfaat sumberdaya wilayah kepulauan perlu diadakan atau disempurnakan untuk tidak saja mencegah eksploitasi ilegal dan merusak tetapi juga memberikan peluang lebih baik bagi pemerintah dan masyarakat kepulauan menikmati kekayaan alamnya.

Pada dimensi lain menurut Tasirin (2017) dalam rangka pembangunan di wilayah kepulauan harus memperhatikan hal-hal penting, yaitu:⁹²

- a. Keanekaragaman hayati harus dipandang sebagai bagian integral penyangga pembangunan ekonomi yang berkelanjutan;
- b. Studi identifikasi dan evaluasi kekayaan alam hayati pada ekosistem pulau, terutama pulau perbatasan negara.
- c. Penetapan kawasan lindung pada pulau-pulau kecil yang relevan (Cagar Alam, Taman Nasional, Hutan Lindung, Suaka Laut*)
- d. Mengusulkan pengundangan istilah “suaka laut” sebagai padanan kawasan konservasi tertinggi dalam kategori IUCN.

⁹⁰ Kuncoro, *Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan*, DPD RI, 2017.

⁹¹ Nursadi, *Urun Rembug Terhadap RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Wilayah Kepulauan*, DPD RI, 2017.

⁹² Johny S. Tasirin, *Pengelolaan Wilayah Kepulauan dalam Perspektif Ekologi dan Biogeografi Penelitian Empirik Komite I DPD RI mengenai RUU tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Wilayah Kepulauan*, DPD RI, 2017.

Dalam rangka pembangunan di wilayah kepulauan menurut Boneka (2017) yang musti diperhatikan dan menjadi catatan penting antara lain sebagai berikut:⁹³

- a. Pada umumnya setiap gugusan kepulauan, memiliki pulau induk yang dikelilingi pulau-pulau kecil. Contoh, Siau sebagai pulau induk, dikelilingi pulau Mahoro, Pahepa, Makelehi dan lainnya; Namun Pulau-pulau sekitar Manado yakni Bunaken, Manado Tua, Nain dan Mentege meski saling berdekatan bukanlah gugusan kepulauan tersendiri melainkan terpaut pada pulau Sulawesi.
- b. Konfigurasi kepulauan memungkinkan strategi pengembangan melalui system klaster, ada pusat layanan untuk suatu kawasan tertentu.
- c. Mobilisasi penduduk ke pulau induk biasanya terkait dengan akses ketersediaan layanan pendidikan, kesehatan dan pekerjaan (ketiga aspek ini menjadi variable utama dalam perhitungan IPM).
- d. Pada umumnya di desa (desa pulau sekalipun) telah memiliki SD; namun untuk melanjutkan SMP/SMA, warga meninggalkan kampung. Bila letak SMP/SMA jauh dari kampung maka beberapa kemungkinan terjadi: (1) putus sekolah, (2) melanjutkan sekolah dan tinggal dengan kerabat/ kost, (3) melanjutkan dan didampingi orang tua, sebagian mendirikan rumah darurat di sekitar kawasan sekolah atau di pinggiran kota. Bepapa jumlah (%) warga pulau-pulau kecil atau kepulauan bermigrasi setiap tahun untuk alasan pendidikan dan pekerjaan, perlu kajian khusus.
- e. Fenomena tersebut di atas berkontribusi pada urbanisasi dan lahirnya pemukiman tidak sehat di pulau induk atau kota-kota sekitar (perhatikan gambar 1 di bawah ini); warga pulau kecil bersedia meninggalkan kenyamanan hidup desa menuju kota terdekat demi masa

93 Farnis B. Boneka, *Catatan FGD Pengelolaan Wilayah Kepulauan Dari Suatu Perspektif, Pada Focus Group Discussion RUU Wilayah Kepulauan, DPD RI 2017.*

depan anak-anaknya; dan akhirnya desa di pulau-pulau kecil kekurangan tenaga produktif. Melemahkan ketahanan desa pulau.

- f. Untuk menekan potensi urbanisasi atau migrasi warga pulau kecil dan kepulauan untuk alasan pendidikan anak-anak, maka diperlukan asrama siswa bagi level SMP/SMA yang dibangun di setiap klaster, atau sesuai dengan kondisi kawasan. Sejumlah manfaat akan diperoleh antara lain (a) menyajikan pendidikan bermutu dan bermartabat bagi generasi muda kepulauan/pulau-pulau kecil, (b) meningkatkan self-esteem di tengah derasnya arus budaya global, (c) orang tua siswa tidak perlu meninggalkan pekerjaan di kampung halamannya, (d) desa tidak kekurangan tenaga produktif dalam mengelola sumberdaya lokal dan dana desa, (e) mengembangkan dan meneguhkan ketahanan budaya lokal.
- g. Pendekatan klaster boleh diterapkan pada layanan kesehatan dan lainnya

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur terhadap Aspek Kehidupan dan Beban Keuangan Negara

Pembangunan daerah kepulauan selama ini belum menjadi perhatian utama bagi para pengambil kebijakan, baik dalam pembangunan aspek ekonomi, sosial, budaya, adat, lingkungan maupun aspek-aspek yang lain dalam pembangunan daerah. Kondisi geografis yang khusus, yang berbeda dengan daerah daratan (*continental*) pada umumnya, menjadikan daerah kepulauan memiliki permasalahan tersendiri dalam pembangunan daerah. Apabila tidak mendapatkan perhatian khusus (*affirmative policy*) dan mendapatkan perlakuan yang sama dengan daerah daratan (*continental*) dalam pembangunan, hasil-hasil pembangunan daerah kepulauan akan selamanya

mengalami perkembangan yang lebih rendah dibandingkan dengan daerah daratan (*continental*).

Penerapan sistem baru dengan pengaturan khusus tentang pemerintahan daerah kepulauan merupakan salah satu cara utama dalam memberikan perhatian yang lebih dalam memajukan pembangunan daerah kepulauan dalam berbagai aspek, baik daerah provinsi kepulauan maupun kabupaten/kota kepulauan. Dengan pemberian kewenangan khusus kepada daerah kepulauan yang diikuti dengan dukungan pendanaannya, diharapkan pembangunan dalam berbagai aspek di daerah kepulauan akan dapat memberikan kesempatan dan peluang bagi daerah kepulauan untuk mengejar ketertinggalannya atau minimal sama pencapaian pembangunannya dibandingkan dengan daerah yang bukan kepulauan.

Dalam aspek ekonomi, dengan mengoptimalkan pemanfaatan potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah kepulauan dan pemberian kewenangan khusus dalam bidang kelautan dan perikanan, perhubungan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan dan ketenagakerjaan, diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, perluasan lapangan pekerjaan, dan pendapatan masyarakat per kapita serta menurunkan tingkat kemiskinan dan kesenjangan antar wilayah di daerah kepulauan. Dengan pengembangan sektor ekonomi kelautan prioritas di daerah kepulauan (antara lain sektor perikanan tangkap, perikanan budi daya, industri pengolahan hasil perikanan, industri bioteknologi, pertambangan dan energi sumber daya mineral, pariwisata bahari, pelayaran, jasa kelautan, sumber daya wilayah pulau kecil, hutan mangrove dan sumber daya baru dan terbarukan), diharapkan juga dapat mendukung pembangunan nasional ke depan, yaitu sebagai poros maritim dunia.

Dengan pemberian kewenangan khusus di bidang pendidikan dan kesehatan serta pemberian perlakuan khusus berupa perlindungan khusus bagi masyarakat di pulau kecil terluar dan terisolir, diharapkan pembangunan dalam aspek sosial masyarakat di daerah kepulauan dapat lebih maju

dibandingkan dengan kondisi saat ini. Berbagai indikator pembangunan sosial yang masih rendah di daerah kepulauan seperti Angka Partisipasi Murni (APM) untuk Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA), Angka Buta Huruf, Harapan Lama Sekolah, Rata-rata Lama Sekolah, Gizi Buruk, Persentase Persalinan Ibu Melahirkan Ditolong Kesehatan dan Persentase Balita yang Mendapatkan Imunisasi, dan lain-lain diharapkan dapat membaik dengan cepat ke depan dibandingkan dengan kondisi saat ini.

Dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah kepulauan, bukan berarti tidak memperhatikan aspek keberlanjutannya ke depan. Pemanfaatan sumber daya alam tersebut tetap harus berpegang teguh terhadap prinsip pembangunan berkelanjutan, yaitu memperhatikan dan menyeimbangkan pembangunan aspek sosial, ekonomi dan lingkungan serta kelembagaan. Pembangunan yang ada saat ini dan ke depan di daerah kepulauan tetap harus dapat dinikmati juga ke depan oleh generasi yang akan datang. Kekayaan dan keanekaragaman hayati yang dimiliki oleh daerah kepulauan harus tetap dijaga kelestariannya ke depan.

Pemberian perlakuan khusus berupa jaminan pemenuhan kebutuhan fisik dasar dan perlindungan dari cuaca buruk dan ekstrem, perlindungan dari ancaman negara lain dan/atau kekuatan lain serta layanan pendidikan dasar dan menengah, dan layanan kesehatan yang ditanggung oleh negara juga merupakan upaya dalam pemenuhan, pemajuan, penegakan, dan perlindungan hak asasi manusia (HAM), khususnya untuk masyarakat di daerah kepulauan. Dengan memberikan perhatian yang lebih terhadap masyarakat (hukum) adat, tanpa mengesampingkan pengembangan masyarakat lokal dan tradisional di daerah kepulauan, pembangunan aspek budaya juga diharapkan akan dapat lebih maju lagi ke depan.

Dengan pemberian kewenangan khusus yang lebih besar dan dukungan pendanaan daerah kepada pemerintahan daerah kepulauan, pembangunan yang ada ke depan juga dapat meningkatkan dan memperbaiki aspek tata

kelola (*good governance*) bagi pemerintahan daerah kepulauan, baik pihak eksekutif, pihak legislatif, maupun yudikatif. Dengan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, baik dalam pengelolaan pembangunan, sosial, ekonomi, budaya, lingkungan maupun dalam pengelolaan anggaran, diharapkan hasil-hasil (*outcome*) dari pembangunan di daerah kepulauan akan lebih baik lagi ke depan.

Selain diharapkan berdampak positif terhadap berbagai aspek pembangunan di daerah kepulauan, pengaturan khusus untuk pemerintahan daerah kepulauan juga diharapkan dapat mengantisipasi dan meminimalisir berbagai dampak negatif yang ditimbulkannya ke depan, khususnya terkait dengan aspek sosial dan lingkungan. Dalam aspek sosial, perlu diantisipasi bahwa pembangunan yang ada di daerah kepulauan ke depan tidak hanya dinikmati oleh beberapa pihak saja, tapi dapat bersifat inklusif, dalam artian dapat dinikmati oleh semua pihak/masyarakat di daerah kepulauan, dengan tetap memberikan perhatian lebih kepada pihak-pihak yang lemah. Dalam aspek lingkungan, juga perlu diantisipasi terkait dengan dampak dari pembangunan berupa eksternalitas negatif terhadap penipisan cadangan (depleksi) sumber daya alam dan penurunan kualitas (degradasi) lingkungan hidup. Pembangunan ekonomi hijau (*green economy*) perlu diterapkan dengan mengembangkan berbagai inovasi di daerah kepulauan.

Untuk pembangunan daerah kepulauan, baik provinsi maupun kabupaten/kota kepulauan, dibutuhkan dukungan pendanaan yang relatif tidak sedikit. Bila melihat profil APBD daerah kepulauan pada tahun 2017, rata-rata pendapatan daerah provinsi kepulauan hanya sebesar Rp. 3,48 triliun per provinsi, jauh lebih kecil dibandingkan dengan rata-rata daerah provinsi bukan kepulauan yang sebesar Rp. 10,91 triliun per provinsi. Untuk daerah kabupaten/kota kepulauan, rata-rata pendapatan daerahnya hanya sebesar Rp. 1,02 triliun per daerah kabupaten/kota kepulauan, yang lebih kecil dibandingkan dengan rata-rata pendapatan daerah kabupaten/kota kepulauan yang sebesar Rp. 1,52 triliun per kabupaten/kota.

Tabel 2.8 Profil APBD Daerah Kepulauan dalam APBD Nasional Tahun 2017 (Rp. Triliun)

Dalam Rp. Triliun	Total Pendapatan	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Dana Transfer (DAU, DBH, DAK, dan lain-lain)	Lain-lain Pendapatan yang Sah
I. Total APBD Nasional	1,051.34	243.01	664.51	143.82
II. Total APBD Daerah Kepulauan	105.58	13.86	79.63	12.09
a. Provinsi Kepulauan (7 Provinsi)	24.35	6.37	17.36	0.62
Rata-rata Provinsi Kepulauan	3.48	0.91	2.48	0.09
b. Kab/Kota Kepulauan (80 Kab/Kota)	81.23	7.49	62.27	11.46
Rata-rata Kab/Kota Kepulauan	1.02	0.09	0.78	0.14
III. Total APBD Daerah Bukan Kepulauan	945.75	229.14	584.88	131.73
a. Provinsi Bukan Kepulauan (27 Provinsi)	294.60	134.71	135.98	23.91
Rata-rata Provinsi Bukan Kepulauan	10.91	4.99	5.04	0.89
b. Kab/Kota Bukan Kep. (428 Kab/Kota)	651.15	94.43	448.90	107.82
Rata-rata Kab/Kota Bukan Kep.	1.52	0.22	1.05	0.25

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Selain dari besaran rata-rata pendapatan daerah kepulauan yang lebih kecil dibandingkan dengan daerah bukan kepulauan, daerah kepulauan juga memiliki kemandirian keuangan yang jauh lebih kecil dibandingkan dengan daerah bukan kepulauan. Dengan kata lain, ketergantungan daerah kepulauan terhadap dana transfer dari Pemerintah Pusat lebih besar dibandingkan dengan daerah bukan kepulauan. Bila melihat profil APBD daerah kepulauan pada tahun 2017, sumber pendapatan daerah provinsi kepulauan yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya sebesar 26,2 persen dan dana transfer dari Pemerintah Pusat mencapai 71,3 persen. Untuk daerah provinsi bukan kepulauan pada tahun 2017, PAD berkontribusi sebesar 45,7 persen dan dana transfer hanya sebesar 46,2 persen. Pola yang hampir sama juga terjadi untuk daerah kabupaten/kota kepulauan, dimana sumber pendapatan daerah yang berasal dari PAD hanya berkontribusi sebesar 9,2 persen dan yang berasal dari dana transfer sebesar 76,7 persen. Untuk daerah kabupaten/kota bukan kepulauan, PAD berkontribusi sebesar 14,5 persen dan dana transfer berkontribusi sebesar 68,9 persen terhadap pendapatan daerahnya.

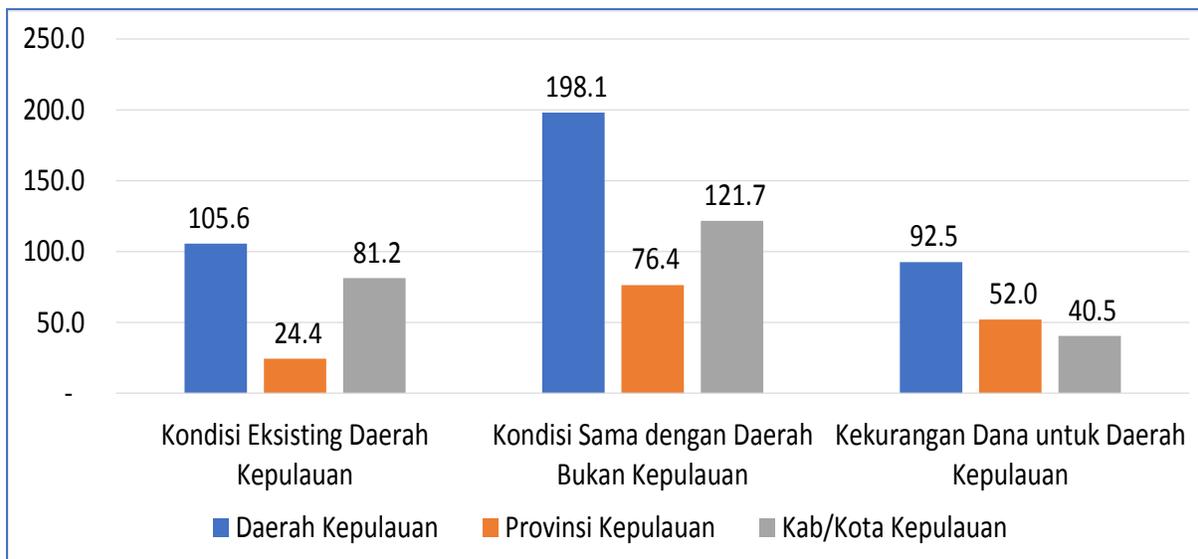
Tabel 2.9 Kontribusi Sumber Pendapatan APBD Daerah Kepulauan dalam APBD Nasional Tahun 2017 (Persen)

Porsi Sumber Pendapatan (dalam Persen)	Total Pendapatan	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Dana Transfer (DAU, DBH, DAK, dan lain-lain)	Lain-lain Pendapatan yang Sah
Total APBD Nasional	100.0%	23.1%	63.2%	13.7%
Daerah Kepulauan	100.0%	13.1%	75.4%	11.5%
a. Provinsi Kepulauan (7 Provinsi)	100.0%	26.2%	71.3%	2.5%
b. Kab/Kota Kepulauan (80 Kab/Kota)	100.0%	9.2%	76.7%	14.1%
Daerah Bukan Kepulauan	100.0%	24.2%	61.8%	13.9%
a. Provinsi Bukan Kepulauan (27 Provinsi)	100.0%	45.7%	46.2%	8.1%
b. Kab/Kota Bukan Kep. (428 Kab/Kota)	100.0%	14.5%	68.9%	16.6%

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Sebagai gambaran, agar rata-rata pendapatan daerah kepulauan, baik provinsi kepulauan yang berjumlah 7 provinsi maupun kabupaten/kota kepulauan yang berjumlah 80 kabupaten/kota, meningkat menjadi minimal sama dengan daerah bukan kepulauan, maka dibutuhkan tambahan dana transfer untuk daerah kepulauan sebesar Rp. 92,5 triliun, dimana sebesar Rp. 52 triliun untuk tambahan bagi daerah provinsi kepulauan dan Rp. 40,5 triliun untuk daerah kabupaten/kota kepulauan. Dengan melihat kondisi keuangan negara yang ada pada tahun 2017, tambahan Rp. 92,5 triliun tersebut adalah ekuivalen dengan porsi 19 persen dari Dana Transfer Umum atau 23 persen dari Dana Alokasi Umum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal tersebut tentunya berdampak besar terhadap peningkatan beban keuangan negara.

**Gambar 2.8 Kebutuhan Pendanaan untuk Daerah Kepulauan
Agar Sama dengan Daerah Bukan Kepulauan Tahun 2017 (Rp. Triliun)**



Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Agar peningkatan beban terhadap keuangan negara tidak terlalu besar, tambahan pendanaan untuk daerah kepulauan melalui Dana Khusus Kepulauan (DKK) diusulkan sebesar paling minimal sebesar 5 persen dari pagu Dana Transfer Umum atau paling minimal sebesar 6 persen dari pagu Dana Alokasi Umum. Dengan melihat kondisi keuangan negara pada tahun 2017 dan 2018, besaran DKK tersebut berkisar sebesar Rp. 24 triliun. Besaran tersebut diusulkan agar nilainya lebih besar dibandingkan dengan dana otonomi khusus Provinsi Papua, Papua Barat dan Aceh dikarenakan cakupan daerah kepulauan yang jauh lebih banyak (yaitu 7 provinsi dan 80 kabupaten/kota) dibandingkan dengan wilayah Otonomi Khusus Papua, Papua Barat dan Aceh.

Tabel 2.10 Usulan Besaran DKK dari Pagu Dana Transfer Umum dalam APBN 2017 dan RAPBN 2018 (Rp. Miliar)

Dalam Rp. Miliar	APBN 2017	RAPBN 2018
Dana Transfer Umum (DTU = DAU + DBH)	493,959.5	485,775.9
Otsus Papua, Papua Barat dan Aceh	19,443.3	19,923.5
Dana Keistimewaan DIY	800.0	1,000.0
1. DKK sebesar 1% dari DTU	4,939.6	4,857.8
2. DKK sebesar 2% dari DTU	9,879.2	9,715.5
3. DKK sebesar 3% dari DTU	14,818.8	14,573.3
4. DKK sebesar 4% dari DTU	19,758.4	19,431.0
5. DKK sebesar 5% dari DTU	24,698.0	24,288.8
6. DKK sebesar 6% dari DTU	29,637.6	29,146.6
7. DKK sebesar 7% dari DTU	34,577.2	34,004.3
8. DKK sebesar 8% dari DTU	39,516.8	38,862.1
9. DKK sebesar 9% dari DTU	44,456.4	43,719.8
10. DKK sebesar 10% dari DTU	49,396.0	48,577.6

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Tabel 2.11 Usulan Besaran DKK dari Pagu Dana Alokasi Umum (DAU) dalam APBN 2017 dan RAPBN 2018 (Rp. Miliar)

Dalam Rp. Miliar	APBN 2017	RAPBN 2018
Dana Alokasi Umum (DAU)	398,582.3	398,88.1
Otsus Papua, Papua Barat dan Aceh	19,443.3	19,923.5
Dana Keistimewaan DIY	800.0	1,000.0
1. DKK sebesar 1% dari DAU	3,985.8	3,980.9
2. DKK sebesar 2% dari DAU	7,971.6	7,961.8
3. DKK sebesar 3% dari DAU	11,957.5	11,942.6
4. DKK sebesar 4% dari DAU	15,943.3	15,923.5
5. DKK sebesar 5% dari DAU	19,929.1	19,904.4
6. DKK sebesar 6% dari DAU	23,914.9	23,885.3
7. DKK sebesar 7% dari DAU	27,900.8	27,866.2
8. DKK sebesar 8% dari DAU	31,886.6	31,847.0
9. DKK sebesar 9% dari DAU	35,872.4	35,827.9
10. DKK sebesar 10% dari DAU	39,858.2	39,808.8

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Dana tambahan khusus berupa DKK tersebut yang besarnya paling minimal sebesar 5 persen dari pagu Dana Transfer Umum atau 6 persen dari pagu Dana Alokasi Umum, apabila dibagi dengan porsi 30 persen untuk daerah provinsi kepulauan dan 70 persen untuk daerah kabupaten/kota kepulauan, secara rata-rata pendapatan daerah provinsi kepulauan akan meningkat minimal sebesar Rp. 1 triliun atau meningkat sebesar 30 persen dari rata-rata pendapatan daerah provinsi kepulauan semula dan rata-rata pendapatan daerah kabupaten/kota kepulauan akan meningkat minimal sebesar Rp. 209 miliar atau meningkat sebesar 20 persen dari rata-rata pendapatan daerah kabupaten/kota kepulauan.

Tabel 2.12 Dampak Besaran DKK dari Pagu Dana Transfer Umum terhadap Peningkatan Pendapatan Daerah Kepulauan Tahun 2017 (Rp. Miliar)

No.	Simulasi Pembagian	Porsi	Persen dari Pagu Dana Transfer Umum (DTU = DAU + DBH)									
			1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
Total Daerah Kepulauan		100%	4,939.6	9,879.2	14,818.8	19,758.4	24,698.0	29,637.6	34,577.2	39,516.8	44,456.4	49,396.0
1	a. Rata-rata Provinsi	40%	282.3	564.5	846.8	1,129.1	1,411.3	1,693.6	1,975.8	2,258.1	2,540.4	2,822.6
	b. Rata-rata Kab/Kota	60%	37.0	74.1	111.1	148.2	185.2	222.3	259.3	296.4	333.4	370.5
2	a. Rata-rata Provinsi	35%	247.0	494.0	740.9	987.9	1,234.9	1,481.9	1,728.9	1,975.8	2,222.8	2,469.8
	b. Rata-rata Kab/Kota	65%	40.1	80.3	120.4	160.5	200.7	240.8	280.9	321.1	361.2	401.3
3	a. Rata-rata Provinsi	30%	211.7	423.4	635.1	846.8	1,058.5	1,270.2	1,481.9	1,693.6	1,905.3	2,117.0
	b. Rata-rata Kab/Kota	70%	43.2	86.4	129.7	172.9	216.1	259.3	302.6	345.8	389.0	432.2
4	a. Rata-rata Provinsi	25%	176.4	352.8	529.2	705.7	882.1	1,058.5	1,234.9	1,411.3	1,587.7	1,764.1
	b. Rata-rata Kab/Kota	75%	46.3	92.6	138.9	185.2	231.5	277.9	324.2	370.5	416.8	463.1
5	a. Rata-rata Provinsi	20%	141.1	282.3	423.4	564.5	705.7	846.8	987.9	1,129.1	1,270.2	1,411.3
	b. Rata-rata Kab/Kota	80%	49.4	98.8	148.2	197.6	247.0	296.4	345.8	395.2	444.6	494.0

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Tabel 2.13 Dampak Besaran DKK dari Pagu DAU Nasional terhadap Peningkatan Pendapatan Daerah Kepulauan Tahun 2017 (Rp. Miliar)

No.	Simulasi Pembagian	Porsi	Persen dari Pagu Dana Alokasi Umum (DAU)										
			1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%	
Total Daerah Kepulauan			100%	3,985.8	7,971.6	11,957.5	15,943.3	19,929.1	23,914.9	27,900.8	31,886.6	35,872.4	39,858.2
1	a. Rata-rata Provinsi	40%	227.8	455.5	683.3	911.0	1,138.8	1,366.6	1,594.3	1,822.1	2,049.9	2,277.6	
	b. Rata-rata Kab/Kota	60%	29.9	59.8	89.7	119.6	149.5	179.4	209.3	239.1	269.0	298.9	
2	a. Rata-rata Provinsi	35%	199.3	398.6	597.9	797.2	996.5	1,195.7	1,395.0	1,594.3	1,793.6	1,992.9	
	b. Rata-rata Kab/Kota	65%	32.4	64.8	97.2	129.5	161.9	194.3	226.7	259.1	291.5	323.8	
3	a. Rata-rata Provinsi	30%	170.8	341.6	512.5	683.3	854.1	1,024.9	1,195.7	1,366.6	1,537.4	1,708.2	
	b. Rata-rata Kab/Kota	70%	34.9	69.8	104.6	139.5	174.4	209.3	244.1	279.0	313.9	348.8	
4	a. Rata-rata Provinsi	25%	142.4	284.7	427.1	569.4	711.8	854.1	996.5	1,138.8	1,281.2	1,423.5	
	b. Rata-rata Kab/Kota	75%	37.4	74.7	112.1	149.5	186.8	224.2	261.6	298.9	336.3	373.7	
5	a. Rata-rata Provinsi	20%	113.9	227.8	341.6	455.5	569.4	683.3	797.2	911.0	1,024.9	1,138.8	
	b. Rata-rata Kab/Kota	80%	39.9	79.7	119.6	159.4	199.3	239.1	279.0	318.9	358.7	398.6	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Tabel 2.14 Dampak Besaran DKK dari Pagu Dana Transfer Umum terhadap Peningkatan Pendapatan Daerah Kepulauan Tahun 2017 (%)

No.	Simulasi Pembagian	Porsi	Persen dari Pagu Dana Transfer Umum (DTU = DAU + DBH)										
			1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%	
Total Daerah Kepulauan			100%	4.7	9.4	14.0	18.7	23.4	28.1	32.7	37.4	42.1	46.8
1	a. Rata-rata Provinsi	40%	8.1	16.2	24.3	32.5	40.6	48.7	56.8	64.9	73.0	81.1	
	b. Rata-rata Kab/Kota	60%	3.6	7.3	10.9	14.6	18.2	21.9	25.5	29.2	32.8	36.5	
2	a. Rata-rata Provinsi	35%	7.1	14.2	21.3	28.4	35.5	42.6	49.7	56.8	63.9	71.0	
	b. Rata-rata Kab/Kota	65%	4.0	7.9	11.9	15.8	19.8	23.7	27.7	31.6	35.6	39.5	
3	a. Rata-rata Provinsi	30%	6.1	12.2	18.3	24.3	30.4	36.5	42.6	48.7	54.8	60.9	
	b. Rata-rata Kab/Kota	70%	4.3	8.5	12.8	17.0	21.3	25.5	29.8	34.1	38.3	42.6	
4	a. Rata-rata Provinsi	25%	5.1	10.1	15.2	20.3	25.4	30.4	35.5	40.6	45.6	50.7	
	b. Rata-rata Kab/Kota	75%	4.6	9.1	13.7	18.2	22.8	27.4	31.9	36.5	41.0	45.6	
5	a. Rata-rata Provinsi	20%	4.1	8.1	12.2	16.2	20.3	24.3	28.4	32.5	36.5	40.6	
	b. Rata-rata Kab/Kota	80%	4.9	9.7	14.6	19.5	24.3	29.2	34.1	38.9	43.8	48.6	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Tabel 2.15 Dampak Besaran DKK dari Pagu Dana Alokasi Umum terhadap Peningkatan Pendapatan Daerah Kepulauan Tahun 2017 (%)

No.	Simulasi Pembagian	Porsi	Persen dari Pagu Dana Alokasi Umum (DAU)									
			1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
	Total Daerah Kepulauan	100%	3.8	7.6	11.3	15.1	18.9	22.7	26.4	30.2	34.0	37.8
1	a. Rata-rata Provinsi	40%	6.5	13.1	19.6	26.2	32.7	39.3	45.8	52.4	58.9	65.5
	b. Rata-rata Kab/Kota	60%	2.9	5.9	8.8	11.8	14.7	17.7	20.6	23.6	26.5	29.4
2	a. Rata-rata Provinsi	35%	5.7	11.5	17.2	22.9	28.6	34.4	40.1	45.8	51.6	57.3
	b. Rata-rata Kab/Kota	65%	3.2	6.4	9.6	12.8	15.9	19.1	22.3	25.5	28.7	31.9
3	a. Rata-rata Provinsi	30%	4.9	9.8	14.7	19.6	24.6	29.5	34.4	39.3	44.2	49.1
	b. Rata-rata Kab/Kota	70%	3.4	6.9	10.3	13.7	17.2	20.6	24.0	27.5	30.9	34.3
4	a. Rata-rata Provinsi	25%	4.1	8.2	12.3	16.4	20.5	24.6	28.6	32.7	36.8	40.9
	b. Rata-rata Kab/Kota	75%	3.7	7.4	11.0	14.7	18.4	22.1	25.8	29.4	33.1	36.8
5	a. Rata-rata Provinsi	20%	3.3	6.5	9.8	13.1	16.4	19.6	22.9	26.2	29.5	32.7
	b. Rata-rata Kab/Kota	80%	3.9	7.9	11.8	15.7	19.6	23.6	27.5	31.4	35.3	39.3

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Usulan tambahan khusus berupa DKK tersebut yang besarnya paling minimal sebesar 5 persen dari pagu Dana Transfer Umum atau 6 persen dari pagu Dana Alokasi Umum tentunya akan tetap meningkatkan beban keuangan negara, dimana apabila disimulasikan pada APBN tahun 2017 akan menyebabkan pembengkakan defisit anggaran hingga menjadi lebih dari 3 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB), yang tentunya tidak diperbolehkan menurut UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Namun, apabila disimulasikan pada APBN tahun 2018, pembengkakan defisit anggaran masih di bawah 3 persen dari PDB. Hal tersebut dikarenakan defisit anggaran yang ada pada tahun 2017, sebelum ada usulan DKK sudah mencapai 2,93 persen dari PDB dan pada tahun 2018 baru sebesar 2,19 persen dari PDB pada tahun yang bersangkutan. Dari simulasi yang ada, dapat disimpulkan bahwa kondisi keuangan negara (APBN), sangat memungkinkan bagi Pemerintah untuk mengalokasikan DKK jika Defisit Anggaran yang ada, sebelum ada DKK, masih di bawah 2,8 persen dari PDB.

Tabel 2.16 Dampak Besaran DKK dari Pagu Dana Transfer Umum terhadap Beban Keuangan Negara Tahun 2017 dan 2018

Besaran DKK (Rp. Miliar)	Usulan Besaran DKK: Persen dari Dana Transfer Umum (DTU)									
	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
Tahun 2017	4,939.6	9,879.2	14,818.8	19,758.4	24,698.0	29,637.6	34,577.2	39,516.8	44,456.4	49,396.0
Tahun 2018	4,857.8	9,715.5	14,573.3	19,431.0	24,288.8	29,146.6	34,004.3	38,862.1	43,719.8	48,577.6
Peningkatan Transfer ke Daerah										
Tahun 2017	0.70%	1.40%	2.10%	2.80%	3.50%	4.20%	4.90%	5.59%	6.29%	6.99%
Tahun 2018	0.69%	1.39%	2.08%	2.77%	3.46%	4.16%	4.85%	5.54%	6.24%	6.93%
Peningkatan Belanja Negara										
Tahun 2017	0.23%	0.46%	0.69%	0.93%	1.16%	1.39%	1.62%	1.85%	2.08%	2.32%
Tahun 2018	0.22%	0.44%	0.66%	0.88%	1.10%	1.32%	1.54%	1.76%	1.98%	2.20%
Defisit Anggaran										
Tahun 2017 (dari 2.93%)	2.97%	3.00%	3.04%	3.08%	3.11%	3.15%	3.19%	3.22%	3.26%	3.29%
Tahun 2018 (dari 2.19%)	2.22%	2.26%	2.29%	2.32%	2.35%	2.39%	2.42%	2.45%	2.48%	2.52%

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

Tabel 2.17 Dampak Besaran DKK dari Pagu Dana Alokasi Umum terhadap Beban Keuangan Negara Tahun 2017 dan 2018

Besaran DKK (Rp. Miliar)	Usulan Besaran DKK: Persen dari Dana Alokasi Umum (DAU)									
	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
Tahun 2017	3,985.8	7,971.6	11,957.5	15,943.3	19,929.1	23,914.9	27,900.8	31,886.6	35,872.4	39,858.2
Tahun 2018	3,980.9	7,961.8	11,942.6	15,923.5	19,904.4	23,885.3	27,866.2	31,847.0	35,827.9	39,808.8
Peningkatan Transfer ke Daerah										
Tahun 2017	0.56%	1.13%	1.69%	2.26%	2.82%	3.39%	3.95%	4.51%	5.08%	5.64%
Tahun 2018	0.57%	1.14%	1.70%	2.27%	2.84%	3.41%	3.97%	4.54%	5.11%	5.68%
Peningkatan Belanja Negara										
Tahun 2017	0.19%	0.37%	0.56%	0.75%	0.93%	1.12%	1.31%	1.49%	1.68%	1.87%
Tahun 2018	0.18%	0.36%	0.54%	0.72%	0.90%	1.08%	1.26%	1.44%	1.63%	1.81%
Defisit Anggaran										
Tahun 2017 (dari 2.93%)	2.96%	2.99%	3.02%	3.05%	3.08%	3.11%	3.14%	3.17%	3.19%	3.22%
Tahun 2018 (dari 2.19%)	2.22%	2.24%	2.27%	2.30%	2.32%	2.35%	2.38%	2.40%	2.43%	2.46%

Sumber: Hasil Pengolahan, 2017

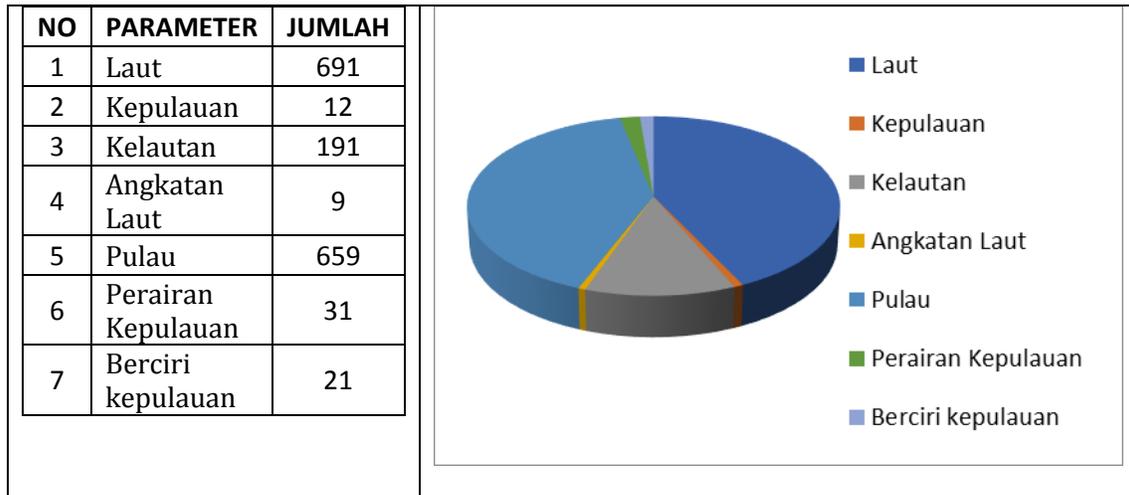
BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Pendahuluan

Dalam rangka penyusunan Naskah Akademik untuk menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan, lebih dari 31 aturan hukum berupa undang-undang mulai dari Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 dan mulai dari Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah pertama sejak berdirinya republik ini yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah telah dibaca, ditelaah dan dianalisa dengan satu tujuan untuk menelusuri dan mencari tahu apakah wilayah kepulauan atau wilayah laut Republik Indonesia telah menjadi perhatian dalam pembangunan atau perencanaan pembangunan di republik ini.

Namun sangat disayangkan bahwa dalam konsturksi peraturan perundang-undangan yang ada di republik ini hampir sulit ditemukan kata “Kepulauan”. Dalam 31 undang-undang yang dianalisa ditemukan 12 kata “kepulauan” di luar gabungan kata yang terkait dengan “provinsi berciri kepulauan”. Dalam diagram dapat dilihat bias perhatian pemerintah terhadap pembangunan kepulauan ditinjau dari jumlah kata “kepuluauan yang muncul dalam undang-undang.

Gambar 3.1 Analisis Jumlah Kata Kepulauan



Kalau pun muncul banyak kata “Kepulauan” dalam peraturan perundang-undangan yang ada, kata-kata itu lebih banyak dipakai untuk penyebutan perairan kepulauan dalam kaitannya dengan hukum laut international atau *United Nation Convention on The Law of The Sea 1982 (UNCLOS)* atau “provinsi berciri kepulauan” sebagaimana muncul dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah atau “provinsi kepulauan” sebagaimana muncul dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Pengelolaan wilayah kepulauan bahkan tidak muncul dalam konstruksi hukum tentang Pemerintahan Daerah mulai dari undang-undang Pemerintahan Daerah Tahun 1945 sampai dengan undang-undang pemerintahan daerah yang terbaru yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

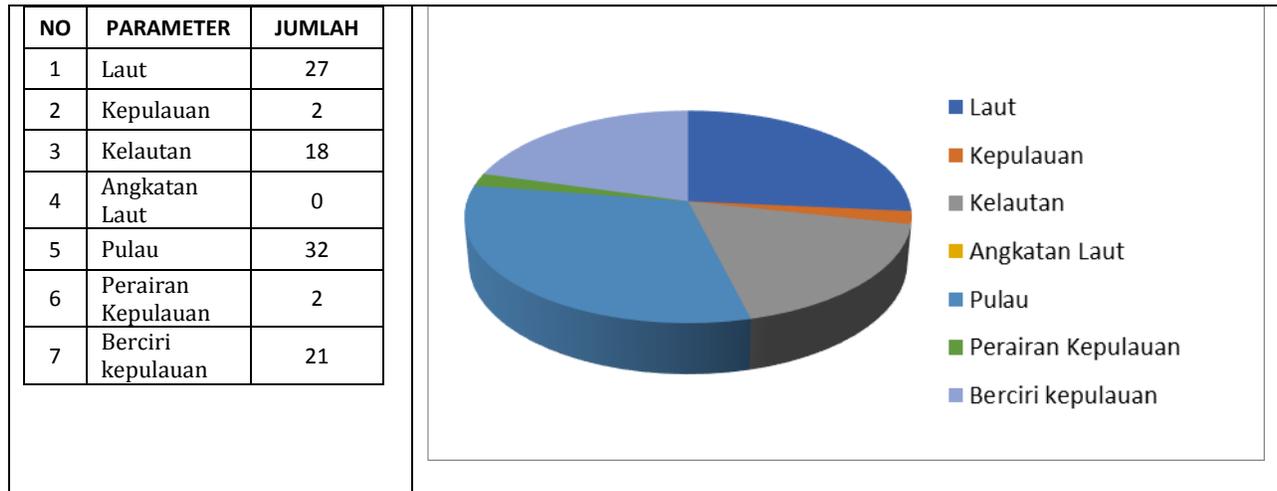
Kondisi yang sama ditemukan juga dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang merupakan undang-undang pokok untuk perencanaan nasional yang juga tidak ditemukan kata “Kepulauan”. Hal yang sama juga ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJM-N) yang ternyata juga tidak ditemukan kata “kepulauan”. Hal yang sama pun ditemukan dalam Undang-Undang No. 17

Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang juga tidak ditemukan kata “kepulauan”. Dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan ditemukan hanya 1 (satu) kata “kepulauan” namun itu pun tidak signifikan dalam penentuan pembangunan wilayah kepulauan. Undang-undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan pun tidak diatur tentang pembangunan daerah kepulauan. Walaupun ada Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. Tapi arahnya bukan untuk membangun wilayah kepulauan. Secara singkat dapat dikatakan bahwa perhatian terhadap pembangunan wilayah kepulauan hampir tidak muncul dalam konstelasi hukum pemerintah Indonesia.

Dengan keadaan seperti ini maka sulit bicara tentang harmonisasi atau konflik atau tumpang tindih aturan karena dalam kenyataannya hampir minim aturan tentang pembangunan atau pengembangan wilayah kepulauan. Bahkan undang-undang pemerintah daerah sekalipun hanya fokus pada penyelenggaraan pemerintahan di wilayah darat dan tidak ada konsep yang matang yang dibangun secara hukum dalam konstruksi hukum nasional untuk mengatur tentang pemerintahan di wilayah kepulauan. Diagram berikut dapat menunjukkan betapa perhatian terhadap daerah kepulauan tidak muncul dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dua kata “kepulauan” yang muncul dalam undang-undang ini tidak ditujukan kepada pembangunan wilayah kepulauan, melainkan hanya merujuk pada pengelompokan pulau dan kepulauan.⁹⁴

⁹⁴ Pasal 35 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Gambar 3.2 Analisis Peraturan Perundang-undangan tentang Kepulauan



B. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan yang Mengatur tentang Wilayah Laut dan Wilayah Kepulauan

1. Perjuangan Pengakuan Negara Kepulauan

Indonesia telah menempuh 2 (dua) perjuangan dalam penentuan nasib sebagai negara merdeka dan berdaulat. Perjuangan pertama adalah perjuangan untuk memenuhi syarat berdirinya suatu negara sesuai Konvensi Montevideo tahun 1933 yaitu harus memenuhi unsur konstitutif yaitu adanya rakyat, wilayah, dan pemerintah yang berdaulat dan memenuhi unsur deklaratif yaitu adanya pengakuan dari Negara lain atas deklarasi atau proklamasi yang dilakukan suatu wilayah yang tidak berpemerintahan.

Indonesia secara *de facto* telah mendeklarasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 dan secara *de jure* telah memiliki konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 dan secara *de facto* dan *de jure* telah mendapatkan pengakuan dari Negara lain. Dengan demikian, Indonesia diakui secara nasional dan internasional sebagai suatu Negara yang merdeka dan berdaulat dengan nama Negara Kesatuan Republik

Indonesia. Perjuangan kedua adalah perjuangan di forum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mendapatkan pengakuan Indonesia sebagai Negara kepulauan. Perjuangan ini memakan waktu lebih dari 25 tahun.

Namun, akhirnya pada tahun 1982 melalui Konvensi PBB tentang Hukum Laut (*United Nations Convention On the Law of The Sea*), Indonesia mendapatkan pengakuan berdasarkan azas hukum internasional sebagai Negara Kepulauan karena memenuhi definisi Konvensi PBB tentang Hukum Laut sebagai “*suatu Negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih gugusan kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain*”. Perjuangan ini menunjukkan bahwa perjuangan melalui Deklarasi Djuanda tanggal 13 Desember 1957 tidak sia-sia dan Indonesia mendapatkan pengakuan sebagai Negara kepulauan.

Dengan kemenangan Indonesia memperjuangkan pengakuan berdasarkan azas hukum internasional sebagai Negara kepulauan melalui forum PBB, maka semua perairan yang ada di dalam wilayah perairan Indonesia yang dulunya termasuk bagian laut lepas kemudian berubah menjadi perairan kepulauan. Dengan azas hukum baru yang mengakui Indonesia sebagai Negara Kepulauan dan adanya perairan kepulauan, maka semua perairan di dalam titik dasar garis pangkal kepulauan berubah menjadi wilayah perairan kepulauan Republik Indonesia. Dengan pengakuan ini, maka “kedaulatan Indonesia meliputi wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial, termasuk ruang udara di atasnya serta dasar Laut dan tanah di bawahnya, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”.⁹⁵ Langkah berikutnya adalah bagaimana mengelola wilayah laut yang masuk dalam perairan Indonesia baik secara sendiri maupun secara bersama-sama dengan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota baik melalui asas otonomi atau tugas pembantuan.

⁹⁵ Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

2. Konsep Pembagian Wilayah Negara versus Wilayah Kepulauan

Dalam Butir A Pendahuluan telah dijelaskan betapa minimnya perhatian pemerintah daerah kepulauan ditinjau dari konstruksi hukum yang ada di Indonesia. Perhatian pemerintah untuk membangun atau mengelola atau menyelenggarakan pemerintahan di wilayah laut atau wilayah kepulauan tidak pernah muncul dalam penganturan perundang-undangan tentang pokok pemerintahan daerah mulai dari Undang-undang No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah sampai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa wilayah laut atau wilayah kepulauan, atau penyelenggaraan pemerintahan untuk wilayah kepulauan tidak pernah menjadi fokus pembangunan Pemerintah mulai dari tahun 1945 sampai dengan tahun 1999.

Pemerintah hanya fokus pada pengelolaan wilayah darat dan tidak pernah menyadari adanya “kekhususan” wilayah laut dan wilayah kepulauan yang juga perlu dikelola secara khusus sebagaimana diatur dalam pasal 18A Ayat (1) UUD 1945 yang menentukan bahwa “hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan **“kekhususan” dan keragaman daerah**”. Atau pemerintah juga tidak memperhatikan “sifat khusus” bagi wilayah laut atau wilayah kepulauan sebagaimana diatur dalam 18B Ayat (1) UUD 1945.

Demikian juga, pemerintah tidak menyadari bahwa UUD 1945 mengakui NKRI sebagai **“sebuah Negara Kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”**.⁹⁶ Hal ini dapat dilihat bahwa tidak ada satu pun undang-undang yang secara khusus mengatur tentang wilayah laut dan wilayah kepulauan, bahkan undang-undang tentang batas Negara dan hak-haknya diatur secara

⁹⁶ Pasal 25A Undang-Undang Dasar 1945).

berserakan di dalam beberapa undang-undang sebagaimana dapat diidentifikasi sebagai berikut:

a. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

Undang-Undang wilayah Negara adalah salah satu undang-undang yang seharusnya bertujuan untuk mengatur tentang wilayah Negara dan pengelolaannya. Namun undang-undang ini sangat berorientasi sektoral dan hanya bertujuan untuk membentuk Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan dengan fokus utama pada pengelolaan perbatasan. Hal ini dapat dilihat pada kewenangan Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam pengelolaan wilayah Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 11:

Dalam pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Ayat (1), Pemerintah Provinsi berwenang:

- 1) melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- 2) melakukan koordinasi pembangunan di **Kawasan Perbatasan**;
- 3) melakukan pembangunan **Kawasan Perbatasan** antar-pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga; dan
- 4) melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan **Kawasan Perbatasan** yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Bahkan ada penekanan pada Ayat 2 agar Pemerintah Provinsi berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan. Hal yang sama terjadi untuk kewenangan pengelolaan wilayah Negara yang diberikan kepada Pemerintah Kabupaten dan Kota sebagaimana diatur dalam pasal 12 dalam undang-undang yang sama. Dalam pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan (Ayat (1)), Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang:

- 1) melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- 2) menjaga dan memelihara tanda batas;

- 3) melakukan koordinasi dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan di **Kawasan Perbatasan** di wilayahnya; dan
- 4) melakukan pembangunan **Kawasan Perbatasan** antar-pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga.

Sebagaimana sama halnya pada provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota pun diberi kewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan Perbatasan. **Dengan demikian semakin memperkuat argumentasi bahwa cakupan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 ini sangat sempit hanya terbatas fokus pada pengelolaan wilayah perbatasan. Undang-undang ini sama sekali tidak mengatur tentang bagaimana mengelola wilayah darat, laut dan udara sebagaimana mestinya.**

b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan.

Undang-undang ini mengatur tentang pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia yang dikoordinasikan oleh suatu badan yang dibentuk dengan Keputusan Presiden apabila diperlukan⁹⁷ dan untuk penegakan hukum dapat juga dibentuk suatu badan koordinasi apabila diperlukan sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Ayat 3. Kedua pasal ini melahirkan Badan Koordinasi Keamanan Laut berdasarkan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2005. Namun badan ini kemudian dibubarkan dan digantikan dengan Badan Keamanan Laut berdasarkan Peraturan Presiden N0. 178 Tahun 2014.

Dari implementasinya, kedua badan ini tidak fokus pada pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan, dan pelestarian Lingkungan Perairan Indonesia, akan tapi lebih fokus pada penegakan hukum dan penjagaan keamanan laut. Sehingga terjadi deviasi dari arah penanganan pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia sebagaimana diamanatkan undang-undang perairan. Dengan demikian, **tetap tidak ada suatu badan sebagaimana diperintahkan undang-undang perairan untuk**

⁹⁷ Pasal 23 ayat 3 Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan

menangani khusus pemanfaatan, pengelolaan, perlindungan, dan pelestarian lingkungan perairan Indonesia.

c. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif

Undang-undang ini mengatur tentang bagian wilayah perairan Indonesia di bagian ZEE yaitu tentang hak berdaulat, hak-hak lain, yurisdiksi dan kewajiban⁹⁸, dan kegiatan-kegiatan di ZEE⁹⁹ dan penegakan hukum.¹⁰⁰ Akan tetapi, sekali lagi, undang-undang ini berdiri sendiri. Tidak menjadi satu undang-undang yang sekaligus mengatur tentang wilayah Negara dalam satu paket undang-undang yang mengatur tentang wilayah darat, laut, udara dan wilayah dasar laut.

d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen

Undang-Undang ini mengatur tentang kedaulatan Indonesia atas kekayaan alam di landas kontinen Indonesia¹⁰¹ dan penyelenggaraan usaha pemanfaatan kekayaan alam termasuk untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan Negara.¹⁰² Namun, sama dengan ketiga undang-undang di atas, undang-undang ini berdiri sendiri dan tidak menjadi satu bagian dari undang-undang yang mengatur tentang wilayah Negara.

e. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Undang-Undang ini diharapkan dapat dijadikan landasan pembangunan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilaksanakan oleh berbagai sektor terkait dengan tujuan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih wewenang dan benturan kepentingan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dapat diidentifikasi sebagai berikut: .

⁹⁸ Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif.

⁹⁹ Idem Pasal 5

¹⁰⁰ Idem Pasal 13

¹⁰¹ Konsideran butir a Undang-Undang No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen.

¹⁰² Idem butir b

- 1) undang-undang yang mengatur perikanan;
- 2) undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah;
- 3) undang-undang yang mengatur kehutanan;
- 4) undang-undang yang mengatur pertambangan umum, minyak, dan gas bumi;
- 5) undang-undang yang mengatur penataan ruang;
- 6) undang-undang yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup;
- 7) undang-undang yang mengatur pelayaran;
- 8) undang-undang yang mengatur konservasi sumber daya alam dan ekosistem;
- 9) undang-undang yang mengatur peraturan dasar pokok agraria;
- 10) undang-undang yang mengatur perairan;
- 11) undang-undang yang mengatur kepariwisataan;
- 12) undang-undang yang mengatur perindustrian dan perdagangan;
- 13) undang-undang yang mengatur sumber daya air;
- 14) undang-undang yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional; dan
- 15) undang-undang yang mengatur arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

Namun undang-undang ini juga tidak fokus pada pengelolaan wilayah kepulauan secara keseluruhan, melainkan hanya parsial pada pembangunan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

f. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-undang ini lebih fokus pada proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.¹⁰³ Ruang yang dimaksud dalam Undang-undang ini adalah “wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai

¹⁰³ Pasal 1 Ayat 5 Undang-Undang No. 6 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”¹⁰⁴ Namun sebagai esensi dari undang-undang ini adalah pembagian ruang dan bukan pengelolaan ruang.

3. Konsep Provinsi/Wilayah Kepulauan di Dalam Negara Kepulauan

Kesadaran akan adanya wilayah kepulauan tidak muncul dalam pembentukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam Undang-Undang 22 Tahun 1999 muncul **konsep “daerah yang memiliki wilayah darat”** dan **“daerah yang memiliki wilayah laut”**. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 3 yang mengatur bahwa “Wilayah Daerah Propinsi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), terdiri atas **“wilayah darat”** dan **“wilayah laut”** sejauh dua belas mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan”. Kewenangan yang sama diberikan kepada Kabupaten dan Kota sejauh sepertiga dari batas laut daerah Provinsi.¹⁰⁵

Konsep “wilayah kepulauan” tetap juga tidak muncul dalam pembentukan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun pemisahan antara **konsep “wilayah darat”** dan **“wilayah laut”** tetap muncul dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1): **“Daerah yang memiliki wilayah laut** diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.” Daerah juga mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut (Ayat 2). Daerah diberi kewenangan (ayat 3) untuk mengelola sumber daya di wilayah laut yang meliputi:

- eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- pengaturan administratif;

¹⁰⁴ Idem

¹⁰⁵ Pasal 10 Ayat 3 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

- pengaturan tata ruang;
- penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
- ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
- ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut ini diberikan untuk wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota (Ayat 4).

4. Hilangnya Konsep Wilayah Darat dan Wilayah Laut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, konsep pengelolaan wilayah laut sebagaimana dikenal dalam undang-undang 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah **“dihilangkan” dan digantikan** dengan konsep baru yang berorientasi ke “pengelolaan sumber daya alam di laut”. Dalam undang-undang ini juga dimunculkan konsep “Provinsi Berciri Kepulauan” sebagai tonggak sejarah Negara munculnya kesadaran Negara akan adanya wilayah “kepulauan” dalam undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun orientasinya bukan untuk pengelolaan wilayah kepulauan. Konsepnya diarahkan untuk pengelolaan sumber daya alam di laut.

Dua konsep yang berbeda tentunya. Dalam undang-undang ini juga **terjadi pergeseran konsep dari “Konsep Pengelolaan Wilayah Laut” menjadi “Konsep Pengelolaan Sumber Daya Alam di laut”**. Padahal, konsep pengelolaan wilayah laut mengandung arti yang lebih luas dan tidak terbatas hanya pada pengelolaan sumber daya alam di dalam laut saja. **Aspek lain**

selain aspek sumber daya alam di wilayah laut juga harus menjadi perhatian.

Contoh: aspek konservasi laut dan ekosistem laut sebagaimana ditekankan dalam Hukum Laut Internasional (UNCLOS), aspek lingkungan secara umum, aspek kedaulatan, aspek ketahanan hidup, aspek budaya laut dan kearifan lokal, aspek ancaman perubahan iklim bagi daerah-daerah terisolir dan pulau-pulau terluar, dan juga tidak kalah pentingnya adalah aspek pelibatan segala kekuatan sipil untuk turut serta dalam keamanan dan pertahanan kedaulatan Negara dalam konteks sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 30 dan Ayat 2: *“Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan Negara”* (Ayat 1) dan *“Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung* (Ayat 2).

Peralihan dari “Konsep Pengelolaan Wilayah Laut” menjadi “Konsep Pengelolaan Sumber Daya Alam di laut” dapat dilihat dalam pengaturan pasal 27 Undang-Undang 23 Tahun 2014: *“Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya (Ayat (1))”*. Kewenangan Daerah provinsi (Ayat (2)) untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
- pengaturan administratif;
- pengaturan tata ruang;
- ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut (Ayat (3)) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antar dua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah provinsi tersebut (Ayat (4)). Namun ketentuan pada ayat (Ayat 3 dan Ayat 4)) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Undang-Undang 23 Tahun 2004 menghilangkan konsep dasar tentang pengelolaan wilayah laut. Selain dari itu konsep provinsi berciri kepulauan yang diperkenalkan tidak berorientasi untuk pengelolaan wilayah laut atau membangun wilayah kepulauan melainkan hanya dilihat dari sisi pengelolaan sumber daya alam di laut.

5. Konsep Provinsi Kepulauan yang Tidak Berciri Kepulauan

Membaca Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau semakin menjustifikasi betapa konsep pembangunan wilayah laut dan wilayah kepulauan tidak hadir dalam konstruksi hukum tentang pemerintah daerah walaupun undang-undangnya mengatur tentang provinsi kepulauan. Hal ini dapat dilihat pada kewenangan yang diatur dalam undang-undang tentang pembentukan Provinsi Kepulauan Riau yang sama sekali tidak berorientasi kepulauan. Undang-undang ini tidak ada bedanya dengan undang-undang pembentukan provinsi lain yang berciri daratan. Hal ini dapat dengan jelas dilihat dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau yang berbunyi:

- 1) Dengan terbentuknya Provinsi Kepulauan Riau, kewenangan provinsi sebagai Daerah Otonom mencakup bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- 2) Di samping kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Provinsi Kepulauan Riau juga mempunyai kewenangan pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota.
- 3) Kewenangan Provinsi Kepulauan Riau sebagai wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur Kepulauan Riau selaku wakil Pemerintah.

Pasal-pasal tentang kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau di atas sangat umum dan tidak mencerminkan suatu kekhususan yang harus diberikan kepada suatu provinsi yang berciri kepulauan. Tidak ada bedanya Provinsi Kepulauan Riau dengan Kabupaten Pegunungan Bintang di Pegunungan Jayawijaya Provinsi Papua yang terletak di dataran tinggi pegunungan dengan ketinggian 400 s.d. 4.000 meter dpl. Kewenangan Kabupaten Pegunungan Bintang di pegunungan Jayawijaya “mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan” (Psl 21 Undang-Undang No. 26 Tahun 2002).

Hal lain yang juga menarik untuk menjadi perhatian adalah pembentukan Kabupaten Raja Ampat berdasarkan Undang-Undang No 26 Tahun 2002 yang jelas-jelas berciri kepulauan akan tetapi pembentukannya dilakukan bersamaan dengan 13 Kabupaten lainnya (Kabupaten Sarmi, Kabupaten Keerom, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Pegunungan Bintang, Kabupaten Yahukimo, Kabupaten Tolikara, Kabupaten Waropen, Kabupaten Kaimana, Kabupaten Boven Digoel, Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, Kabupaten Teluk Bintuni, dan Kabupaten Teluk Wondama) yang berciri pegunungan dan kepulauan. Kewenangannya pun dipukul rata sama sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Memperhatikan keadaan konstruksi perangkat hukum di atas dapat dikatakan bahwa **terjadi kekosongan hukum** yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di wilayah laut dan juga tidak ada satu undang-undang yang mengatur tentang pemanfaatan, pengelolaan dan

penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan. Demikian juga Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang ada **tidak cukup mengatur** tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah Kepulauan. Sehingga tidak ada kepastian hukum khusus untuk pengelolaan wilayah laut serta penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan. Atau asas kepastian hukum yang dianut Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak terpenuhi untuk pengelolaan wilayah laut dan penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan.

Dengan penjelasan di atas, maka dapat dikatakan bahwa tidak ada konsep provinsi kepulauan, tidak ada konsep pengelolaan dan pemanfaatan wilayah laut. Tidak ada konsep pemanfaatan, pengelolaan wilayah kepulauan dan tidak ada konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan di dalam Negara Kepulauan Republik Indonesia. Sehingga Negara harus membentuk undang-undang yang mengatur tentang wilayah kepulauan yang harus dibedakan antara wilayah darat murni, kombinasi darat dan laut dan wilayah kepulauan murni. Perlu juga ada undang-undang yang mengatur tentang pemanfaatan dan pengelolaan wilayah kepulauan, pengelolaan wilayah laut secara umum dan pengelolaan laut di wilayah kepulauan dan perlu adanya undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan atau undang-undang daerah kepulauan.

6. Kajian Hukum Peraturan Perundang-Undangan Yang Mengatur Tentang Pemanfaatan dan Pengelolaan Sumber Daya Laut

- a. Undang-Undang Perikanan dari tahun 1985 sampai tahun 2009 dan Perbandingannya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Sektor perikanan adalah salah sektor yang sangat konservatif dalam pembagian urusan antara pusat dan daerah dan cenderung sangat sentralistis mulai dari konsep aturan yang dirumuskan dalam Undang-Undang Perikanan Tahun 1985 sampai dengan tahun 2009. Urusan kelautan dan perikanan yang diberikan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota cenderung sangat terbatas dan tidak memberi ruang gerak kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya yang ada. Urusan dimaksud dapat dilihat pada pembagian urusan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota sesuai UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana table berikut:

Tabel 3.1 Pembagian Urusan Kelautan dan Perikanan

No.	Urusan	Provinsi	Kabupaten/Kota
1.	Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil di luar minyak dan gas bumi. b. Penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi. c. Pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. 	Tidak ada
2.	Perikanan Tangkap	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengelolaan penangkapan ikan di wilayah laut sampai dengan 12 mil. b. Penerbitan izin usaha perikanan tangkap untuk kapal perikanan berukuran di atas 5 GT sampai dengan 30 GT. c. Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan provinsi. d. Penerbitan izin pengadaan kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan dengan ukutan di atas 5 GT sd 30 GT. e. Pendaftaran kapal perikanan di atas 5 GT sampai dengan 30 GT. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah kabupaten/kota. b. Pengelolaan dan penyelenggaraan Tempat Pelelangan Ikan (TPI).
3.	Perikanan Budidaya	Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	<ul style="list-style-type: none"> a. Penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. b. Pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan. c. Pengelolaan pembudidayaan ikan.

4.	Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan	Pengawasan Sumber Daya kelautan dan perikanan sampai dengan 12 mil	Tidak Ada
5.	Pengelolaan dan Pemasaran	Penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil perikanan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Tidak Ada
6.	Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan	Tidak Ada	Didak Ada
7.	Pengembangan SDM Masyarakat Kelautan dan Perikanan	Tidak Ada	Tidak Ada
8.	Psl 46 UU 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan Pasal 65	(1) Pemerintah dan pemerintah daerah menyusun dan mengembangkan sistem informasi dan data statistik perikanan serta menyelenggarakan pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, penyajian, dan penyebaran data potensi, pemutakhiran data pergerakan ikan, sarana dan prasarana, produksi, penanganan, pengolahan dan pemasaran ikan, serta data sosial ekonomi yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan sumber daya ikan dan pengembangan sistem bisnis perikanan. (2) Pemerintah dan pemerintah daerah mengadakan pusat data dan informasi perikanan untuk menyelenggarakan sistem informasi dan data statistik perikanan. (3) Pemerintah dapat memberikan tugas kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan di bidang perikanan.	

b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Undang-Undang ini mengatur tentang kawasan pelestarian alam (Pasal 29) yang dibagi menjadi taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam.

Pada bab yang mengatur tentang pembagian urusan (Bab X), ditentukan bahwa “Dalam rangka pelaksanaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan di bidang tersebut kepada Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. (Pasal 38) dan ketentuan lebih lanjutnya diatur dalam peraturan pemerintah). Pasal 38 ini masih merujuk pada UU Pemda No. 5 Tahun 1974 yang tentunya sudah tidak berlaku lagi karena undang-undang pemerintah daerah sudah mengalami perubahan dan penggantian 3 kali yaitu tahun 1999, 2004 dan terakhir tahun 2014.

Urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota pun sangat terbatas yang yaitu sifatnya hanya meminta agar Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota diminta untuk mengelola daerah penyanggan di luar kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam (Pasal 45 ayat (4) PP. No. 28 Tahun 2011 jo PP No. 108 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam) yang tentunya tanpa diatur pun sudah merupakan wilayah administrasi Pemerintah Daerah. Pada Peraturan Pemerintah yang sama diatur juga tentang kewenangan Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota untuk memberdayakan masyarakat di sekitar Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. (Psl 49). Sekali lagi pasal ini pun tidak diperlukan karena kawasan di sekitar Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam pun sudah merupakan wilayah administrasi Pemerintah Daerah.

c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran

Undang-undang ini cukup progresif dan banyak urusan yang diberikan kepada Pemerintah daerah. Hal ini secara luas dapat dilihat

pada urusan yang diatur dalam lampiran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

Tabel 3.2 Pembagian Urusan Pelayaran dalam UU Pemda

No.	Urusan	Provinsi	Kabupaten/Kota
	Pelayaran	<p>a. Penerbitan izin usaha angkutan laut bagi badan usaha yang berdomisili dalam wilayah dan beroperasi pada lintas pelabuhan antar-Daerah kabupaten/ kota dalam wilayah Daerah provinsi.</p> <p>b. Penerbitan izin usaha angkutan laut pelayaran rakyat bagi orang perorangan atau badan usaha yang berdomisili dan yang beroperasi pada lintas pelabuhan antarDaerah kabupaten/kota dalam Daerah provinsi, pelabuhan antar-Daerah provinsi, dan pelabuhan internasional.</p> <p>c. Penerbitan izin trayek penyelenggaraan angkutan sungai dan danau untuk kapal yang melayani trayek antar-Daerah kabupaten/kota dalam Daerah provinsi yang bersangkutan.</p> <p>d. Penetapan lintas penyeberangan dan persetujuan pengoperasian kapal antar-Daerah kabupaten/kota dalam Daerah provinsi yang terletak pada</p>	<p>a.Penerbitan izin usaha angkutan laut bagi badan usaha yang berdomisili dalam Daerah kabupaten/kota dan beroperasi pada lintas pelabuhan di Daerah kabupaten/kota.</p> <p>b. Penerbitan izin usaha angkutan laut pelayaran rakyat bagi orang perorangan atau badan usaha yang berdomisili dan yang beroperasi pada lintas pelabuhan dalam Daerah kabupaten/kota.</p> <p>c.Penerbitan izin usaha penyelenggaraan angkutan sungai dan danau sesuai dengan domisili orang perseorangan warga negara Indonesia atau badan usaha.</p> <p>d. Penerbitan izin trayek penyelenggaraan angkutan sungai dan danau untuk kapal yang melayani trayek dalam Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.</p> <p>e.Penerbitan izin usaha penyelenggaraan angkutan penyeberangan sesuai dengan domisili badan usaha.</p> <p>f. Penetapan lintas penyeberangan dan persetujuan pengoperasian</p>

		<p>jaringan jalan provinsi dan/atau jaringan jalur kereta api provinsi.</p> <p>e. Penetapan lintas penyeberangan dan persetujuan pengoperasian untuk kapal yang melayani penyeberangan lintas pelabuhan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</p> <p>f. Penerbitan izin usaha jasa terkait berupa bongkar muat barang, jasa pengurusan transportasi, angkutan perairan pelabuhan, penyewaan peralatan angkutan laut atau peralatan jasa terkait dengan angkutan laut, tally mandiri, dan depo peti kemas.</p> <p>g. Penetapan tarif angkutan penyeberangan penumpang kelas ekonomi dan kendaraan beserta muatannya pada lintas penyeberangan antarDaerah kabupaten/kota dalam Daerah provinsi.</p> <p>h. Penetapan rencana induk dan DLKR/DLKP pelabuhan pengumpan regional.</p> <p>i. Pembangunan, penerbitan izin pembangunan dan pengoperasian pelabuhan pengumpan regional.</p>	<p>kapal dalam Daerah kabupaten/kota yang terletak pada jaringan jalan kabupaten/kota dan/atau jaringan jalur kereta api kabupaten/kota.</p> <p>g. Penetapan lintas penyeberangan dan persetujuan pengoperasian untuk kapal yang melayani penyeberangan dalam Daerah kabupaten/kota.</p> <p>h. Penerbitan izin usaha jasa terkait dengan perawatan dan perbaikan pengoperasian kapal dalam Daerah kabupaten/kota yang terletak pada jaringan jalan kabupaten/kota dan/atau jaringan jalur kereta api kabupaten/kota.</p> <p>i. Penetapan tarif angkutan penyeberangan penumpang kelas ekonomi dan kendaraan beserta muatannya pada lintas penyeberangan dalam Daerah kabupaten/kota.</p> <p>j. Penetapan rencana induk dan DLKR/DLKP pelabuhan pengumpan lokal.</p> <p>k. Penetapan rencana induk dan DLKR/DLKP untuk pelabuhan sungai dan danau.</p> <p>l. Pembangunan, penerbitan izin pembangunan dan pengoperasian pelabuhan pengumpan lokal.</p> <p>m. Pembangunan dan penerbitan izin pembangunan dan</p>
--	--	---	---

	<p>j. Pembangunan dan penerbitan izin pelabuhan sungai dan danau yang melayani trayek lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.</p> <p>k. Penerbitan izin usaha badan usaha pelabuhan di pelabuhan pengumpan regional.</p> <p>l. Penerbitan izin pengembangan pelabuhan untuk pelabuhan pengumpan regional.</p> <p>m. Penerbitan izin pengoperasian pelabuhan selama 24 jam untuk pelabuhan pengumpan regional.</p> <p>n. Penerbitan izin pekerjaan pengerukan di wilayah perairan pelabuhan pengumpan regional.</p> <p>o. Penerbitan izin reklamasi di wilayah perairan pelabuhan pengumpan regional.</p> <p>p. Penerbitan izin pengelolaan terminal untuk kepentingan sendiri (TUKS) di dalam DLKR/DLKP pelabuhan pengumpan regional.</p>	<p>pengoperasian pelabuhan sungai dan danau.</p> <p>n. Penerbitan izin usaha badan usaha pelabuhan di pelabuhan pengumpul lokal.</p> <p>o. Penerbitan izin pengembangan pelabuhan untuk pelabuhan pengumpan lokal.</p> <p>p. Penerbitan izin pengoperasian pelabuhan selama 24 jam untuk pelabuhan pengumpan lokal.</p> <p>q. Penerbitan izin pekerjaan pengerukan di wilayah perairan pelabuhan pengumpan lokal.</p> <p>r. Penerbitan izin reklamasi di wilayah perairan pelabuhan pengumpan lokal.</p> <p>s. Penerbitan izin pengelolaan Terminal Untuk Kepentingan Sendiri (TUKS) di dalam DLKR/DLKP pelabuhan pengumpan lokal.</p>
--	--	--

Selain kewenangan seperti di atas, masih ada lagi kewenangan yang diatur dalam undang-undang pelayaran ini namun tidak muncul dalam pembagian urusan yang diatur dalam lampiran Undang-Undang Pemerintah Daerah No. 23 Tahun 2014, antara lain:

- Pasal 5: Pemerintah daerah melakukan pembinaan pelayaran sesuai dengan kewenangannya terkait pengaturan, pengendalian dan pengawasan.
- Pasal 9 ayat (5): Bersama Pemerintah dan asosiasi perusahaan angkutan laut nasional menyusun jaringan trayek tetap dan teratur dengan memperhatikan masukan asosiasi pengguna jasa angkutan laut.
- Pasal 24 ayat (1): Wajib melaksanakan angkutan di perairan untuk daerah masih tertinggal dan/atau wilayah terpencil.
- Pasal 24 ayat (3): Melaksanakan dan menyediakan biaya untuk pelayaran-perintis dan mengevaluasi Angkutan perairan untuk daerah masih tertinggal dan/atau wilayah terpencil setiap tahun (Psl 24 Ayat (6)).
- Pasal 81: Menjalankan Unit Penyelenggara Pelabuhan pemerintah daerah.
- Pasal 110 ayat (4): Menetapkan Peraturan Daerah dan merupakan penerimaan daerah, tarif jasa kepelabuhanan bagi pelabuhan yang diusahakan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.
- Pasal 261 ayat (2) jo. Pasal 262 ayat (1): Menyelenggarakan dan mengembangkan sumber daya manusia yang mencakup perencanaan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, penempatan, pengembangan pasar kerja, dan perluasan kesempatan berusaha.
- Pasal 262 ayat (2): Pemerintah dan pemerintah daerah mengarahkan, membimbing, mengawasi, dan membantu penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di bidang pelayaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- Pasal 265: Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin

terselenggaranya pendidikan dan pelatihan di bidang pelayaran yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

- Pasal 269 ayat (2): Menyelenggarakan system informasi pelayaran.
- Pasal 272 ayat (3): Pemerintah dan/atau pemerintah daerah melakukan pemutakhiran data dan informasi pelayaran secara periodik untuk menghasilkan data dan informasi yang sesuai dengan kebutuhan, akurat, terkini, dan dapat dipertanggungjawabkan.
- Pasal 272 ayat (5): Melakukan kerjasama dengan pihak lain dalam pengelolaan system informasi pelayaran.

d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia

Dalam undang-undang ini tidak ditemukan adanya pengaturan tentang keterlibatan Pemerintah Daerah dan Masyarakat.

e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Kementerian Lingkungan Hidup lebih progresif dalam pendelegasian kewenangan kepada Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota untuk mengelola lingkungan hidup sebagai berikut:

Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana bunyi Pasal 63 ayat (2), pemerintah provinsi bertugas dan berwenang:

- a. menetapkan kebijakan tingkat provinsi;
- b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat provinsi;

- c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH provinsi;
- d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;
- e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat provinsi;
- f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
- g. mengoordinasikan dan melaksanakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas kabupaten/kota;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota
- i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup;
- j. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
- k. mengoordinasikan dan memfasilitasi kerja sama dan penyelesaian perselisihan antarkabupaten/antarkota serta penyelesaian sengketa;
- l. melakukan pembinaan, bantuan teknis, dan pengawasan kepada kabupaten/kota di bidang program dan kegiatan;
- m. melaksanakan standar pelayanan minimal;
- n. menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi;
- o. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat provinsi;
- p. mengembangkan dan menyosialisasikan pemanfaatan teknologi ramah lingkungan hidup;
- q. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;

- r. menerbitkan izin lingkungan pada tingkat provinsi; dan
- s. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat provinsi.

Demikian juga kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Ayat 3), pemerintah kabupaten/kota bertugas dan berwenang:

- a. menetapkan kebijakan tingkat kabupaten/kota;
- b. menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat kabupaten/kota;
- c. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai RPPLH kabupaten/kota;
- d. menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai amdal dan UKL-UPL;
- e. menyelenggarakan inventarisasi sumber daya alam dan emisi gas rumah kaca pada tingkat kabupaten/kota;
- f. mengembangkan dan melaksanakan kerja sama dan kemitraan;
- g. mengembangkan dan menerapkan instrumen lingkungan hidup;
- h. memfasilitasi penyelesaian sengketa;
- i. melakukan pembinaan dan pengawasan ketaatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap ketentuan perizinan lingkungan dan peraturan perundang-undangan;
- j. melaksanakan standar pelayanan minimal;
- k. melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota;
- l. mengelola informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;
- m. mengembangkan dan melaksanakan kebijakan sistem informasi lingkungan hidup tingkat kabupaten/kota;
- n. memberikan pendidikan, pelatihan, pembinaan, dan penghargaan;
- o. menerbitkan izin lingkungan pada tingkat kabupaten/kota; dan

p. melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

Selain dari kewenangan Provinsi/Kabupaten/Kota yang diatur dalam pasal 63 di atas, masih ada lagi pasal-pasal lain yang juga mengatur tentang pendelegasian kewenangan dari Pemerintah kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai berikut:

- Pasal 9: Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk menyusun Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH).
- Pasal 12: Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk memanfaatkan sumber daya alam berdasarkan RPPLH.
- Pasal 13: Pemerintah Daerah diberikan kewenangan untuk melakukan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup yang meliputi pencegahan, penanggulangan dan pemulihan.
- Pasal 15: Pemerintah daerah wajib membuat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.
- Pasal 29: Pemda diberi kewenangan untuk membentuk Komisi Penilai Amdal dan menerbitkan lisensi amdal.
- Pasal 34: Gubernur atau bupati/walikota menetapkan jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan UKL-UPL.
- Pasal 36: Gubernur, atau bupati/walikota diberi kewenangan untuk menerbitkan izin lingkungan.

- Pasal 37: Gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya wajib menolak permohonan izin lingkungan apabila permohonan izin tidak dilengkapi dengan amdal atau UKL-UPL.
- Pasal 42: Dalam rangka melestarikan fungsi lingkungan hidup, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengembangkan dan menerapkan instrumen ekonomi lingkungan hidup yang meliputi: a. perencanaan pembangunan dan kegiatan ekonomi; b. pendanaan lingkungan hidup; dan c. insentif dan/atau disinsentif.
- Pasal 45: Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia serta pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah wajib mengalokasikan anggaran yang memadai untuk membiayai: a. kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan b. program pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup.
- Pasal 59: Gubernur, atau bupati/walikota wajib menerbitkan izin limbah B3 dan mencantumkan persyaratan lingkungan hidup yang harus dipenuhi dan kewajiban yang harus dipatuhi pengelola limbah B3 dalam izin.

f. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara

Dalam undang-undang ini tidak ada pengaturan secara eksplisit tentang keterlibatan Pemerintah Daerah, namaun harus diperhatikan konsep Sistem Pertahanan Semesta yang diatur dalam Pasal 1 Ayat 2. *“Sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah*

dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman”.

Dan harus juga memperhatikan Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 201 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud meliputi: a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi; b. pengaturan administratif; c. pengaturan tata ruang; **d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.**

g. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pasal 59: Pengawasan kehutanan dimaksudkan untuk mencermati, menelusuri, dan menilai pelaksanaan pengurusan hutan, sehingga tujuannya dapat tercapai secara maksimal dan sekaligus merupakan umpan balik bagi perbaikan dan atau penyempurnaan pengurusan hutan lebih lanjut.

Pasal 60 (1): Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan pengawasan kehutanan.

Pasal 62: Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan atau pemanfaatan hutan yang dilakukan oleh pihak ketiga.

Pasal 63: Dalam melaksanakan pengawasan kehutanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (1), Pemerintah dan Pemerintah Daerah berwenang melakukan pemantauan, meminta keterangan, dan melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan pengurusan hutan.

h. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Pasal 39: Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan upaya aktif mencatat dan menyebarluaskan informasi tentang Cagar Budaya dengan tetap memperhatikan keamanan dan kerahasiaan data yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 41: Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat melakukan pemeringkatan Cagar Budaya berdasarkan kepentingannya menjadi peringkat nasional, peringkat provinsi, dan peringkat kabupaten/kota berdasarkan rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya.

Pasal 50 ayat (1): Cagar Budaya yang sudah tercatat dalam Register Nasional hanya dapat dihapus dengan Keputusan Menteri atas rekomendasi Tim Ahli Cagar Budaya di tingkat Pemerintah (2) Keputusan penghapusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 54: Setiap orang berhak memperoleh dukungan teknis dan/atau kepakaran dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah atas upaya Pelestarian Cagar Budaya yang dimiliki dan/atau yang dikuasai.

Pasal 59 ayat (1) Cagar Budaya yang terancam rusak, hancur, atau musnah dapat dipindahkan ke tempat lain yang aman. Ayat (2) Pemindahan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tata cara yang menjamin keutuhan dan keselamatannya di bawah koordinasi Tenaga Ahli Pelestarian. Ayat (3) Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau setiap orang yang melakukan Penyelamatan wajib menjaga dan merawat Cagar Budaya dari pencurian, pelapukan, atau kerusakan baru.

Pasal 76: Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat mengangkat atau menempatkan juru pelihara untuk melakukan perawatan Cagar Budaya.

Pasal 77: Pemugaran Bangunan Cagar Budaya dan Struktur Cagar Budaya wajib memperoleh izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 78 ayat (2): Setiap orang dapat melakukan Pengembangan Cagar Budaya setelah memperoleh: a. izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah; dan b. izin pemilik dan/atau yang menguasai Cagar Budaya.

Pasal 79 ayat (5): Pemerintah dan Pemerintah Daerah, atau penyelenggara penelitian menginformasikan dan mempublikasikan hasil penelitian kepada masyarakat.

Pasal 85 ayat (1): Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan setiap orang dapat memanfaatkan Cagar Budaya untuk kepentingan agama, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, dan pariwisata. Ayat (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi pemanfaatan dan promosi Cagar Budaya yang dilakukan oleh setiap orang. Ayat (3) Fasilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa izin pemanfaatan, dukungan Tenaga Ahli Pelestarian, dukungan dana, dan/atau pelatihan.

Pasal 87 ayat (1): Cagar Budaya yang pada saat ditemukan sudah tidak berfungsi seperti semula dapat dimanfaatkan untuk kepentingan tertentu. Ayat (2) Pemanfaatan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan peringkat Cagar Budaya dan/atau masyarakat hukum adat yang memiliki dan/atau menguasainya.

Pasal 88 ayat (1): Pemanfaatan lokasi temuan yang telah ditetapkan sebagai Situs Cagar Budaya wajib memperhatikan fungsi ruang dan pelindungannya. Ayat (2) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dapat menghentikan pemanfaatan atau membatalkan izin pemanfaatan Cagar Budaya apabila pemilik dan/atau yang menguasai

terbukti melakukan perusakan atau menyebabkan rusaknya Cagar Budaya.

Pasal 95 ayat (1): Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah mempunyai tugas melakukan Pelindungan, Pengembangan, dan Pemanfaatan Cagar Budaya.

Pasal 95 ayat (2): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tingkatannya mempunyai tugas:

- mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan, serta meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab akan hak dan kewajiban masyarakat dalam pengelolaan Cagar Budaya;
- mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang dapat menjamin terlindunginya dan termanfaatkannya Cagar Budaya;
- menyelenggarakan penelitian dan pengembangan Cagar Budaya;
- menyediakan informasi Cagar Budaya untuk masyarakat;
- menyelenggarakan promosi Cagar Budaya;
- memfasilitasi setiap orang dalam melaksanakan pemanfaatan dan promosi Cagar Budaya;
- menyelenggarakan penanggulangan bencana dalam keadaan darurat untuk benda, bangunan, struktur, situs, dan kawasan yang telah dinyatakan sebagai Cagar Budaya serta memberikan dukungan terhadap daerah yang mengalami bencana;
- melakukan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi terhadap pelestarian warisan budaya; dan
- mengalokasikan dana bagi kepentingan pelestarian Cagar Budaya.

Pasal 96 ayat (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tingkatannya mempunyai wewenang:

- menetapkan etika pelestarian Cagar Budaya;
- mengoordinasikan pelestarian Cagar Budaya secara lintas sektor dan wilayah;
- menghimpun data Cagar Budaya;
- menetapkan peringkat Cagar Budaya;
- menetapkan dan mencabut status Cagar Budaya; f. membuat peraturan pengelolaan Cagar Budaya;
- menyelenggarakan kerja sama pelestarian Cagar Budaya;
- melakukan penyidikan kasus pelanggaran hukum;
- mengelola Kawasan Cagar Budaya;
- mendirikan dan membubarkan unit pelaksana teknis bidang pelestarian, penelitian, dan museum;
- mengembangkan kebijakan sumber daya manusia di bidang keurbakalaan;
- memberikan penghargaan kepada setiap orang yang telah melakukan Pelestarian Cagar Budaya;
- memindahkan dan/atau menyimpan Cagar Budaya untuk kepentingan pengamanan;
- melakukan pengelompokan Cagar Budaya berdasarkan kepentingannya menjadi peringkat nasional, peringkat provinsi, dan peringkat kabupaten/kota; o. menetapkan batas situs dan kawasan; dan
- menghentikan proses pemanfaatan ruang atau proses pembangunan yang dapat menyebabkan rusak, hilang, atau musnahnya Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya.

Pasal 95 ayat (2): Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah berwenang:

- menyusun dan menetapkan Rencana Induk Pelestarian Cagar Budaya;
- melakukan pelestarian Cagar Budaya yang ada di daerah perbatasan dengan negara tetangga atau yang berada di luar negeri;
- menetapkan Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan/atau Kawasan Cagar Budaya sebagai Cagar Budaya Nasional;
- mengusulkan Cagar Budaya Nasional sebagai warisan dunia atau Cagar Budaya bersifat internasional; dan
- menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria Pelestarian Cagar Budaya.

Pasal 97 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah memfasilitasi pengelolaan Kawasan Cagar Budaya. Ayat (2) Pengelolaan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat terhadap Cagar Budaya dan kehidupan sosial. Ayat (3) Pengelolaan Kawasan Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan pengelola yang dibentuk oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat hukum adat. Ayat (4) Badan Pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat terdiri atas unsur Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah, dunia usaha, dan masyarakat.

Pasal 98 ayat (1): Pendanaan Pelestarian Cagar Budaya menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Ayat (2) Pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari: a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; c. hasil pemanfaatan Cagar Budaya; dan/atau d. sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengalokasikan anggaran untuk Pelindungan, Pengembangan,

Pemanfaatan, dan Kompensasi Cagar Budaya dengan memperhatikan prinsip proporsional. Ayat (4) Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyediakan dana cadangan untuk penyelamatan Cagar Budaya dalam keadaan darurat dan penemuan yang telah ditetapkan sebagai Cagar Budaya.

Pasal 99 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab terhadap pengawasan Pelestarian Cagar Budaya sesuai dengan kewenangannya.

i. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

Pasal 14: Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan Pengelolaan Kelautan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui pemanfaatan dan pengusahaan Sumber Daya Kelautan dengan menggunakan prinsip ekonomi biru.

Pasal 22 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil. Ayat (2) Pengelolaan dan pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan:

- a. melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan;
- b. menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil;
- c. memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber

daya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan, dan berkelanjutan; dan

- d. meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.

Ayat (3), Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang meliputi sumber daya hayati, sumber daya nonhayati, sumber daya buatan, dan jasa lingkungan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *(CATATAN: Ketentuan dalam pasal ini sudah diatur dalam Undang Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.)*

Pasal 24 ayat (1): Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat bertanggung jawab melaksanakan perlindungan, pemanfaatan, dan pengembangan sumber daya nonkonvensional di bidang Kelautan. Ayat (2) Pelindungan, pemanfaatan, dan pengembangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum laut internasional.

Pasal 25 ayat (4): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib melakukan pembinaan terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas pendukung industri Kelautan berskala usaha mikro kecil menengah dalam rangka menunjang ekonomi rakyat.

Pasal 26 ayat (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab mengembangkan dan meningkatkan industri bioteknologi Kelautan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2). Ayat (2) Industri bioteknologi Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memanfaatkan potensi keanekaragaman hayati. Ayat

(3) Industri bioteknologi Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:

- a. mencegah punahnya biota Laut akibat eksplorasi berlebih;
- b. menghasilkan berbagai produk baru yang mempunyai nilai tambah;
- c. mengurangi ketergantungan impor dengan memproduksi berbagai produk substitusi impor;
- d. mengembangkan teknologi ramah lingkungan pada setiap industri bioteknologi Kelautan; dan
- e. mengembangkan sistem pengelolaan sumber daya Laut secara berkesinambungan.

Pasal 28 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memfasilitasi pengembangan potensi wisata bahari dengan mengacu pada kebijakan pengembangan pariwisata nasional. Ayat (2) Keberlanjutan wisata bahari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Ayat (3) Pengembangan wisata bahari dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek kepentingan masyarakat lokal dan kearifan lokal serta harus memperhatikan kawasan konservasi perairan. Ayat (4) Pengembangan dan peningkatan wisata bahari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 29 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya mengembangkan potensi dan meningkatkan peran perhubungan laut.

Pasal 30 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya wajib mengembangkan dan meningkatkan penggunaan angkutan perairan dalam rangka konektivitas antarwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 35 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab menyelenggarakan pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan. Ayat (2) Penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerja sama dengan berbagai pihak, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat internasional yang berbasis kompetensi pada bidang Kelautan. Ayat (3) Penyelenggaraan pendidikan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *(CATATAN: Ketentuan dalam Pasal 29, 30 dan 35 sudah diatur dalam undang-undang pelayaran.)*

Pasal 37 ayat (1); Untuk meningkatkan kualitas perencanaan Pembangunan Kelautan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengembangkan sistem penelitian, pengembangan, serta penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi Kelautan yang merupakan bagian integral dari sistem nasional penelitian pengembangan penerapan teknologi. Ayat (2) Dalam mengembangkan sistem penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah memfasilitasi pendanaan, pengadaan, perbaikan, penambahan sarana dan prasarana, serta perizinan untuk penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi Kelautan, baik secara mandiri maupun kerja sama lintas sektor dan antarnegara. Ayat (3) Sistem penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk penelitian yang bersifat komersial. Ayat (4) Pelaksanaan sistem penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 38 ayat (1): Pemerintah bekerja sama dengan Pemerintah Daerah membentuk pusat fasilitas Kelautan yang meliputi fasilitas pendidikan, pelatihan, dan penelitian yang dilengkapi dengan prasarana kapal latih dan kapal penelitian serta tenaga fungsional peneliti. Ayat (2) Ketentuan mengenai pembentukan pusat fasilitas Kelautan serta tugas,

kewenangannya, dan pembiayaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 40 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah menghimpun, menyusun, mengelola, memelihara, dan mengembangkan sistem informasi dan data Kelautan dari berbagai sumber bagi kepentingan Pembangunan Kelautan nasional berdasarkan prinsip keterbukaan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) Sistem informasi dan data Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi 3 (tiga) kategori:

- a. hasil penelitian ilmiah Kelautan yang berupa data numerik beserta analisisnya;
- b. hasil penelitian yang berupa data spasial beserta analisisnya; dan
- c. pengelolaan Sumber Daya Kelautan, konservasi perairan, dan pengembangan teknologi Kelautan.

Ayat (3) Sistem informasi dan data Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan data terkait sistem keamanan laut disimpan, dikelola, dimutakhirkan, dikoordinasikan, dan diintegrasikan oleh kementerian/lembaga yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat (4) Sistem informasi dan data Kelautan hasil penelitian berupa data yang perlu dibuat peta sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf c disimpan, dikelola, dimutakhirkan, serta dikoordinasikan oleh lembaga penelitian negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 41 ayat (1): Kerja sama di bidang Kelautan dapat dilaksanakan pada tingkat nasional dan internasional dengan mengutamakan kepentingan nasional bagi kemandirian bangsa. Ayat (2) Kerja sama pada tingkat nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka sinergi:

- a. antarsektor;
- b. antara pusat dan daerah;
- c. antarpemerintah daerah; dan
- d. antarpemangku kepentingan.

Pasal 51 ayat (1) Pemerintah menetapkan kebijakan konservasi Laut sebagai bagian yang integral dengan Pelindungan Lingkungan Laut. Ayat (2) Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya memiliki hak pengelolaan atas kawasan konservasi Laut sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan Pelindungan Lingkungan Laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ayat (3) Kebijakan konservasi Laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaksanakan secara lintas sektor dan lintas kawasan untuk mendukung Pelindungan Lingkungan Laut. Ayat (4) Setiap sektor yang melaksanakan pembangunan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi harus memperhatikan kawasan konservasi. Ayat (5) Kebijakan dan pengelolaan konservasi Laut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 55 ayat (1): Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan Laut. Ayat (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana Kelautan sebagai bagian yang terintegrasi dengan sistem pencegahan dan penanggulangan bencana nasional.

Pasal 70 ayat (1): Penyelenggaraan Pembangunan Kelautan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan melibatkan peran serta masyarakat. Ayat (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perseorangan, kelompok, organisasi profesi, badan usaha, atau organisasi kemasyarakatan lain sesuai dengan prinsip keterbukaan dan kemitraan.

Ayat (3) Peran serta masyarakat dalam Pembangunan Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui partisipasi dalam:

- a. penyusunan kebijakan Pembangunan Kelautan;
- b. Pengelolaan Kelautan;
- c. pengembangan Kelautan; dan
- d. memberikan masukan dalam kegiatan evaluasi dan pengawasan.

Ayat (4) Peran serta masyarakat selain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan melalui partisipasi dalam: a. melestarikan nilai budaya dan wawasan bahari serta merevitalisasi hukum adat dan kearifan lokal di bidang Kelautan; atau b. perlindungan dan sosialisasi peninggalan budaya bawah air melalui usaha preservasi, restorasi, dan konservasi. Ayat (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam Pembangunan Kelautan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

j. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini terlalu sempit mengatur kewenangan provinsi yang berciri kepulauan karena hanya memberi peluang untuk mengelola sumber daya laut sebagaimana diatur pada Pasal 27. Padahal ada lebih dari 20 undang-undang sektoral yang memberi wewenang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya menurut asas otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 bahwa "*Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*". Pasal 28 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 hanya

membuka peluang bagi wilayah kepulauan untuk menerima tugas pembantuan – *“Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan”*.

Dengan pengaturan seperti ini, maka wilayah kepulauan diberi pembatasan dan tidak punya keleluasaan untuk menjalankan otonomi dengan seluas-luasnya sebagaimana diatur dalam ayat (5) Pasal 18 UUD 1945 bahwa *“Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”*.

Memperhatikan hal di atas dan mempertimbangkan adanya banyak undang-undang sektoral yang member kewenangan kepada daerah di bidang kelautan, maka perlu adanya satu undang-undang yang secara khusus dapat mengharmonisasikan semua kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah di wilayah kepulauan yang ada pada undang-undang lain dalam suatu undang-undang khusus yang secara khusus mengatur tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Wilayah Kepulauan.

Pasal 27 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terlalu sempit mengatur tentang kewenangan daerah di wilayah laut dan bahkan tidak kelihatan sama sekali nuansa kepulauan. Hal ini dapat dilihat pada ayat (1) dan ayat (2) di mana Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya yang hanya meliputi:

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
- b. pengaturan administratif;

- c. pengaturan tata ruang;
- d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Ayat (3) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Demikian juga pada Pasal 28 yang mengatur tentang provinsi berciri kepulauan hanya diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27. Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan mendapat penugasan dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat di bidang kelautan berdasarkan asas Tugas Pembantuan (ayat 2). Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilaksanakan setelah Pemerintah Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat (ayat 3).

Pasal 29 ayat (1): Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan, Pemerintah Pusat dalam menyusun perencanaan pembangunan dan menetapkan kebijakan DAU dan DAK harus memperhatikan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan. Ayat (2) Penetapan kebijakan DAU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara menghitung luas lautan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut. Ayat (3) Dalam menetapkan kebijakan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat harus memperhitungkan pengembangan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagai kegiatan dalam rangka

pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan. Ayat (4) Berdasarkan alokasi DAU dan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan menyusun strategi percepatan pembangunan Daerah dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (5) Strategi percepatan pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi prioritas pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di laut, percepatan pembangunan ekonomi, pembangunan sosial budaya, pengembangan sumber daya manusia, pembangunan hukum adat terkait pengelolaan laut, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan. Ayat (6) Dalam rangka mendukung percepatan pembangunan di Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Pemerintah Pusat dapat mengalokasikan dana percepatan di luar DAU dan DAK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3).

Pasal 30: Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan Daerah provinsi di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dan Pasal 29 diatur dengan peraturan pemerintah.

C. Penggunaan Istilah “Wilayah” Dan Istilah “Laut Teritorial”

Dalam *Peer Review* yang dilakukan dengan 2 (dua) orang ahli hukum laut internasional yaitu Profesor Melda Kamil Ariadno dari Universitas Indonesia dan Doktor Kresno Buntoro (Kolonel TNI AL) dan juga masukan tertulis dari Profesor Etty R. Agus dari Universitas Padjadjaran bahwa istilah “wilayah” digunakan dalam kaitannya dengan hubungan kedaulatan Negara atas wilayah darat, laut dan udara dan tidak tepat digunakan dalam kaitannya dengan wilayah darat, laut dan udara pemerintah daerah karena wilayah

darat, laut dan udara adalah satu kesatuan yang membentuk Negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan pertimbangan di atas, maka disarankan agar judul RUU tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Wilayah Kepulauan dirubah menjadi RUU tentang Daerah Kepulauan. Dengan demikian disarankan kepada Dewan Perwakilan Daerah agar merubah judul RUU RUU tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Wilayah Kepulauan dirubah menjadi RUU tentang Daerah Kepulauan.

Terkait penggunaan istilah-istilah seperti “Laut Teritorial”, “Perairan Kepulauan” dan “Perairan Pedalaman” sebagaimana dikenal dalam UNCLOS disarankan untuk dihindari penggunaannya, karena sesuai para pakar hukum laut internasional di atas bahwa UNCLOS itu mengatur tentang hubungan antara Negara dan Negara yang menjadi pihak dalam UNCLOS tersebut. Dengan demikian istilah-istilah “Laut Teritorial”, “Perairan Kepulauan” dan “Perairan Pedalaman” dicoba untuk diganti dengan rumusan lain. Untuk sementara dalam RUU ini tidak lagi menggunakan istilah “Laut Teritorial” untuk menyebutkan kewenangan provinsi atas ruang laut dalam luasan 12 mila laut. Akan tetatapi cukup dengan penyebutan kewenangan provinsi di laut seluas 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah lepas pantai. Namun istilah-istilah “Perairan Kepulauan” dan “Perairan Pedalaman” masih tetap di pertahankan.

Memperhatikan keadaan konstruksi perangkat hukum pada bagian B dan C dalam Bab ini dapat dikatakan bahwa **terjadi kekosongan hukum** yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di wilayah laut dan juga tidak ada satu undang-undang yang mengatur tentang pemanfaatan, pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan. Demikian juga Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang ada **tidak cukup mengatur** tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah Kepulauan. Sehingga tidak ada kepastian hukum khusus untuk pengelolaan wilayah laut serta penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan. Atau asas kepastian hukum yang dianut Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah tidak terpenuhi untuk pengelolaan wilayah laut dan penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan.

Dengan **penjelasan di atas, maka dapat dikatakan bahwa tidak ada konsep provinsi kepulauan, tidak ada konsep pengelolaan dan pemanfaatan wilayah laut. Tidak ada konsep pemanfaatan, pengelolaan wilayah kepulauan dan tidak ada konsep penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan di dalam Negara Kepulauan Republik Indonesia.**

Memperhatikan hal di atas, maka Negara harus membentuk undang-undang yang mengatur tentang wilayah kepulauan yang harus dibedakan antara wilayah darat murni, kombinasi darat dan laut dan wilayah kepulauan murni. Perlu juga ada undang-undang yang mengatur tentang pemanfaatan dan pengelolaan wilayah kepulauan, pengelolaan wilayah laut secara umum dan pengelolaan laut di wilayah kepulauan dan perlu adanya undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan.

Elemen-elemen yang dapat disarankan untuk dijadikan materi muatan dalam pembentukan undang-undang penyelenggaraan pemerintah daerah di wilayah kepulauan adalah sebagai berikut:

1. Adanya pembagian wilayah yang jelas antara daerah yang murni hanya berwilayah daratan, daerah yang ada kombinasi antara wilayah darat dan wilayah laut dan daerah yang murni selurunya daerah kepulauan. Dengan demikian dapat didisain kewenangan yang beda antara daerah murni daratan, daerah campuran daratan dan lautan dan daerah yang murni kepulauan.
2. Provinsi hanya diberi wewenang untuk mengelola wilayah laut 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut.
3. Pengelolaan perairan kepulauan menjadi wewenang kabupaten/kota dengan prinsip bagi habis wilayah laut. Atau wilayah laut satu kabupaten berbatasan langsung dengan wilayah laut kabupaten/kota dalam satu provinsi dan kabupaten/kota provinsi lain.

4. Pemerintah pusat diberi kewenangan untuk menetapkan batas laut antara provinsi, kabupaten/kota apabila luas perairan antara provinsi, kabupaten/kota dengan Negara lain kurang dari 24 mil laut.
5. Dengan tawaran konsep di mana provinsi hanya berwenang di wilayah laut seluas 12 mil diukur dari garis pantai waktu surut paling rendah dan kabupaten/kota mempunyai wewenang di seluruh perairan kepulauan, maka perlu disepakati metode penetapan batas antara dalam satu provinsi dan penetapan batas perairan kepulauan kabupaten/kota dengan kabupaten/kota dengan provinsi lain.
6. Konsep 4 mil laut untuk bagi hasil bagi Kabupaten/Kota dihilangkan. Kabupaten/kota diberi wilayah laut dengan luas sampai pada batas kabupaten/kota atau provinsi lain.
7. Kewenangan untuk wilayah kepulauan dirancang khusus untuk kewenangan-kewenangan yang hanya cocok diterapkan di wilayah kepulauan untuk mempermudah *span of control* dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat yang tinggal di daerah kepulauan. Dengan demikian kewenangan wajib yang harus ada adalah:
 - a. kesehatan dengan metode puskesmas terapung dan dokter/bidan/tenaga paramedis berlayar;
 - b. pendidikan dengan metode guru berlayar;
 - c. perhubungan untuk menjamin konektivitas sepanjang tahun tanpa terputus dengan subsidi penuh pemerintah;
 - d. pelestarian lingkungan dengan fokus pada konservasi dan perlindungan alam;
 - e. pariwisata dengan fokus pada pengembangan desa wisata bahari dan wisata alam.
 - f. turut serta dalam pertahanan dan keamanan Negara dengan konsep bela Negara dan penciptaan Satuan Polisi Pamong Praja Maritim dengan keahlian SAR, PPNS, Pemadam Kebakaran dan latihan dasar militer untuk menggunakan senjata dalam keadaan darurat ancaman dari luar.

8. Subsidi yang diperlukan adalah subsidi pelayanan kapal perintis atau penghubung yang harus tersedia sepanjang tahun, subsidi Ambulans terapung untuk fasilitas mobilitas dokter /bidan/tenaga paramedis berlayar. Subsidi untuk guru berlayar.
9. Perlu dicantumkan dalam undang-undang perlunya tunjangan khusus bagi ASN di wilayah kepulauan.
10. Perlu dicantumkan dalam undang-undang tentang pentingnya Pemerintah menjamin kelangsungan hidup warga Negara yang tinggal di daerah kepulauan terpencil terhadap ketersediaan pangan selama musim buruk.
11. Perlu diatur tentang pola pemanfaatan dan pengembangan daerah kepulauan yang berdasarkan prinsip ekonomi biru dengan dasar konservasi sesuai konvensi internasional tentang *small and outermost islands*.
12. Perlu diatur pengelolaan pemerintahan khusus untuk daerah darat yang memiliki wilayah laut dan daerah kepulauan dengan mempertimbangkan hierarki dengan adanya hierarki Bupati, Camat, Kepala Desa, RW dan RT untuk wilayah kecamatan yang jauh dari desa di pulau lain. Sehingga perlu dibangun konsep hierarki pemerintahan yang pendek dengan memperhatikan kesulitan jangkauan antara pulau apabila antara Desa dan Camat beda pulau. Dapat dipikirkan konsep menghilangkan perang Camat.
13. Perlu mempertimbangkan Konsep Musrebangdes dengan menghadirkan masyarakat yang tinggal di pulau-pulau yang berjauhan.
14. Konsep dasar pembangunan pulau menggunakan pendekatan pertahanan dan keamanan Negara, pelestarian lingkungan, pertahanan hidup terhadap cuaca buruk, mempunyai daya tangkal tinggi terhadap ancaman dari luar.
15. Dengan konsep di atas, maka masyarakat yang tinggal di daerah kepulauan mendapat perlakuan khusus sebagai penjaga kedaulatan

dan pertahanan Negara di daerah kepulauan dan penjaga lingkungan. Dengan demikian dapat dipikirkan perlunya subsidi khusus bagi masyarakat yang tinggal di pulau dengan konsep bantuan langsung tunai setiap bulan.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Substansi dan proses pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan disusun berdasarkan sejumlah landasan pokok dalam perancangan legislasi: filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga landasan tersebut tentu dilihat dalam keterkaitan integral sebagai kesatuan sistem berpikir dan kerangka kerja yang digunakan para pembentuk Undang-undang ini dalam mengatur tata kelola suatu bagian rupa bumi tertentu yang secara geografis berkarakter kepulauan dan memiliki corak sosio-budaya kemaritiman yang khas. Ketiga landasan tersebut juga menjadi alas bagi **pengakuan kewenangan dan perlakuan khusus** berbasis karakteristik fisik dan sosial dimaksud.

Dalam penyusunan isi rancangan, eksistensi keragaman dan kekhususan karakter geografis dan sosio-budaya itu terlihat dalam pengaturan **ruang** (wilayah pengelolaan dan rentang kendali pemerintahan), **urusan** (tambahan kewenangan atas irisan urusan tertentu), **uang** (pendanaan khusus) daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota Kepulauan. Jika diukur dari pelaksanaan ketiga modalitas tersebut, harus diakui selama ini Negara terasa tidak hadir atau gagal hadir secara efektif di rupa bumi kepulauan. Upaya koreksi mesti dilakukan lewat instrumen kebijakan strategis (UU) agar ikhtiar menghadirkan kembali Negara (dalam bentuk keleluasan ruang kelola, kecukupan uang, kekhususan porsi urusan, dll.) di wilayah Kepulauan menjadi lebih signifikan dan kontekstual sesuai ragam kebutuhan dan tantangan khas masyarakat setempat (*local specific*).

Sementara dari sisi substansi, ketiga landasan tersebut diletakan para pembentuk Undang-undang dalam perspektif progresif guna memastikan pencapaian keberlanjutan sistem kehidupan (konservasi dan kualitas hidup),

pengembangan potensi multidimensi, serta akses keadilan pembangunan. Substansi dimaksud tercermin dalam isi pengaturan yang bersifat **afirmatif** (model desentralisasi asimetris berbasis karakter geografis) dan **rekognitif** (pengakuan *cum* penghormatan atas keragaman-kekhususan realitas sosial dan karakter geografis daerah-daerah di wilayah kepulauan) serta tercermin pula dalam suatu pengaturan tersendiri (UU) sebagai wujud **pluralisme hukum** (*legal-pluralism*). Langkah-langkah ini menjadi prasyarat kebijakan dalam rangka optimalisasi modalitas wilayah kepulauan dalam konteks **posisi geopolitik, basis potensi sumber daya kelautan, serta basis pembangunan kelautan ke depan**¹⁰⁶.

Terkait landasan filosofis, Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan pertama-tama dibentuk sebagai manifestasi dari pandangan hidup, nilai-nilai luhur masyarakat dan cita hukum yang berakar kepada falsafah bangsa sebagaimana termaktub dan bersumber dari Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Bagi para pembentuk Undang-undang ini, kepulauan jelas tidak bisa dilihat semata sebagai penggalan-penggalan wilayah geografis tetapi juga ruang hidup manusia (sekelompok warga) dengan segala kosmologi berpikir dan struktur komunitas sosial yang khas. Untuk itu, filosofi hidup “manusia kepulauan” dan tantangan hidup di alam geografis nan kompleks perlu beroleh perhatian tersendiri dalam politik kebijakan teritorial negara ke depan.

Dalam pengaturan konstruksi perwilayahan pada Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan mengenai NKRI sebagai sebuah negara kepulauan berciri nusantara dengan batas-batas wilayah dan hak-haknya ditetapkan UU. Lebih lanjut, Pasal 18A ayat (1) mengatur, “*hubungan wewenang kabupaten atau antara provinsi dan kabupaten diatur dengan UU dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*” dan Pasal 18B ayat (1) perihal “*negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU*”. Eksistensi kekhususan

¹⁰⁶ Prof.DR. Dietriech G. Bengen, *Masukan bagi RUU Pemda Kepulauan*, FGD yang difasilitasi DPD RI, 19 Juli 2017.

dan keragaman demikian mengharuskan adanya pengakuan dan perlakuan akan satuan pemerintahan bersifat khusus (subtansi kebijakan) dan kerangka pengaturan tersendiri (pluralisme hukum) untuk wilayah kepulauan.

Kerangka pengaturan dan subtansi yang terkandung dalam UUD 1945 tersebut diharapkan mampu menangkap dinamika perkembangan aktual dalam penyelenggaraan pemerintahan, rentang kendali pemerintahan dan layanan masyarakat, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam, dan pelaksanaan pembangunan di wilayah kepulauan. Namun demikian, sebagaimana ditegaskan pula dalam Konstitusi kita, pengaturan dan perlakuan khusus tersebut sama sekali tidak boleh berimplikasi kepada perubahan susunan negara Indonesia yang berbentuk kesatuan. Daerah kepulauan adalah bagian integral dari NKRI. Bahkan, model tata kelola dan satuan pemerintahan khusus tersebut justru harus makin mengukuhkan unitarisme dan integrasi negara-bangsa Indonesia.

Untuk mendukung prinsip tersebut, selain melalui pengaturan atas urusan secara umum yang tetap merujuk kepada undang-undang mengenai pemerintahan daerah, pengaturan sejumlah irisan urusan tambahan (urusan berskala kewenangan khusus pada rumpun urusan konkuren) dalam undang-undang daerah kepulauan ini akan tetap berjalan dalam konsepsi sistem negara kesatuan, menjaga standarisasi nasional dalam pemenuhan layanan (SPM) dan penyelenggaraan urusan pemerintahan (NSPK), dan tetap menaruh ketaatan tinggi terhadap wibawa otoritas Pemerintah Pusat sebagai penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di Republik Indonesia.

Sembari tetap menjaga prinsip negara unitaris, esensi pengaturan tersebut juga membuka struktur kesempatan baru berupa pengakuan kewenangan dan perlakuan khusus kepada daerah-daerah berbasis karakteristik khas secara geografis. Selama ini, provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki karakteristik sebagai kepulauan atau gugusan pulau belum mendapat perhatian dari sudut kekhususan-keragaman substansi maupun kerangka legal (berupa UU) agar dapat menjadi satuan Pemerintahan Daerah

yang bersifat khusus. Sejauh ini, dalam konteks kekhususan-keragaman kepulauan tadi, pengakuan-penghormatan Negara sebagaimana dimaksud pada pasal 18B ayat (1) UUD 1945 belum dijabar secara konseptual sebagai desentralisasi asimetris berbasis karakter geografis, juga secara legal dalam bentuk produk hukum tersendiri, serta secara praktik dalam tata kelola pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik.

Karakter khusus geografi kepulauan dan sosio-budaya kemaritiman adalah unsur konstitutif dalam membentuk kosmologi dan falsafah hidup manusia (individu maupun komunitas) yang mendiami suatu wilayah kepulauan. Pada aras Negara, rekognisi atas karakter tersebut mestinya mewujudkan dalam instrumen suatu kebijakan strategis yang mewadahi pengaturan dan perlakuan khusus berupa pemberian kewenangan, keuangan dan pengelolaan ruang/wilayah kepada penda. Pada tataran masyarakat, rekognisi mewujudkan dalam tindakan afirmatif, konservasi jasa-jasa lingkungan dan pemuliaan nilai-nilai dasar kehidupan yang melihat kepulauan tak semata sebagai geografi fisik tetapi juga komunitas berkarakter aquatik. Bahkan, dalam ruang sosial kepulauan tertentu, terdapat masyarakat tradisional dan kesatuan masyarakat hukum adat (sebutan: orang Pulau) yang perlu diakui dan dihormati hak-hak dasarnya dalam pengelolaan wilayah menurut tata kearifan lokal yang ada dalam hukum adat dan adai istitadat setempat.

Untuk itu, dalam rangka pewadahan materi-materi muatan kebijakan tersebut, maka dipandang perlu mengatur daerah kepulauan dalam suatu UU tersendiri. Hal ini juga sejalan dan diperkuat oleh pandangan hidup, kesadaran nilai dan cita hukum yang berakar kepada falsafah bangsa sebagaimana termaktub dan bersumber dari Pancasila yang diuraikan berdasarkan urutan kelima sila berikut ini.

1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa

Lahir dan terus berlangsungnya eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia hingga saat ini adalah atas berkat dan rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa. Kelahirannya diupayakan melalui perjuangan seluruh rakyat Indonesia, dan kebertahanannya hingga hari adalah hasil kerja keras bangsa bersama pemimpin-pemimpinnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia hadir di atas dan pada lanskap wilayah kepulauan dengan ciri-ciri pulau-pulau besar dan ribuan gugus kepulauan serta perairan laut di antara pulau-pulau maupun sekeliling pulau yang membentuk kemajemukan ciri geografi dan sosio-budaya. Kemajemukan ciri geografi kepulauan besar dan kecil yang membentang dari Merauke di timur sampai ke Pulau Sabang di barat, dan dari Pulau Rote di selatan sampai Pulau Miangas di utara, serta perairan laut di antara dan disekelilingnya, merupakan ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia. Ruang-ruang wilayah itulah yang disebut sebagai ruang wilayah yang didominasi daratan maupun ruang wilayah yang didominasi perairan laut. Pemikiran arif para pendiri bangsa yang membagi-bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia ke dalam daerah-daerah provinsi, kemudian daerah-daerah provinsi dibagi ke dalam daerah kabupaten dan daerah kota, memberi konsekuensi logis pada penyelenggaraan pemerintahan di daerah provinsi, kabupaten dan kota, baik dalam ruang wilayah yang didominasi daratan maupun ruang wilayah yang didominasi lautan. Jelas, eksistensi kedua ruang wilayah tersebut adalah anugerah Tuhan Maha Esa, yang *by nature* terbentuk jauh sebelum hadirnya NKRI.

Ciri geografi demikian bukanlah satu-satunya yang diperhatikan para pemimpin bangsa. Tuhan Yang Maha Kuasa pun menganugerahkan keragaman ciri sosio-budaya di atas masing-masing ruang wilayah. Keragaman dan kekhususan tersebut bahkan sudah memperoleh pengakuan dan penghormatan Negara melalui kebijakan otonomi khusus/istimewa sebagaimana yang berlaku di Yogyakarta (UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta dan diganti UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta); Nanggroe Aceh

Darussalam (UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam); DKI Jakarta (UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia); dan Papua (UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua). Bertolak dari pemikiran serupa, dari sila Ketuhanan Yang Maha Esa terdapat landasan pembenaran untuk mengakui-menghormati ruang-ruang wilayah yang didominasi laut (daerah kepulauan) sebagai satuan pemerintahan khusus yang ditandai isi kewenangan, skema keuangan dan pengelolaan wilayah yang khusus.

2. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Sepanjang 72 tahun usia kemerdekaan, Indonesia terus bergerak dalam derap pembangunan. Sejumlah capaian dan prestasi berhasil kita torehkan. Namun demikian, problem keadilan terkait kesenjangan/ketimpangan antar-wilayah maupun antar-warga belum sepenuhnya beres. Dari sisi keadilan/keseimbangan spasial, hasil pembangunan wilayah kita sejauh ini masih menunjukkan realitas ketimpangan berlapis-lapis. Terdapat kesenjangan [*imbalances*] vertikal dan horizontal ihwal perbedaan kemampuan sumber pembiayaan layanan publik/pembangunan dan ketimpangan [*inequality*] terkait tingkat kemajuan antar wilayah daratan (sindrom pembangunan “pulau besar”) versus wilayah kepulauan. Dualisme ini membentuk struktur disparitas yang kompleks hingga hari ini.

Dengan demikian penanganan pembangunan tidak akan bersifat parsial tetapi sebaliknya dapat ditangani secara terpadu dan terintegrasi oleh pemerintah daerah di wilayah kepulauan. Mengatur secara khusus penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan merupakan wujud tindakan afirmatif (keberpihakan) Negara dalam pembangunan dan pengembangan wilayah kepulauan antarnegara di daerah kepulauan sebagai halaman depan NKRI guna mengatasi kesenjangan kesejahteraan di provinsi *mainland* dengan kepulauan, termasuk mengatasi ketidakseimbangan

penyediaan sarana/prasarana serta berbagai layanan publik. Makna adil dan beradab bagi bangsa Indonesia akan tampak pada cara berpikir dan materi muatan UU yang mengakomodasi realitas konkrit dalam masyarakat dan wilayahnya, berupaya menjaga keseimbangan antar-wilayah yang memiliki daratan dominan (pulau-pulau besar) dengan wilayah yang memiliki lautan lebih dominan (kepulauan).

3. Sila Persatuan Indonesia

Sila Persatuan Indonesia, dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika, merupakan dasar kokoh guna mengakui dan menjustifikasi fakta eksistensial adanya ruang-ruang wilayah Indonesia yang didominasi daratan maupun ruang wilayah yang didominasi lautan. Baik ruang wilayah yang didominasi daratan maupun ruang wilayah yang didominasi lautan adalah ruang-ruang wilayah yang secara hakikat merupakan satu kesatuan (integral) wilayah NKRI. Meskipun masih terbatas dari segi cakupan wilayah dan bobot kewenangan, pengaturan yang mencerminkan pengakuan dan penghormatan terhadap eksistensi wilayah (propinsi) kepulauan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Bab V Pasal 27 hingga Pasal 30. Suatu UU khusus kiranya perlu dibentuk untuk mengisi keterbatasan dan ruang kosong dimaksud guna lebih mengoptimalkan peran dan kontribusi wilayah kepulauan bagi kemajuan Indonesia seutuhnya.

Dengan demikian, dimaknai dari sila Persatuan Indonesia, adanya pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan di dalam suatu UU khusus jelas memperkuat makna persatuan dan kesatuan Indonesia. Hadirnya Negara lewat instrumen regulasi, fiskal, layanan dan program pembangunan akan memperkuat rasa memiliki, senasib-sepenanggungan dan nasionalisme seluruh warga negara-bangsa Indonesia, termasuk warga yang menghuni berbagai wilayah kepulauan. Kehendak yang melandasi keperluan pengaturan eksistensi wilayah (geografi) dan segenap

unsur sosio-budaya masyarakat kepulauan adalah kehendak dan pemikiran yang tidak keluar dari makna persatuan Indonesia bahkan makna nasionalisme. Keragaman ciri geografis dan sosial sebagai sesuatu yang *prima facie* ataupun *by nature* telah terbentuk jauh sebelum hadirnya NKRI, tidaklah memecahkan persatuan Indonesia.

4. Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan

Dalam dimensi proses, pembentukan suatu UU yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan khusus di wilayah kepulauan merupakan aspirasi dari berbagai komponen masyarakat di 7 provinsi. Selain memperhatikan aspirasi yang mengemuka dalam berbagai forum publik, para pembentuk UU ini juga melakukan studi empirik dan konsultasi publik sejak tahun 2011 hingga 2017 di provinsi-provinsi kepulauan, seperti Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Sulawesi Utara dan Nusa Tenggara Timur. Sejumlah isu krusial yang menjadi aspirasi warga, antara lain: (1) perlu hadirnya Negara untuk mengangkat masyarakat di wilayah kepulauan dari kemiskinan dan kemelataran; (2) kerangka pengaturan, skema fiskal dan tata kelola ruang yang berpihak kepada perbedaan karakteristik daerah kepulauan dan daerah yang dominan daratan; serta (3) ketimpangan kesejahteraan dan pembangunan antara wilayah daratan (pulau-pulau besar) dengan wilayah kepulauan (pulau-pulau kecil dan semesta kelautan).

Dengan demikian, pembentukan UU ini meresonasi kehendak rakyat di wilayah kepulauan guna menghadirkan Negara dan memberikan perlakuan khusus bagi warga kepulauan yang tidak bertentangan dengan UUD TAHUN 1945 Perubahan. Masyarakat jelas memahami sepenuhnya visi jangka panjang pembangunan sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJMN) 2005-2025, yakni “Mewujudkan Masyarakat Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil, dan Makmur”. Hal demikian sejalan dengan uraian

pakar hukum Universitas Pattimura, Ambon, Titahelu (2012:10) yang menegaskan:

Dari sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan, kehendak masyarakat agar ada pengaturan terhadap provinsi berbasis kepulauan, didasarkan pada kehendak yang disampaikan dengan hikmat dan bijaksana sebagaimana tercermin dalam pemikiran-pemikiran yang dikedepankan mereka, dan diajukan menurut mekanisme yang transparan dan partisipatif. Cara sedemikian merupakan perwujudan dari kehidupan demokratis. Kehendak adanya perlakuan secara khusus terhadap wilayah-wilayah yang memiliki lautan yang lebih luas dari daratan merupakan dinamika dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Mengakomodasikan kehendak adanya penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sistem desentralisasi asimetris berarti mengembangkan sikap dinamis yang fleksibel, dan dapat memelihara stabilitas nasional yang dinamis.

Nilai utama dari kerakyatan adalah kehendak untuk senantiasa memperoleh hidup yang lebih baik, bebas dari kemiskinan, bebas dari ketimpangan sosial, budaya dan ekonomi. Kehendak rakyat untuk memperoleh kehidupan yang lebih baik, diselenggarakan secara hikmat dan bijaksana melalui penyampaian argumentasi *in optima forma* (Visser 't Hooft-Arief Sidharta, 2005: 35) di dalam parlemen, maupun di dunia ilmu pengetahuan hukum di Indonesia. UU Nomor 23 Tahun 2014 hanya mengatur kewenangan terbatas dari sisi domain dan rentang kendali bagi provinsi dalam mengola sumberdaya di wilayah laut, serta penyelenggaraan pemerintahan berasas Tugas Pembantuan untuk pengelolaan laut di provinsi kepulauan yang tentu saja hal demikian tak sejalan dengan aspirasi rakyat di wilayah kepulauan.

Kondisi ini telah menyebabkan ketimpangan dalam pembangunan di beberapa daerah, khususnya daerah di wilayah kepulauan, yang memiliki wilayah laut yang luas. Masyarakat menyadari keterkaitan ekologis antara darat (pulau-pulau kecil yang ditematinya) dengan laut di sekitarnya, bahkan yang mengantarai pulau-pulau di dalam lingkup provinsi, dimana laut dan darat secara ekosistem tidak dapat dipisahkan, dan dipandang sebagai

kesatuan yang utuh dimana sistem pengelolaan, pemanfaatan, pengamanan, serta pelestarian merupakan tanggungjawab semua komponen masyarakat termasuk pemerintah daerah di wilayah kepulauan. Di lain pihak, masyarakatpun menghendaki adanya perlindungan terhadap entitas dan nilai nilai sosial sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dengan memperhatikan prinsip-prinsip kearifan lokal dan konsep diri masyarakat kepulauan.

Dengan demikian, rencana pembentukan UU Daerah Kepulauan didasarkan pada aspirasi dan kehendak yang hduoudp dalam masyarakat. Melihat otentisitas dan maknanya, aspirasi dan kehendak tersebut jelas dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan untuk menjaga kebesaran NKRI dan kemajuan hidup warga di wilayah-wilayah kepulauan. Disini letak dan korelasi dari makna sila keempat Pancasila perihal kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan.

5. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Pembentukan UU Daerah Kepulauan juga meresonansi dan disifati oleh makna sila “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” di dalam Pancasila. Penyelenggaraan wewenang pemerintahan di ruang wilayah yang didominasi lautan dilangsungkan (berkonsentrik) di atas ruang wilayah yang geografisnya ditetapkan dalam suatu UU tersendiri. Makna “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” didasarkan pada hikmat dan kebijaksanaan atau berdasar kebajikan dalam memperlakukan pemerintah dan rakyat di dalam ruang wilayah yang secara geografis maupun kondisi sosial budaya sangat beragam dan khas/unik.

Penyelenggaraan wewenang pemerintahan di atas ruang-ruang kontinental yang didominasi daratan maupun pada ruang wilayah yang didominasi lautan patut diselenggarakan secara berkeadilan dan berkeseimbangan berdasar kebajikan para perumus kebijakan karena setiap manusia atau masyarakat yang berada di dalam tiap kategori ruang wilayah, memiliki kedudukan yang sama. Dengan demikian masyarakat bersama

pemerintah di provinsi berbasis kepulauan seharusnya memiliki akses penuh di atas geografi yang ditetapkan dalam Undang-Undang pembentukan provinsi maupun kabupaten/kota bersangkutan, sama seperti yang diberlakukan terhadap masyarakat bersama pemerintah di atas geografi wilayah daratan yang memiliki akses penuh atas geografi pulau besar yang luas, bahkan termasuk perairan pedalaman di sekitarnya.

Sebaliknya, guna menghindari ketidakadilan politik terhadap masyarakat dan pemerintah di wilayah kepulauan, maka masyarakat dan pemerintah di pulau-pulau dalam lingkup wilayah kepulauan perlu memperoleh akses atas sejumlah besar ruang wilayah atau teritori di perairan kepulauan. Jadi, hakekat daerah di wilayah kepulauan berarti memberikan secara adil, berdasarkan hikmat dan kebajikan, proses atau cara-cara bertindak atau bereaksi secara tertentu dalam relasi dengan manusia (masyarakat dan pemerintah) dalam ruang wilayah mereka, maupun relasi dengan segala sesuatu dalam arti ekonomi (sumber daya alam), relasi-relasi sosial, budaya, sipil dan politik. Keadilan dimaksud bisa tercapai jika tidak mengosongkan atau mengurangi wewenang masyarakat dan pemerintah di wilayah kepulauan dalam mengelola sumber daya dan modalitas dalam ruang wilayahnya. Kepada mereka diberikan wewenang dan dukungan pendanaan memadai untuk mengelola realitas kompleks (geografi kepulauan dan sosio-budaya kemaritiman) baik di daratan maupun perairan laut dalam ruang wilayahnya.

B. Landasan Sosiologis

Melihat hasil-hasil studi empirik dan uji sahih yang dilakukan DPD RI di sejumlah daerah kepulauan¹⁰⁷, jelas bahwa pembentukan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan ini mencerminkan suatu kebutuhan hukum dalam rangka merespon fakta-fakta empiris terkait perkembangan masalah di

¹⁰⁷ Penjelasan mengenai rangkaian kegiatan di atas dapat dibaca lebih lanjut pada penjelasan mengenai metode kerja dalam Bab I Nasakah Akademik ini.

wilayah kepulauan serta kebutuhan masyarakat akan pengaturan berbagai dimensi kehidupan yang melingkupinya. Sebagai resolusi atas masalah dan upaya kebijakan untuk menata layanan publik, pembangunan serta penyelenggaraan pemerintahan maka para pembentuk UU ini menangkap dan menyerap berbagai aspirasi dan potensi yang merupakan basis dari fakta empiris kehidupan sosial bermasyarakat di wilayah kepulauan.

Kenyataan empiris yang paling elementer di sini adalah terkait keberadaan rupa bumi tertentu di wilayah NKRI yang bernama kepulauan masih relatif belum merasakan hadirnya Negara lewat aneka instrumen kebijakan dan program: regulasi, pengelolaan wilayah, pembangunan ekonomi, layanan publik dan perlindungan sosial. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini berorientasi kepada pembangunan daratan belum mampu mewujudkan keadilan dan pemerataan (melalui pelayanan publik, pembangunan ekonomi dan perlindungan sosial) bagi masyarakat di daerah kepulauan. Fakta ketidakadilan pembangunan di daerah kepulauan, misalnya, dapat kita lihat pada kebijakan fiskal pemerintah selama ini.

Tabel 4.1 Alokasi Fiskal

Dalam Rp. Triliun	Total Pendapatan	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Dana Transfer (DAU, DBH, DAK, dan lain-lain)	Lain-lain Pendapatan yang Sah
I. Total APBD Nasional	1,051.34	243.01	664.51	143.82
II. Total APBD Daerah Kepulauan	105.58	13.86	79.63	12.09
a. Provinsi Kepulauan (7 Provinsi)	24.35	6.37	17.36	0.62
Rata-rata Provinsi Kepulauan	3.48	0.91	2.48	0.09
b. Kab/Kota Kepulauan (80 Kab/Kota)	81.23	7.49	62.27	11.46
Rata-rata Kab/Kota Kepulauan	1.02	0.09	0.78	0.14
III. Total APBD Daerah Bukan Kepulauan	945.75	229.14	584.88	131.73
a. Provinsi Bukan Kepulauan (27 Provinsi)	294.60	134.71	135.98	23.91
Rata-rata Provinsi Bukan Kepulauan	10.91	4.99	5.04	0.89
b. Kab/Kota Bukan Kep. (428 Kab/Kota)	651.15	94.43	448.90	107.82
Rata-rata Kab/Kota Bukan Kep.	1.52	0.22	1.05	0.25

Data ini menunjukkan rerata penerimaan daerah kepulauan dan dana transfer yang diterima dari Pemerintah Pusat jauh lebih rendah dan tidak proporsional (tak adil secara fiskal) dibandingkan daerah bukan kepulauan. Padahal, tanpa

intervensi melalui instrumen fiskal tersebut, daerah-daerah kepulauan yang memang memiliki ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap Pemerintah Pusat tersebut akan semakin sulit membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Pada sisi lain, biaya pembangunan di daerah kepulauan yang jauh lebih tinggi dari standar harga atas item sejenis di daerah bukan kepulauan membuat “nilai tukar” atau harga uang di daerah kepulauan secara riil menjadi lebih “murah”.

Pada level strategis, Indonesia sudah lama diakui secara internasional sebagai negara kepulauan. Namun sayangnya, ke dalam (*internal governance*), upaya menerjemahkan konsepsi negara kepulauan tersebut ke level daerah lewat desain tata kelola daerah kepulauan justru belum nampak signifikan. Bahkan, sebagian ilmuwan memberikan kesimpulan tegas bahwa sejatinya pemerintah gagal hadir di laut secara signifikan, gagal membangun kapasitas memerintah di laut kepulauan secara efektif¹⁰⁸. Ironisnya, pada satu sisi laut kita seolah menjadi rebutan dan konflik (*battle-ground*) berbagai instansi vertikal Pusat di daerah, dan pada sisi lain sekaligus menjadi tanah tak bertuan di mana beragam tindak kejahatan terjadi: *illegal fishing*, jalur *trafficking*, pembuangan limbah beracun, dan sebagainya.

Fakta empirik ini hendak diperbaiki lewat perlakuan khusus berupa pemberian pengakuan dan penghormatan sebagai pintu masuk bagi hadirnya Negara, sekaligus sebagai langkah dukungan atas Nawacita Presiden Joko Widodo untuk “membangun Indonesia dari pinggir”. Di sini letak arti dan relevansi hadirnya suatu UU tersendiri dalam rangka mengupayakan penyelesaian masalah dan mewadahi kebutuhan nyata pengelolaan geografi kepulauan dan sosio-budaya kemaritiman di wilayah kepulauan. Bias paradigma pembangunan “Pulau Besar” yang *inward looking*, statis, agraris dan hirarkis hendak diseimbangkan dengan paradigma pembangunan kepulauan (sebagai jalan tengah paradigma pembangunan “Pulau Besar” dan

¹⁰⁸ Daniel Mohammmad Rosyid, “*Paradigma Kepulauan Pembangunan Indonesia Abad 21*”, Pidato Pengukuhan Guru Besar ITS Surabaya, 2010.

paradigma pembangunan “kelautan”) yang *outward looking*, dinamis dan egaliter bagi daerah-daerah kepulauan. Inilah paradigma yang tidak memisahkan tanah dan air, daratan dan lautan, tetapi sebagai satu kesatuan integral tanah-air.

Sebagaimana kita ketahui, secara geografi daerah-daerah di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga karakteristik: (1) daerah dengan karakteristik terestrial atau daerah kontinental; (2) daerah dengan karakteristik terestrial-akuatik dimana wilayah darat lebih besar dari wilayah laut; (3) daerah akuatik-terestrial dimana wilayah laut lebih besar dari wilayah darat atau daerah kepulauan. Karakteristik geografis dari daerah-daerah ini perlu mendapat perhatian dalam kebijakakan pemerintah sehingga tercipta peluang pemerataan pembangunan secara proporsional. Dalam konteks ini, perwujudan keadilan dan percepatan pembangunan daerah di seantero wilayah NKRI hanya bisa dilakukan atas dasar pembedaan perlakuan (tindakan afirmasi) berdasarkan karakteristik wilayah secara berkeadilan dan berkepastian hukum.

Problem kebijakan dan desain program yang menjadi dasar sosiologis bagi kebutuhan dibuatnya UU tersendiri ini juga adalah (a) terbatasnya sarana/prasarana pelayanan dasar dan pelayanan strategis lainnya, atau belum berkualitasnya berbagai layanan pemerintahan baik layanan publik maupun sipil; (b) terbatasnya kemampuan keuangan daerah dan ketergantungan fiskal yang tinggi kepada pemerintah Pusat; (c) biaya transportasi dalam rangka pelayanan pemerintahan yang sangat mahal; (d) terbatasnya aksesibilitas dan keadilan akses bagi masyarakat secara umum; (e) masih adanya isolasi fisik, marjinalisasi komunitas sosial, disparitas ekonomi antar penduduk (*inequality*) dan antar-daerah (*regional disparity*); (f) rendahnya kualitas sumber daya manusia dan minimnya intervensi layanan negara dan keberpihakan bagi pembangunan manusia melalui pemenuhan kebutuhan pendidikan dan kesehatan secara memadai.

Kekhususan dalam bentuk pengaturan khusus melalui suatu UU tersendiri ini merupakan dasar bagi penguatan kemampuan masyarakat dan pemerintah daerah untuk wilayah kepulauan dan sumber daya kepulauan (sumber daya gugus pulau, pesisir, laut, dasar dan bawah laut). Hasil-hasil sumber daya alam di dalam wilayah laut pedalaman pada sisi dalam antar pulau, merupakan sumber yang memenuhi kemaslahatan masyarakat di dalam daerah kepulauan maupun terhadap masyarakat Indonesia seluruhnya. Kelembagaan adat yang masih ada sampai saat ini dan masih berfungsi, merupakan lembaga-lembaga yang dikenal secara baik oleh masyarakat dan pemerintah masing-masing di wilayah kepulauan. Lembaga-lembaga adat sedemikian pada hakekatnya memiliki kapasitas untuk didinamisasikan bagi kehidupan masyarakat dalam daerah di wilayah kepulauan.

Selain itu, kerjasama di bidang perekonomian/usaha yang dilakukan masyarakat di pulau-pulau, yang saat ini dilakukan secara tradisional dan dalam skala kecil dan menengah, dapat didinamisasikan menjadi kelompok kerja sama dalam bidang usaha yang lebih besar. Pemerintah Daerah di wilayah kepulauan mengenal secara baik kelompok-kelompok kerjasama yang ada pada masyarakat di lingkup masing-masing. Praktek-praktek yang telah mentradisi dalam masyarakat di wilayah kepulauan, dapat menjadi *locus of power* yang berguna di masa depan. Cara demikian diyakini dapat memberdayakan dan mengangkat masyarakat dari kemiskinan dan ketertinggalan, dengan tetap memperhitungkan prinsip negara kesatuan, kenusantaraan dan konsep kemaritiman. Masyarakat yang menempati pesisir dan pulau-pulau kecil masih memiliki kemampuan mengelola sumber daya alam di perairan laut yang berada pada sisi dalam (antar pulau) di wilayah kepulauan.

Hal ini dapat dihubungkan dengan pandangan sebagaimana yang disampaikan Titahelu (2010) bahwa masalah wewenang pemerintahan daerah di wilayah kepulauan berhubungan erat dengan kehendak melakukan *self-regulation* oleh pemegang otoritas di pemangku otoritas (pemda) setempat,

yang melibatkan masyarakat hukum adat di wilayah-wilayah kepulauan yang kehidupannya berkaitan dengan pulau-pulau yang ditempatinya dan laut sebagai sumber mata pencharian/penghidupan. Esensi *self-regulation* ini berkaitan dengan keragaman susunan sosial maupun ekonomi, dan juga sarana kebijakan guna mencapai pemenuhan hak-hak sipil, politik, budaya dan ekonomi bagi penduduk dalam wilayah kepulauan.

Sementara itu, pengelolaan kehidupan bermasyarakat dan bernegara di tingkat lokal (pedesaan di pulau kecil), bahkan di beberapa tempat di tingkat kabupaten, memperlihatkan adanya peran-peran dan fungsi institusi adat, maupun institusi sosial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang erat hubungannya dengan pengelolaan sumber daya alam mereka. Bagi elemen-elemen masyarakat tertentu laut dipandang tidak terpisah dari daratan. Laut dipandang sebagai daratan berair seperti pandangan masyarakat di Kepulauan Kei, Maluku Tenggara. Laut menjadi ruang hidup, kosmologi berpikiri dan sekaligus sumber orientasi kebudayaan yang egaliter dan terbuka. Hal ini mengandung makna filosofis yang dalam bahwa antara laut dan darat terajut interrelasi ekologi dalam suatu ekosistem kepulauan yang tak dapat dipandang secara terpisah. Di sini, paradigma sosial kepulauan nampak nyata dan fundamental: berlabuh dari laut yang penuh gejolak ke daratan yang tenang. Inilah kosmologi kepulauan yang sering diabaikan para pengambil kebijakan selama ini.

Dalam konteks tersebut, makna “perlakuan khusus” terhadap pemerintah dan masyarakat pada daerah-daerah di wilayah kepulauan hendaknya dilakukan bukan semata-mata sebagai sebuah bentuk tindakan istimewa melainkan perlakuan khusus atas ruang wilayah yang didominasi oleh lautan sebagai satu kesatuan geografis secara utuh baik di darat maupun perairan laut pada sisi-sisi dalam antar pulau atau laut pedalaman. Selain itu, oleh karena ruang wilayah yang didominasi lautan “... memiliki kekhususan lingkungan fisik, ekosistem, maupun biologis, yang berperan terhadap perekonomian maupun sosial budaya masyarakatnya”, dan bersama-sama

merupakan kekayaan sekaligus kekuatan yang tidak ternilai harganya yang mendorong tercapainya kehidupan yang sejahtera bagi manusia yang ada di dalamnya” (Titahelu, *ibid*).

Dengan demikian, para pembentuk Undnag-undang ini memperoleh dasar atau argumentasi sosiologis (berbasis/bertolak dari fakta-fakta empirik di wilayah kepulauan) untuk merespon masalah dan mewedahi kebutuhan masyarakat:

- 1) Adanya rupa bumi dalam wilayah NKRI yang cukup klama tidak merasakan hadirnya Negara atau bahkan Negara gagal memerintah secara efektif. Rupa bumi dimaksud adalah daerah-daerah di wilayah kepulauan di *archipelagic state* Indonesia yang telah lama diakui dunia internasional, dan kini perlu bersambung secara konsisten dengan penguatan tata kelola ke dalam (*internal governance*) guna mengelola wilayah kepulauan dan segala sumber daya kepulauan (sumber daya gugus pulau, pesisir, laut, serta dasar dan bawah laut) di dalamnya.
- 2) Penegasan dan pemberian makna hukum batas geografi daerah (termasuk laut) di wilayah yang ditetapkan di dalam ini. Dalam rentang kendali wilayah dimaksud akan disusun elemen-elemen pemerintahan khusus: kewenangan atas urusan-urusan khusus, desain kelembagaan (pemerintahan dan institusi sosial) khusus, skema keuangan khusus, serta kemungkinan-kemungkinan model desentralisasi asimetris lainnya. Kekhususan tersebut adalah tindakan afirmatif Negara untuk memastikan efektifitas penyelenggaran pemerintahan, akselerasi pembanguna ekonomi, serta menjamin peningkatan mutu layanan dasar dan layanan strategis lainnya bagi pembangunan manusia dan keadilan antarwarga antardaerah sebagai jalan bagi penguatan integrasi negara-bangsa Indonesia.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis yang mendasari pembentukan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan tidak saja bertolak dari problem atau kekurangan hukum terkait pengaturan Pemerintahan di Wilayah Kepulauan saat ini (tidak cukup terakmodir dalam produk hukum positif yang ada) tetapi terutama hendak **mengisi kekosongan hukum** dalam mengatur berbagai esensi kebijakan yang dinilai penting bagi merekayasa pembangunan daerah-daerah di wilayah kepulauan sekaligus sebagai strategi akselerasi untuk menutup pautan kemajuan (ketimpangan dan masalah keadilan akses) dari daerah-daerah berkembang/maju yang pada umumnya berada di wilayah berkarakter kontinental. Kekosongan hukum dimaksud juga berimplikasi kepada pertimbangan akan eksistensi aturan yang telah ada dan/atau perubahan atas aturan atau sebagian isi aturan atau bahkan pencabutan atas aturan atau sebagian isi aturan lain guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat wilayah kepulauan.

Kekosongan hukum atau kekuarangan pengaturan dalam konstruksi hukum Indonesia tersebut--sebagai titik tolak yuridis bagi perlunya mengisi kebutuhan hukum melalui pembentukan UU ini--terbukti dari tidak ada atau minimnya kerangka regulasi yang melandasi kebijakan pemerintah untuk membangun dan mengelola kepulauan dalam konteks **posisi geopolitik**, sebagai **basis potensi sumber daya kelautan**, serta sebagai **basis pembangunan kelautan**. Masalah demikian bisa dilihat secara jelas dalam peraturan perundang-undangan mengenai wilayah negara, peraturan perundang-undangan bidang sektoral, peraturan perundang-undangan pembentukan daerah otonom (propinsi dan kabupaten/kota) di wilayah kepulauan, serta peraturan perundang-undangan pemerintahan dan keuangan daerah. Sebagaimana dibaca pada Bab III, dari kajian yuridis yang dilakukan dapat disimpulkan “...**terjadi kekosongan hukum** yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di wilayah laut dan juga tidak ada satu undang-undang yang mengatur tentang pemanfaatan, pengelolaan dan

*penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan. Demikian juga Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang ada **tidak cukup mengatur** tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah Kepulauan. Sehingga tidak ada kepastian hukum khusus untuk pengelolaan wilayah laut serta penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan.”*

Dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah (sejak UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah hingga dewasa ini) memang nampak jelas pengabaian Negara atas realitas kepulauan yang beragam dan khusus/unik itu dalam tataran kebijakan. Kerangka regulasi Pemerintah lebih berfokus mengatur pengelolaan wilayah darat (paradima “Pulau Besar” atau kontinental) dan tidak pernah menyadari adanya “kekhususan” wilayah laut (paradigma kelautan)¹⁰⁹ dan wilayah kepulauan (paradigma kepulauan) yang sejatinya perlu di diatur secara khusus sebagaimana amanat UUD 1945 lewat Pasal 18A Ayat (1) ihwal “*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*”, Pasal 18B Ayat (1) yang menegaskan “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”, serta Pasal 25A ihwal hakikat eksistensial NKRI sebagai “*sebuah Negara Kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang*”.

Dari segi filsafat hukum, hal-hal yang diuraikan di atas dapat dipandang sebagai realitas materiil yang melandasi asas-asas hukum dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa-bernegara yang majemuk secara geografis (kepulauan) dan sosio-budaya (kemaritman) Indonesia. Menurut Karl Larenz (van Eikema Hommes, 1981: 2 25-227) asas-asas hukum ini memiliki

¹⁰⁹ Berbagai paradigma pengelolaan wilayah ini dapat dibaca dalam naskah Daniel Mohammad Rosyid, “*Paradigma Kepulauan Pembangunan Indonesia Abad 21*”, Pidato Pengukuhan Guru Besar ITS Surabaya, 2010.

sifat normatif, *constitutieve apriori*, sebagai *transcendentale voorwaarde* yang mendasari adanya hukum positif di Indonesia, dalam hal ini tentang penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kepulauan, **dengan wewenang pemerintahan daerahnya (urusan), wewenang atas wilayah yang ditetapkan baginya (ruang), serta wewenang atas sumber daya alam kelautan maupun daratan yang ada di wilayahnya (fiskal dan manajemen wilayah).**

Asas hukum tentu bukanlah kaidah hukum yang konkrit, namun merupakan latar belakang dibentuknya suatu peraturan yang konkrit, serta bersifat umum atau abstrak. Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan wajib bagi setiap pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mencantumkan asas-asas yang digunakan dalam penyusunan UU tersebut ke dalam suatu kaidah. Melalui penyesuaian terhadap kebutuhan aktual pembentukan UU yang baru ini, asas-asas formil dan materiil yang digunakan dapat diuraikan sebagai berikut:

- A. Asas kepastian hukum: setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan, memberi kepastian yang menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah di wilayah kepulauan.
- B. Asas desentralisasi: penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- C. Asas Rekognisi: adanya pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman dan kekhususan realitas geografis kepulauan dan sosio-budaya kemartiman (termasuk masyarakat dan kearifan lokal terutama masyarakat hukum adat) di daerah-daerah berbasis wilayah kepulauan.

- D. Asas keadilan: berpegang pada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak, dan tidak sewenang-wenang dalam pemanfaatan sumber daya di wilayah kepulauan.
- E. Asas kearifan lokal: setiap materi muatan peraturan perundangan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan, memberi peluang bagi diterapkannya kebiasaan-kebiasaan yang mendorong pertumbuhan pembangunan berdasarkan karakteristik wilayah kepulauan masing-masing yang berfungsi untuk melindungi lingkungan dan pemenuhan kesejahteraan masyarakat.
- F. Asas akuntabilitas: pengelolaan wilayah kepulauan dilakukan secara terbuka dan dapat di-pertanggungjawabkan.
- G. Asas partisipasi masyarakat: keterlibatan masyarakat dalam semua proses penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan dan proses pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan UU Daerah Kepulauan.
- H. Asas keterpaduan: adanya integrasi kebijakan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam rangka pengelolaan daerah eilayah kepulauan.
- I. Asas keberlanjutan: pemanfaatan sumber daya harus dilakukan secara hati-hati dengan melihat keberlanjutan pembangunan untuk masa depan wilayah kepulauan.
- J. Asas proporsionalitas: pengutamaan akan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.

Sementara pada tataran makro terdapat sejumlah landasan hukum dalam pengertian peraturan perundang-perundangan yang dijadikan dasar “Menimbang” dan “Mengingat” dalam konsiderans UU Daerah Kepulauan:

- A. Landasan Hukum Dasar (*metayuridis*): Pancasila, sebagai klasifikasi hukum umum abstrak.
- B. Landasan Konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945, sebagai tipologi dari Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan dengan aturan Penyelenggaraannya, menjadi Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan: Pasal 1 dan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945; Pasal 18A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945; Pasal 18A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945; Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945; Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945; Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945; serta Pasal 28A-28J UUD NRI Tahun 1945.
- C. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) Nomor XV/MPR/1998, dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan lain di bawah ini merupakan bentuk pengertian umum konkrit dari Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan dan aturan Penyelenggaraannya, menjadi Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan.
- D. Sejumlah Undang-undang mengenai wilayah negara, Undang-undang sektoral, Undang-undang bidang pemerintahan daerah dan keuangan daerah, serta Undang-undang pembentukan propinsi, kabupaten dan kota untuk daerah-daerah otonom di wilayah kepulauan. Makna “penggunaan” keempat kategori materi muatan dalam sejumlah Undang-undang tersebut lebih bersifat sebagai titik tolak permasalahan hukum dan/atau kekosongan hukum bagi perlunya pembentukan UU Daerah Kepulauan ini.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG DAERAH KEPULAUAN

A. Jangkauan dan Arah Rancangan Undang-Undang Tentang Daerah Kepulauan

Jangkauan Rancangan Undang-undang ini lebih mencakupi aspek kewenangan atau otoritas penguasaan dan pengelolaan sumber daya di daratan pulau, kelautan dan perikanan di wilayah perairan laut pedalaman pada daerah kepulauan, dan pengaturan lain yang berhubungan dengannya yakni di bagian darat daerah kepulauan yang bersangkutan.

Istilah “Daerah Kepulauan” tidak dimaksudkan untuk mengubah bentuk dan susunan pemerintahan pada daerah-daerah yang memiliki luas lautan yang lebih besar dari luas daratan. Dengan kata lain daerah kepulauan adalah daerah yang terdiri dari wilayah pulau-pulau kecil dan sedang, serta perairan pedalaman lautan di antaranya, dan luas perairan pedalaman laut ini jauh lebih besar dari wilayah daratan.

Hal di atas dikedepankan oleh karena dalam undang-undang pembentukan provinsi dan/atau kabupaten/kota yang bersangkutan, disebutkan adanya batas-batas wilayah. Arti dari kata batas secara geografis adalah garis perhinggaan wilayah pada satu daerah, yang di atasnya terdapat pemegang otoritas tertentu. Arti ini memiliki implikasi terhadap kewenangan-kewenangan. Disadari bahwa kewenangan tertinggi, yang diartikan sebagai kedaulatan, ada di dalam tangan negara. Namun untuk mengatur, mengelola dan memanfaatkannya, negara menyerahkan kewenangan itu kepada bagian-bagian negara yakni provinsi dan/atau kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam konstitusi. Dengan demikian maka provinsi dan/atau kabupaten kota sebagai bagian dari negara memegang wewenang mengatur, mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya yang ada di dalam wilayah

yang ditetapkan baginya, baik wilayah darat (termasuk wilayah perairan danau, sungai), maupun wilayah perairan laut pedalaman.

Pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya yang ada di dalam wilayah provinsi berbasis daratan mencakupi semua sumber daya di darat maupun di laut yang merupakan kesatuan wilayah yang utuh.

Paralel dengan hal tersebut maka pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya yang ada dalam daerah kepulauan mencakupi semua sumber daya di darat dan juga di laut yang masuk dalam keutuhan wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota di wilayah kepulauan. Perairan laut di antara pulau-pulau dalam wilayah kepulauan (seluruh gugus pulau) inilah yang disebut sebagai perairan laut pedalaman Daerah Kepulauan.

Jadi, dimaksudkan dengan wilayah perairan laut pedalaman Daerah Kepulauan adalah: sisi-sisi dalam perairan laut yang berada di antara seluruh rangkaian pulau dalam Daerah Kepulauan yang dimulai dari 12 mil laut dari perhinggian terluar garis lurus kepulauan, ke arah perairan laut di dalam lingkaran yang merangkaikan pulau-pulau.

Rancangan Undang-Undang tentang Daerah Kepulauan yang diusulkan tidak mengubah bentuk dan susunan pemerintahan umumnya.

B. Sasaran yang Ingin Dicapai

Sasaran yang ingin dicapai adalah adanya keleluasaan menyelenggarakan pemerintahan yang otonom secara lebih tepat pada daerah-kepulauan, yang dijalankan di dalam wilayah-wilayah darat dan laut (khususnya wilayah perairan laut pedalaman) yang menjadi bagiannya. Keleluasaan menyelenggarakan pemerintahan yang otonom secara lebih tepat ini diperlukan agar pemerintahan pada daerah-daerah kepulauan dapat turut serta secara signifikan menyelenggarakan pembangunan dengan menggunakan seluruh sumber daya alam di darat dan di laut (perikanan dan

sumber daya kelautan) yang ada di dalam wilayah masing-masing, dengan menurut-sertakan sumber daya manusia dalam wilayahnya.

Penggunaan seluruh sumber daya alam di darat dan di laut (perikanan dan sumber daya kelautan) yang ada pada daerah kepulauan oleh masing-masing daerah kepulauan, merupakan pemenuhan dari maksud yang ditetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Materi Muatan

1. Ketentuan Umum

Pokok-pokok Ketentuan tentang Daerah Kepulauan ini mengatur hal hal sebagai berikut: Bab I ketentuan umum. Bagian ini mengatur sebagai berikut:

1. Daerah Kepulauan adalah daerah yang memiliki karekteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang didalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya.
2. Daerah Provinsi Kepulauan adalah daerah provinsi yang memiliki karekteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang didalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya.
3. Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan adalah daerah kabupaten/kota yang memiliki karekteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang didalamnya terdapat pulau-pulau yang

membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya.

4. Pulau-Pulau Kecil Terluar yang selanjutnya disingkat PPKT adalah pulau-pulau kecil yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan hukum internasional dan nasional.
5. Wilayah Pengelolaan Laut adalah ruang laut yang menjadi bagian wilayah provinsi dan wilayah kabupaten/kota.
6. Perairan Kepulauan adalah perairan yang terletak pada sisi dalam garis pangkal lurus kepulauan tanpa memperhatikan kedalaman atau jaraknya dari pantai.
7. Perairan Pedalaman adalah semua perairan yang terletak pada sisi darat dari garis air rendah pantai-pantai Indonesia, termasuk kedalamannya semua bagian dari perairan yang terletak pada sisi darata dari suatu garis penutup.
8. Perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungan mulai dari sebelum produksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran yang dilaksanakan dalam satu sistem.
9. Dana Perimbangan adalah jenis dana transfer yang bersumber dari pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan kepada Daerah baik berupa dana transfer umum maupun Dana Transfer Khusus untuk mendanai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Daerah serta selaras dengan prioritas nasional.
10. Dana Transfer Khusus adalah jenis Dana Perimbangan berupa dana alokasi khusus fisik dan dana alokasi khusus nonfisik yang dialokasikan dalam APBN kepada Daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus, baik fisik maupun operasional, dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas

pelayanan publik yang merupakan urusan Daerah sesuai kebutuhan dan prioritas Daerah, serta selaras dengan prioritas nasional.

11. Dana Khusus Kepulauan yang selanjutnya disingkat DKK adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan untuk mendukung pembangunan Daerah Kepulauan.
12. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden dan Menteri sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
13. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
14. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

2. Asas-asas

RUU tentang Daerah Kepulauan diselenggarakan berdasarkan pada asas sebagai berikut: asas: kepastian hukum; desentralisasi; rekognisi; keadilan; kearifan lokal; akuntabilitas; partisipasi masyarakat; keterpaduan; keberlanjutan; dan proporsionalitas.

Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan, memberi kepastian yang menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah di wilayah kepulauan.

Yang dimaksud dengan “asas desentralisasi” adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Yang dimaksud dengan “asas rekognisi” adalah adanya pengakuan dan penghormatan terhadap keragaman dan kekhususan realitas geografis kepulauan dan sosio-budaya kemartiman (termasuk masyarakat dan kearifan lokal terutama masyarakat hukum adat) di daerah-daerah berbasis wilayah kepulauan.

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah berpegang pada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak, dan tidak sewenang-wenang dalam pemanfaatan sumber daya di wilayah kepulauan.

Yang dimaksud dengan “asas kearifan lokal” adalah setiap materi muatan peraturan perundangan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan, memberi peluang bagi diterapkannya kebiasaan-kebiasaan yang mendorong pertumbuhan pembangunan berdasarkan karakteristik wilayah kepulauan masing-masing yang berfungsi untuk melindungi lingkungan dan pemenuhan kesejahteraan masyarakat.

Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah pengelolaan wilayah kepulauan dilakukan secara terbuka dan dapat di-pertanggungjawabkan.

Yang dimaksud dengan “asas partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam semua proses penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah kepulauan dan proses pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan.

Yang dimaksud dengan “asas keterpaduan” adalah adanya integrasi kebijakan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam rangka pengelolaan daerah kepulauan.

Yang dimaksud dengan “asas keberlanjutan” adalah pemanfaatan sumber daya harus dilakukan secara hati-hati dengan melihat keberlanjutan pembangunan untuk masa depan wilayah kepulauan.

Yang dimaksud dengan “asas proporsionalitas” adalah pengutamaan akan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara dengan tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang menguntungkan diri sendiri, kelompok, dan/atau pihak ketiga, yang dapat merugikan kepentingan umum, bangsa, dan negara.

3. Pokok-pokok Ketentuan tentang Daerah Kepulauan

Daerah Kepulauan bertujuan: (a) menjamin kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah Kepulauan; (b) mengakui dan menghormati kekhususan dan keragaman karakteristik geografis dan sosial budaya Daerah Kepulauan; (c) mewujudkan pembangunan Daerah Kepulauan yang berkeadilan, mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berdaya saing, serta meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkelanjutan; dan (d) memberikan perlindungan dan keberpihakan terhadap hak-hak masyarakat di Daerah Kepulauan.

Ruang lingkup pengaturan Daerah Kepulauan meliputi hal-hal pokok: Daerah Kepulauan dan wilayah pengelolaan; urusan Pemerintahan; pendanaan Daerah; pembangunan daerah; masyarakat Daerah Kepulauan; pengelolaan dan pemanfaatan Pulau kecil terluar; dan partisipasi masyarakat.

Bab tentang Daerah Kepulauan dan Wilayah Pengelolaan mengatur tentang Penetapan Daerah Kepulauan. Daerah Kepulauan terdiri atas: Daerah Provinsi Kepulauan; dan Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan (Pasal 5). Penetapan Penetapan provinsi menjadi Daerah Provinsi Kepulauan dilakukan dengan memperhatikan: karakteristik Daerah Provinsi Kepulauan secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari wilayah daratan; beberapa Pulau yang membentuk gugusan Pulau sebagai satu kesatuan geografi, ekonomi, pertahanan keamanan, dan politik yang integral; dan memiliki paling sedikit 1/5 (satu per lima) jumlah Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan yang tersebar di gugusan Pulau yang berbeda (Pasal 6 ayat (1)).

Selanjutnya mengenai Penetapan Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan, dalam Pasal 7 ayat (1) mengatur yaitu dilakukan dengan memperhatikan:

karakteristik kabupaten/kota secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari wilayah daratan; beberapa Pulau yang membentuk gugusan Pulau sebagai satu kesatuan geografi, ekonomi, pertahanan keamanan, dan politik yang hakiki; dan memiliki paling sedikit 2 (dua) kecamatan yang tersebar di gugusan Pulau yang berbeda.

Sedangkan Provinsi dan kabupaten/kota baru yang akan ditetapkan sebagai daerah otonom, dapat diberikan status sebagai Daerah Provinsi Kepulauan dan Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan dengan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1). Status sebagai Daerah Provinsi Kepulauan dan Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Undang-undang mengenai pembentukan daerah otonom bersangkutan.

Wilayah Pengelolaan diatur dalam Pasal 9. Wilayah pengelolaan ini terdiri atas: a. wilayah pengelolaan darat; dan Wilayah Pengelolaan Laut. Wilayah pengelolaan darat provinsi dan/atau kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan provinsi dan/atau kabupaten/kota masing-masing. Adapun batas-batasnya sebagai berikut: Wilayah Pengelolaan Laut Daerah Provinsi Kepulauan sejauh 4 (empat) mil sampai dengan 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis batas pantai ke arah laut lepas. Wilayah Pengelolaan Laut Daerah Provinsi Kepulauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup Perairan Pedalaman, perairan kepulauan, dasar laut dan tanah dibawahnya, termasuk sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya. Wilayah Pengelolaan Laut Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan paling jauh 4 (empat) mil laut diukur dari garis batas pantai ke arah laut lepas.

Bab Urusan Pemerintahan, diatur dalam Bab V. Bagian Kesatu, mengatur Urusan Pemerintahan Daerah Provinsi Kepulauan. Bagian kedua mengatur Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan.

Bagian Kesatu, mengatur Urusan Pemerintahan Daerah Provinsi Kepulauan. Pasal 12 mengatur Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi Kepulauan terdiri atas: urusan

pemerintahan konkuren; dan urusan pemerintahan umum (Pasal 12 ayat (1)). Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah. Pasal 12 ayat (3) mengatur Selain urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepada Daerah Provinsi Kepulauan diberikan tambahan kewenangan tertentu atas urusan pemerintahan yang meliputi bidang: kelautan dan Perikanan; perhubungan; energi dan sumber daya mineral; pendidikan tinggi; kesehatan; perdagangan antar Pulau dalam skala besar; dan ketenagakerjaan.

Bagian kedua, yakni mengenai Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan, Pasal 20 menetapkan (Pasal 20 ayat (1)) Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Wilayah Kepulauan terdiri atas: urusan pemerintahan konkuren; dan urusan pemerintahan umum. Adapun Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah (Pasal 20 ayat (2)). Pasal Pasal 20 ayat (3) menyatakan: Selain urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan diberikan penguatan kewenangan tertentu atas urusan pemerintahan yang meliputi bidang: pendidikan; kelautan dan Perikanan; kesehatan; dan perhubungan.

Bab VI mengatur tentang Pendanaan Daerah. Pasal 26 mengatur: Pelaksanaan pendanaan pembangunan Daerah Kepulauan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah Kepulauan menyusun anggaran pelaksanaan pendanaan pembangunan Daerah Kepulauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan memperhatikan karakteristik Daerah Kepulauan.

Penerimaan Daerah menurut Pasal 26, Penerimaan Daerah Kepulauan bersumber dari: pendapatan asli daerah; Dana Perimbangan; Dana Khusus

Kepulauan; dan dana lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai Pendapatan Asli Daerah, menurut Pasal 27 Pendapatan asli daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf a sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang mengatur mengenai hubungan keuangan pusat dan daerah dan Undang-Undang yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Selain pendapatan asli daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk Daerah Kabupaten/Kota Kepulauan diberikan jenis retribusi izin usaha Perikanan yang merupakan bagian dari retribusi perizinan tertentu.

Mengenai Dana Perimbangan, Dana Perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf b sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang mengatur mengenai hubungan keuangan pusat dan daerah.

Sedangkan Dana Khusus Kepulauan menurut Pasal 30 ayat (1) Pemerintah mengalokasikan DKK paling sedikit 5% (lima persen) dari dan di luar pagu dana transfer umum. Selanjutnya menurut Pasal 30 ayat (2)) DKK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk membantu mendanai pengembangan sektor ekonomi kelautan prioritas dan pembangunan sarana dan prasarana laut, darat dan udara sesuai karakteristik Daerah Kepulauan. DKK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperuntukkan bagi dan dikelola Pemerintah Daerah Kepulauan yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah. (Pasal 30 ayat (2)).

Mengenai Pembangunan Daerah, diatur sebagai berikut: Pemerintah Daerah Kepulauan menyelenggarakan Pembangunan Daerah Kepulauan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah (Pasal 30 ayat (1)). Selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah Kepulauan menyelenggarakan pembangunan Daerah Kepulauan yang meliputi: perencanaan pembangunan; sektor ekonomi kelautan prioritas; dan sarana dan prasarana daerah.

Perencanaan Pembangunan diatur sebagai berikut: Daerah Kepulauan menyusun Perencanaan pembangunan Daerah Kepulauan berdasarkan kesatuan ruang darat, ruang laut, dan ruang udara yang utuh, komprehensif, dan terintegrasi. Perencanaan pembangunan ini berbasis gugus Pulau dan kawasan laut Pulau.

RUU ini juga mengatur mengenai Sektor Ekonomi Kelautan Prioritas. Sektor ekonomi kelautan prioritas di Daerah Kepulauan meliputi: Perikanan tangkap; Perikanan budi daya; industri pengolahan hasil Perikanan; industri bioteknologi; pertambangan dan energi sumber daya mineral; pariwisata bahari; pelayaran; jasa kelautan; sumber daya wilayah Pulau kecil; hutan mangrove; dan sumber daya baru dan terbarukan.

Mengenai Pembangunan Sarana dan Prasarana Daerah, Daerah Kepulauan memprioritaskan pembangunan sarana dan prasarana laut, darat dan udara sesuai karakteristik Daerah Kepulauan masing-masing, yang terdiri atas dermaga perhubungan laut; dermaga pelabuhan Perikanan; kapal umum; kapal Perikanan; kapal riset Perikanan; laboratorium Perikanan; balai riset Perikanan; gudang pendingin Perikanan; tempat pelelangan ikan; menara mercusuar; dan markas keamanan laut. Sarana dan prasarana darat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: pendidikan berbasis kepulauan; kesehatan berbasis Kepulauan; pertanian berbasis kepulauan; dan Perikanan darat.

Mengenai masyarakat di daerah kepulauan diatur dalam bab VII. Pasal 36 ayat (1) menetapkan: Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengakui dan melindungi hak Masyarakat di Daerah Kepulauan. Dalam ayat (2) pasal ini ditentukan pula, Masyarakat di Daerah Kepulauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: masyarakat hukum adat; masyarakat lokal; dan masyarakat tradisional.

Pasal 37 mengatur mengenai Perlindungan Khusus Bagi Masyarakat di Pulau Kecil Terluar dan Terisolir. Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberikan perlakuan khusus bagi masyarakat di Pulau kecil, terluar dan terisolir. Perlakuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

jaminan pemenuhan kebutuhan fisik dasar dan perlindungan dari cuaca buruk dan ekstrem; perlindungan dari ancaman negara lain dan/atau kekuatan lain; layanan Pendidikan dasar dan menengah, dan kesehatan yang ditanggung oleh negara; bantuan biaya studi di sekolah tinggi Perikanan, perhubungan, kesehatan dan pendidikan yang diselenggarakan oleh kementerian terkait; perlindungan kesehatan gratis secara umum termasuk untuk persalinan; dan penyediaan angkutan perairan secara berkala dan terus menerus sepanjang tahun dalam bentuk pelayaran perintis dan/atau penugasan.

Selanjutnya mengenai pengelolaan dan pemanfaatan pulau kecil terluar, diatur bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah Kepulauan mengelola Pulau kecil terluar, yang dilakukan secara terpadu dan didanai melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Pengelolaan Pulau kecil terluar ini dilakukan dalam rangka: menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan; memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan; dan memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan. Pengelolaan meliputi bidang: sumber daya alam dan lingkungan hidup; infrastruktur dan perhubungan; pembinaan wilayah; pertahanan dan keamanan; dan ekonomi, sosial, dan budaya.

Pemanfaatan Pulau kecil terluar dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Kepulauan ditujukan untuk menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemanfaatan Pulau kecil terluar hanya dapat dilakukan untuk: pertahanan dan keamanan; kesejahteraan masyarakat; dan/atau pelestarian lingkungan.

Pemanfaatan Pulau kecil terluar dilakukan berdasarkan rencana zonasi yang ditetapkan oleh menteri yang membidangi urusan kelautan dengan mempertimbangkan masukan menteri/pimpinan lembaga pemerintah yang terkait. Ketentuan mengenai pemanfaatan Pulau kecil terluar diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat ini dapat dilakukan melalui banyak kegiatan seperti: penyusunan perencanaan pembangunan Daerah Kepulauan; penyusunan kebijakan kelautan di Daerah Kepulauan; pengelolaan dan pengembangan sumber daya laut; dan sebagainya. Ketentuan mengenai bentuk dan tata cara partisipasi masyarakat tersebut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

RUU ini akan diakhiri dengan Ketentuan Penutup yang mengatur tentang semua Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan langsung dengan Daerah Kepulauan wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada Undang-Undang ini pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku.

Selanjutnya Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Kesimpulan yang ditarik dari uraian di atas adalah sebagai berikut:

1. Pengaturan dalam undang-undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan bertolak dari aspirasi langsung masyarakat di daerah-daerah Kepulauan, yang disuarakan lewat *Focus Group Discussion* dengan para Senator (anggota-anggota DPD);
2. Aspirasi yang dikemukakan menghendaki adanya wewenang yang lebih bermakna dalam pengelolaan sumber daya laut dan perikanan dalam wilayah Kepulauan oleh Pemerintah Daerah dan masyarakatnya, khususnya pada wilayah darat pulau, perairan laut pedalaman daerah Kepulauan;
3. Para pemangku kepentingan pada daerah di wilayah Kepulauan tidak bermaksud mengubah bentuk dan susunan pemerintahan pada daerah di wilayah Kepulauan.
4. Konsekuensi-konsekuensi hukum yang timbul (jika) Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan diakui sebagai satuan pemerintahan daerah yang memiliki ciri dan karakter kewilayahan yang khusus, tidak mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Pemenuhan aspirasi adanya Daerah yang dikhususkan di Wilayah Kepulauan dapat mengatasi ketimpangan kehidupan sosial, ekonomi dan budaya antara sentra-sentra kehidupan sosial, ekonomi dan budaya antara wilayah berbasis daratan dengan wilayah berbasis kepulauan yang didominasi perairan laut pedalaman.

6. Wilayah perairan teritorial Indonesia dan laut pedalaman lainnya yang menjadi wewenang Pemerintah dalam mengelola sumber daya laut dan perikanan di luar Daerah-Daerah Kepulauan, masih lebih luas dibandingkan dengan jumlah keseluruhan wilayah perairan laut pedalaman dari seluruh Daerah di Wilayah Kepulauan.
7. Argumentasi akademik, filosofis, dan sosiologis mengenai adanya POenyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan, menepis argumentasi akan adanya disintegrasi bangsa jika status Daerah di Wilayah Kepulauan ditetapkan sebagai daerah yang memperoleh perlakuan khusus.

B. Saran

1. Memperhatikan persoalan riil yang terjadi di masyarakat daerah kepulauan, pengaturan Daerah Kepulauan mendesak untuk diatur, guna mewujudkan sila kelima Pancasila dan tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.
2. Sebagai RUU prioritas dalam Program Legislasi Nasional tahun 2017 sudah tentu RUU ini menjadi suatu keniscayaan untuk segera dibahas dan ditetapkan menjadi Undang-Undang.

DAFTAR PUSTAKA

- A.B Lopian, (1996), "*Laut, Pasar, dan Komunikasi Antar-Budaya*", makalah disampaikan pada Kongres Sejarah Nasional 1996, Jakarta.
- Allen, C.K., (1958). *Law in Making*, Oxford: Clarndon Press.
- Astawa, I.B.M, (2012). *Geografi Politik*. Singaraja: Fakultas Ilmu Sosial Undiksha Singaraja.
- Asshiddiqie, Jimly, (tt) *Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila dan Tantangan Revolusi Biru Indonesia*, makalah.
- Asshiddiqie, Jimly, (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta, Juli
- Atmosudirjo, P., (1994). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Boneka, F. (2017). Catatan Pengelolaan Wilayah Kepulauan Dari Suatu Perspektif, disampaikan pada Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan, Manado: Fakultas Perikanan & Ilmu Kelautan, UNSRAT
- Burn, James MacGregor, et all., (1978), *Government by the People*, Prentice-Hall International, Inc., London,
- Chalid, P., (2005). *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta: Kemitraan.
- Dahlan, Y., (2017). Penelitian Empirik Penyiapan RUU Penyelenggaraan Pemerintah di Wilayah Provinsi Kepulauan Riau Komite I Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Bekerjasama Dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Kepri, Tanjung Pinang.
- Departemen Pendidikan Nasional, (2002). *Kamus Besar Bahasa Indonesia; Edisi III*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Dewan Kelautan Indonesia, (2012). *Kebijakan Ekonomi Kelautan Dengan Model Ekonomi Biru*, Jakarta: Dewan Kelautan Indonesia).
- Dewan Kelautan Indonesia-Pascasarjana Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Institut Pertanian Bogor, *Buku Putih: Merajut Kejayaan Laut*

Untuk Membangun Bangsa (Sumbang Pikir Untuk Pembangunan Kelautan Nasional), Jakarta-Bogor, 2010.

- Djohan, D., (2017). Pemda Kepulauan: disampaikan pada Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan, Jakarta: DPD RI.
- Fauzan, M. (2006). Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Fuadi, M., (2009). Teori Negara Hukum Modern, Bandung: PT. Refika Aditama.
- Gandhi, L.M., *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH UI., 1995.
- Indroyono Soesilo, *Budiman, Iptek untuk laut Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Informasi dan Studi Pembangunan Indonesia (LISPI). (2002).
- International Monetary Fund. *Estimate World Economic Outlook Database*. Rilis pers. URL dalam Wikipedia Indonesia (<http://id.wikipedia.org>) diakses 9 Maret 2010.
- Jaweng, R.E., (2010). Anomali Desentralisasi Asimetris, Suara Pembaruan, Selasa 21 Desember 2010.
- K.R. Hall, *Maritime Trade and State Development in Early Southeast Asia* (Honolulu, Hawaii: University of Hawaii Press, 1985)
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2017. Rekapitulasi Data Pulau di Indonesia Selisih Jumlah Pulau Sebelum dan Sesudah Verifikasi. Jakarta: PPK-KP3K Kementerian Kelautan dan Perikanan. Diakses 15 Maret 2017 dari http://www.ppk-kp3k.kkp.go.id/info-ppk/public_html/assets/uploads/files/11%20Selisih%20Jumlah%20Pulau%20Sebelum%20dan%20Sesudah%20Verifikasi.pdf
- Kindangen, P. (2017). Pengelolaan Wilayah Kepulauan dari Perspektif Akademisi, disampaikan pada Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan, Manado: Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi.
- Kuncoro, M., (2017). Rancangan Penyelenggaraan Pemerintahan di Wilayah Kepulauan: disampaikan pada Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan, Jakarta: DPD RI.
- Lasabuda, (2012). Materi Dalam Rangka FGD Komite I DPD RI Dalam Rangka Inventarisasi RUU Tentang Provinsi Kepulauan, Manado: DPD RI.

- Lombard, Denys, (2008) *Nusa Jawa: Silang Budaya (Le Carrefour Javanais, Essai d'histoire Globale, Buku 1,2 dan 3)*, alih bahasa Winarsih Partaningrat Arifin , dkk (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Mahan, Alfred Thayer Dalam *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*.
- Manan, B. (2005). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta.
- Masengi, Potensi Sumber Daya Pesisir dan Laut Serta Pengelolaannya Untuk Kesejahteraan Bangsa, dibawakan Pada Focus Group Discussion Dalam Rangka Inventarisasi Materi Undang-Undang Tentang Provinsi Kepulauan Di Hadapan Komite I DPD RI, Manado, 28 Februari 2012
- Maruarar Siahaan, Relevansi Penguasaan Negara atas Cabang Produksi Strategis Menurut UUD 1945, *Jurnal Konstitusi, Volume 4 Nomor 3, September 2007*.
- Mahendra Putra Kurnia, *Hukum Kewilayahan Indonesia: Harmonisasi Hukum Pengembangan Kawasan Perbatasan NKRI Berbasis Teknologi Geospasial*, UB Press Malang, 2011.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Jakarta Bina Cipta, 1987.
- Mustafa Lutfi, *Revitalisasi Paradigma Kebijakan Pembangunan Sektor Kelautan (Ocean Oriented Policy)*, Jurnal Transisi Media Penguatan Demokrasi Lokal, Vol. 6 No. 2/2010.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Kajian tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Mulyadi, M. (2015). *Pembangunan Berkelanjutan: Dimensi Sosial, Ekonomim, dan Lingkungan* (Penulis), Jakarta: P3DI DPR RI dan Azza Grafika.
- Naharuddin, (2017). *Pengelolaan Wilayah Kepulauan dari Perspektif Pemerintah Daerah*, disampaikan pada Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan pada tanggal 20 Maret 2017, Tanjungpinang : DPD RI.
- Nursadi, H., (2017). *Urun Rembug Terhadap RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan*, disampaikan pada Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan pada tanggal , Jakarta: DPD RI., DPD RI, 2017.

- Oppenheimer, Stephen, (2010) *Eden in the East, The Drowned Continent of South Asia*, terjemah: Iryani Syahrir (Jakarta, Ufukpress,
- P. Tangsubkul, *The Southeast Asian Archipelagic State: Concepts, Evolution, and Current Practice* (Research Report No. 15, February 1984; East-West Environment and Policy).
- Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan, Perikanan Dan Perhubungan Laut Dalam Abad XXI, ([http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar//pemberdayaan sumber daya kelautan. Otridiyo Kusumastanto.pdf](http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar//pemberdayaan_sumber_daya_kelautan._Otridiyo_Kusumastanto.pdf)), diakses 9 Maret 2010.
- Robert Endi Jaweng, Anomali Desentralisasi Asimetris, *Suara Pembaruan*, Selasa, 21 Desember 2010.
- Saleng, A. (2007). Implementasi Bentuk Negara Kesatuan Dalam Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Kekayaan Negara Dari Perspektif Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum Yurisprudensia*, Volume 6 Nomor 1 Januari 2007.
- Safri Burhanuddin, dkk, 2003, *Sejarah Maritim Indonesia: Menelusuri Jiwa Bahari Bangsa Indonesia Dalam Proses Integrasi Bangsa (Sejak Jaman Prasejarah Hingga Abad XVII)*, (Jakarta: Pusat Riset Wilayah Laut dan Sumber Daya Non Hayati Badan Riset Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan.
- Strake J.G. 1972, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung Sinar Grafika.
- Susiana, S. 2015. *Pembangunan Berkelanjutan: Dimensi Sosial, Ekonomim, dan Lingkungan* (Editor), Jakarta: P3DI DPR RI dan Azza Grafika.
- Seidmann, Ann, dkk., *Penyusunan Rancangan UU Dalam Perubahan masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Rancangan UU*, Terjemahan Johannes Usfunan, dkk., ELIPS, 2002.
- Soekanto, S., (2007). *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soeprapto, M.F.I., (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- _____, (2011). *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius.
- Stefanus, K.Y, (2011). *Daerah Kepulauan Sebagai Satuan Pemerintah Daerah Yang Bersifat Khusus*, Kupang: Fakultas Hukum dan Program

Pascasarjana Universitas Nusa Cendana. Jurnal Dinamika Hukum
Vol. 11 No.1 Januari 2011.

Strong, C.F., *Modern Political Constitutions*, English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Suropati, U., (2012). Pengembangan Industri Maritim Dalam Rangka Menunjang Sishanneg Di Laut: Disampaikan Pada Seminar Nasional IMI Goes To Campus ITB, Bandung: Institut Teknologi Bandung.

Sutisna, D.H., (2014). *Arsitektur Pembangunan Bidang Kelautan*, Jakarta: Dewan Kelautan Indonesia.

Tasirin, J.S. (2017). Pengelolaan Wilayah Kepulauan dalam Perspektif Ekologi dan Biogeografi Penelitian Empirik Komite I DPD RI mengenai RUU tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Wilayah Kepulauan, disampaikan pada Paparan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Wilayah Kepulauan, Manado: Program Studi Ilmu Kehutanan Universitas Sam Ratulangi.

Titahelu, R.Z., (1993). *Penetapan Asas-asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, Disertasi, Surabaya: Universitas Airlangga, Surabaya.

_____, (2010). *Position Paper*, dalam rangka penyelenggaraan *Pre Conference* menghadapi *International Small Island Conference (ISIC)* di Ambon, kerjasama Pemerintah Provinsi Maluku dengan Universitas Pattimura, 2010.

_____, (2012). "Kemajemukan Dalam Hukum di Indonesia: Pandangan Dari Perspektif Pancasila Mengenai Pengaturan tentang Provinsi Berbasis Kepulauan", *Makalah*, disajikan dalam Konferensi Nasional ke-2 Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia di bawah tema "Filsafat Hukum dan Kemajemukan Masyarakat Indonesia", diselenggarakan oleh Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia-Epistema Institute-Fakultas Hukum Universitas Katolik Soegijapranata, Semarang, 16-17 Juli 2012.

Robert Dick, *Penjelajah Bahari: Bukti-Bukti Mukthahir Tentang Penjelajahan Pelaut Indonesia Abad Ke-5 Jauh Sebelum Chen Ho Dan Columbus*, (Jakarta: Mizan, 2008).

Santos, Arysio (2010), *Atlantis The Lost Continent Finally Found (The Definitive Localization of Plato's Lost Civilization)*, terjemah: Hikmah Ubaidillah, (Jakarta, Ufukpress

- Utomo, T.W.W., (2009). *Rethinking Decentralization and Deconcentration in the Unitary State*, Graduate School of International Development (GSID), Nagoya University, Japan, June 18 2009.
- Vegting, Mr. W.G., *Publiek Domein en Zaken Buiten den Handel*, N. Samsom N.V., Alphen aan de Rijn, 1946.
- V.J.H. Houben, H.M.J. Maier and W. Van der Molen, *Looking in Odd Mirrors: The Java Sea* (Leiden: Vakgroep Talen en Culturen van Zuidoost-Asie en Oceanie Leiden Universiteit, 1992), viii. Kajian Asia Tenggara sebagai suatu entitas bisa dilihat pada A. Reid, *Southeast Asia in The Age of Commerce 1450-1680*. Vol. I: The Lands below the winds (New Haven: 1988); Vol. II: Expansion and Crisis (New Haven: 1993).
- Visser 't Hooft-H.Ph.-Sidharta, Arief B. (penerjemah), *Filsafat Ilmu Hukum*, Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung . 2005
- Wantu, F.M., (2002). *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Reviva Cendekia.
- Wargakusumah, Moh. Hasan, dkk., *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, BPHN Departemen Kehakiman, 1996/1997.
- Wibisana, A.G. (2014). *Prinsip-Prinsip Lingkungan Hidup*, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Widjaja, R., (1998). *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Bandung: CV. Mandar Maju
- Wiranto, T., (2004). *Pembangunan Wilayah Pesisir dan Laut Dalam Kerangka Pembangunan Perekonomian Daerah*, Disampaikan pada Sosialisasi Nasional Program MFCDP, 22 September 2004, Jakarta: Bappenas.
- World Bank (1994). *A World Bank country study Country Studies: Indonesia: environment and development* dalam Wikipedia Indonesia (<http://id.wikipedia.org>) diakses 9 Maret 2010.
- Zen Zanibar, (2003) *Otonomi Desa Dengan Acuan Khusus Pada Desa di Propinsi Sumatera Selatan*, Disertasi, UI, Jakarta.

Lain-lain:

- Lasabuda, Ridwan, *Materi Dalam Rangka FGD Komite I DPD RI Dalam Rangka Inventarisasi RUU Tentang Provinsi Kepulauan, Manado*, 28 Februari 2012.

Masengi, K. W. Alex, Potensi Sumber Daya Pesisir dan Laut Serta Pengelolaannya Untuk Kesejahteraan Bangsa, dibawakan Pada Focus Group Discussion Dalam Rangka Inventarisasi Materi Undang-Undang Tentang Provinsi Kepulauan Di Hadapan Komite I DPD RI, Manado, 28 Februari 2012

<https://www.goodnewsfromindonesia.id/2017/08/19/dikukuhkan-di-new-york-agustus-ini-inilah-jumlah-resmi-pulau-di-indonesia>, diakses tanggal 26 Agustus 2017.

<http://www.inibaru.id/budaya/nambah-lagi-sebanyak-inilah-jumlah-pulau-di-indonesia-yang-resmi-diakui-pbb-sekarang>, diakses tanggal 26 Agustus 2017.

Peraturan Perundang-Undangan:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
5. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan
6. Peraturan Pemerintah No. 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal 2015 – 2019.
7. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 25/Permen-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019