

RUU Daerah Kepulauan Jangan Jadi Payung Baru Ketidakadilan Sosial-Ekologis

Disusun oleh:
Mida Saragih
Pengkampanye Perlindungan Pesisir dan Laut



Daftar Isi

Ringkasan Eksekutif | 1

Pembacaan Kritis RUU Daerah Kepulauan | 2

Usulan Perbaikan RUU dari Perspektif Wilayah Kelola Berbasis Masyarakat dan Pemulihian Lingkungan | 8

Kredit foto pada cover

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI)

RUU Daerah Kepulauan Jangan Jadi Payung Baru Ketidakadilan Sosial-Ekologis

Ringkasan Eksekutif

Pengakuan bagi Daerah Kepulauan memang penting untuk meningkatkan attensi dan dukungan atas kekhususan wilayah kepulauan dan memperbaiki ketertinggalan layanan publik, tetapi dalam bentuknya sekarang ia lebih berpotensi meningkatkan ekonomi ekstraktif daripada melindungi wilayah kelola masyarakat hukum adat, masyarakat tradisional dan masyarakat lokal termasuk nelayan, bahkan tidak mendorong pemulihhan ekologis. Inti masalah dari RUU Daerah Kepulauan

- Pengakuan “kekhususan kepulauan” dalam RUU masih bersifat administratif: fokus pada status provinsi/kabupaten/kota kepulauan dan hubungan kewenangan–pendanaan pusat–daerah, bukan pada pengakuan wilayah kelola masyarakat adat, tradisional, dan lokal.
- Tata kuasa laut dan Wilayah Pengelolaan Laut (WPL) diperjelas dan kewenangan daerah diperkuat, tetapi tidak disertai pengakuan hak kelola kolektif masyarakat maupun kewajiban “Persetujuan di Awal Tanpa Paksaan” (FPIC) dalam penetapan zonasi dan perizinan.
- Daftar “sektor ekonomi kelautan prioritas” memuat sektor yang potensial restoratif (perikanan skala kecil, pengolahan lokal, mangrove), namun sekaligus memberi prioritas pada pertambangan dan energi mineral yang mendorong ekonomi ekstraktif di ruang wilayah yang sangat rentan.
- Dana Khusus Kepulauan (DKK) berpotensi menjadi skema pembiayaan afirmatif untuk layanan dasar dan ekonomi masyarakat, tetapi tidak diarahkan secara tegas; tanpa aturan alokasi yang jelas. Dengan begitu DKK bisa menjadi penggerak bagi proyek-proyek ekstraktif dan infrastruktur besar yang mengorbankan wilayah kelola rakyat.
- Pengakuan terhadap masyarakat adat, lokal, tradisional, dan masyarakat di pulau-pulau kecil terluar (PPKT) masih berupa *soft recognition*: menempatkan mereka sebagai objek perlindungan dan penerima layanan, bukan subjek dengan hak atas wilayah dan hak menentukan arah pembangunan.

Pembacaan Kritis RUU Daerah Kepulauan

Pengakuan kekhususan kepulauan, terlihat sebagai langkah maju, namun masih bersifat administratif. RUU mengakui Daerah Kepulauan sebagai daerah dengan wilayah laut lebih luas dari daratan, dengan gugusan pulau yang menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya. Asas yang digunakan mencakup rekognisi kearifan lokal, keadilan, keberlanjutan, dan partisipasi masyarakat. Namun, pengakuan ini terutama diarahkan pada skup administratif penetapan status provinsi/kabupaten/kota kepulauan; dan pengaturan ulang hubungan kewenangan dan pendanaan antara pusat–daerah.

Sementara, belum ada pengakuan eksplisit bahwa di dalam Daerah Kepulauan terdapat wilayah kelola masyarakat adat/pesisir yang memiliki hak kolektif atas ruang darat–laut. Relasi antara negara/daerah dan masyarakat adat/lokal masih bersifat top-down, di mana negara mengakui dan melindungi “masyarakat”, tetapi tidak mengakui secara tegas wilayah adat dan hak kelola masyarakat sebagai subjek.

Tata kuasa dan wilayah pengelolaan laut dalam RUU Daerah Kepulauan memperkuat daerah, tapi belum masyarakat pesisir dan nelayan. RUU ini memperjelas Wilayah Pengelolaan Laut (WPL) provinsi kepulauan (4–12 mil) dan kabupaten/kota kepulauan (hingga 4 mil dari garis pantai pulau terluar). Daerah juga mendapatkan kewenangan tambahan dalam pengelolaan ruang laut, perizinan, penangkapan ikan, dan pengolahan hasil perikanan.

Rancangan UU tidak menyebutkan hak kelola kolektif masyarakat adat/pesisir dan nelayan atas bagian tertentu dari WPL. Bahkan tidak dicantumkan kewajiban konsultasi dan persetujuan FPIC sebelum penetapan zonasi dan penerbitan izin di ruang yang menjadi wilayah hidup komunitas. Dikhawatirkan tata kuasa laut akhirnya hanya berpindah “lebih dekat” ke pemerintah daerah, belum secara struktural mengakomodasi hak-hak masyarakat pesisir dan nelayan untuk mengakses dan memanfaatkan sumber daya perikanan.

Sektor ekonomi kelautan prioritas: bias ekonomi ekstraktif. RUU menetapkan 11 sektor ekonomi kelautan prioritas, termasuk perikanan, pengolahan hasil perikanan, pariwisata bahari, sumber daya pulau kecil, hutan mangrove, energi baru-terbarukan, termasuk juga pertambangan dan energi sumber daya mineral.

Dari kacamata ekonomi restoratif: sektor seperti perikanan skala kecil, pengolahan hasil mangrove–bisa dikembangkan sebagai basis ekonomi rakyat restoratif. Namun memasukkan pertambangan dan energi sebagai “prioritas”

dalam kerangka daerah kepulauan justru menguatkan ekonomi ekstraktif di ruang yang rentan dan kaya biodiversitas.

Tanpa norma ekologis dan hak masyarakat yang kuat, RUU ini berpotensi menjadi landasan legal untuk memperluas tambang, migas, dan pariwisata skala besar di wilayah kepulauan, yang bertentangan dengan semangat komunalitas dan pemulihian lingkungan.

Pendanaan dan dana khusus kepulauan: instrumen afirmatif yang belum diarahkan. RUU memperkenalkan Dana Khusus Kepulauan (DKK) yang diprioritaskan untuk sektor ekonomi kelautan prioritas dan pembangunan sarana prasarana laut/darat/udara.

Ini berpotensi menjadi sumber pembiayaan afirmatif bagi layanan dasar (pendidikan, kesehatan, transportasi) di pulau kecil. Dan juga menjadi sumber dana untuk memperkuat ekonomi rakyat pesisir (koperasi nelayan, perempuan pesisir, usaha pengolahan lokal) dan program restorasi ekologi (rehabilitasi mangrove, perlindungan terumbu, dsb.).

Namun dalam RUU Daerah kepulauan tidak mencantumkan kewajiban bahwa DKK harus mengutamakan kelompok rentan (masyarakat adat, nelayan kecil, perempuan); harus dipakai untuk ekonomi rakyat dan kegiatan restoratif. Tanpa intervensi, DKK dapat menjadi “bensin” bagi proyek-proyek ekonomi kelautan yang justru mengorbankan wilayah kelola rakyat dan ekosistem.

Masyarakat adat, masyarakat lokal, dan PPKT: sebatas *soft recognition*. RUU mengakui kategori masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, dan masyarakat tradisional, serta menjanjikan perlakuan khusus bagi masyarakat di pulau-pulau kecil terluar (PPKT) berupa pemenuhan kebutuhan dasar, layanan dasar gratis, dan transport perintis.

Namun pengakuan ini tidak disertai pengakuan eksplisit atas wilayah adat dan hak kelola kolektif; dan bahkan tetap menempatkan masyarakat sebagai objek perlindungan, bukan subjek pengambil keputusan. Partisipasi masyarakat diatur luas, tetapi hanya sebagai “ikut serta” dalam perencanaan dan penyusunan kebijakan dst, bukan hak-kewenangan dalam penetapan kebijakan dan izin.

Tabel. Matriks. Substansi, Risiko dan Rekomendasi

Pasal	Substansi	Catatan/rekomendasi terkait wilayah kelola berbasis masyarakat adat, tradisional dan lokal	Risiko/kelemahan untuk wilayah kelola berbasis masyarakat adat, tradisional dan lokal
Pasal 1, 5–8, 9–11 (Definisi & penetapan Daerah Kepulauan)	Definisi daerah/daerah provinsi/kab/kota kepulauan/Pulau-pulau Kecil Terluar/Wilayah Pengelolaan Laut/Perairan Pedalaman, dan Perikanan	<ul style="list-style-type: none"> Mengakui kekhasan wilayah kepulauan sebagai basis diferensiasi kebijakan dan fiskal. 	<ul style="list-style-type: none"> Pengakuan hanya pada level administratif, belum menyentuh pengakuan wilayah kelola masyarakat. Daerah kepulauan diposisikan lebih sebagai “unit administratif pembangunan”, bukan ruang kelola masyarakat.
Pasal 2–3 (Asas & Tujuan)	Asas: kepastian hukum, desentralisasi, rekognisi, kearifan lokal, keadilan, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, keberlanjutan, dst.	<ul style="list-style-type: none"> Adanya basis normatif untuk memasukkan rekognisi dan kearifan lokal dalam tata kuasa/kelola pesisir, pulau dan laut. Kebijakan turunan (Perpres, PP, Perda) wajib mengakomodasi kearifan lokal. 	<ul style="list-style-type: none"> Rekognisi dan kearifan lokal tidak otomatis menjamin hak kelola kolektif atau hak masyarakat atas ruang; mudah direduksi jadi sekadar “penghormatan budaya”
Pasal 9–11 (Wilayah Pengelolaan)	Menetapkan WPL (Wilayah Pengelolaan Laut) Provinsi (4–12 mil) dan Kab/Kota (0–4 mil) serta pembagian bila kurang dari 24/8 mil.	<ul style="list-style-type: none"> Memberikan dasar hukum bagi daerah untuk mengatur ruang laut di radius tertentu. 	<ul style="list-style-type: none"> WPL tetap sepenuhnya dikuasai negara/daerah; tidak ada pengakuan eksplisit wilayah kelola masyarakat dalam WPL. Risiko WPL menjadi arena konsesi (tambang, pariwisata, perikanan industri) yang menggeser masyarakat jika tidak ada pengaturan lanjut.

<p>Pasal 12–19, 20–25 (Urusan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kab/Kota Kepulauan)</p>	<p>Tambahan kewenangan pemerintah provinsi: urusan pemerintahan, kewenangan di 7 bidang (laut dan perikanan, perhubungan, energi dan sumber daya mineral, pendidikan tinggi, kesehatan, perdagangan antar pulau dalam skala besar dan ketenagakerjaan). Urusan pemerintahan di bidang laut dan perikanan mencakup pengelolaan ruang laut, penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut, pengelolaan penangkapan ikan, penerbitan izin usaha Perikanan tangkap untuk kapal 30–60 GT, penerbitan izin usaha pemasaran dan pengolahan hasil Perikanan lintas Daerah Kabupaten/Kota serta Pengelolaan sumber daya Perikanan pada Wilayah Pengelolaan Laut.</p> <p>Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota: urusan pemerintahan, kewenangan di 4 bidang (pendidikan, laut dan perikanan, kesehatan dan perhubungan). Kewenangan pemerintahan di bidang laut dan perikanan mencakup pengelolaan ruang laut, penerbitan izin dan pemanfaatan ruang, pengelolaan penangkapan ikan, penerbitan izin usaha perikanan untuk kapal 10–30 GT dan penetapan lokasi pembangunan dan pengelolaan pelabuhan perikanan-dalam wilayah pengelolaan laut kabupaten/kota.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Daerah punya kewenangan lebih besar untuk: pengelolaan ruang laut, pengelolaan penangkapan ikan, mengatur penerbitan izin usaha perikanan tangkap/pengadaan/ pendaftaran kapal 30–60 GT (provinsi) dan kapal 10–30 GT (kabupaten/kota) 	<ul style="list-style-type: none"> Kewenangan tetap berada di tangan pemerintah daerah, jika pemda pro-investasi, bisa memperburuk privatisasi ruang laut. Tidak ada kewajiban melibatkan masyarakat dalam penataan ruang dan penerbitan izin pemanfaatan ruang; ada risiko marginalisasi masyarakat dan nelayan kecil.
--	--	--	--

Pasal 15, 34 (Energi & SDA mineral, sektor ekonomi kelautan prioritas: perikanan tangkap/budidaya, industri pengolahan perikanan/pariwisata dst.)	Provinsi berwenang menetapkan WIUP mineral/mineral bukan logam dan batuan, batubara, sektor prioritas termasuk pertambangan dan energi.	<ul style="list-style-type: none"> • Sektor prioritas perlu digeser dari ekstraktif ke ekonomi rakyat-restoratif 	<ul style="list-style-type: none"> • Melegitimasi ekspansi tambang dan energi di wilayah kepulauan dan laut, yang berpotensi menghancurkan basis ekologis wilayah kelola masyarakat. Sektor prioritas mengunci orientasi pertumbuhan, bukan pemulihian ekologi dan kedaulatan rakyat.
Pasal 26–30 (Pendanaan Daerah, Dana Perimbangan, Dana Khusus Kepulauan/ DKK)	Sumber pendanaan; DKK; prioritas untuk ekonomi kelautan dan infrastruktur kepulauan	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu pembiayaan afirmatif bagi: layanan dasar di pulau kecil, infrastruktur pendukung produksi rakyat, penguatan kelembagaan pengelolaan berbasis masyarakat, dll. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tanpa aturan turunan yang jelas, DKK bisa tersedot untuk proyek besar (pelabuhan besar, tambang, pariwisata skala besar) alih-alih ekonomi rakyat dan perlindungan lingkungan. Tidak ada klausul eksplisit bahwa DKK harus mengutamakan masyarakat adat, nelayan kecil.
Pasal 31–33 (Perencanaan Pembangunan)	Perencanaan pembangunan berbasis kesatuan ruang darat–laut–udara dan kawasan laut pulau; sarana prasarana laut/darat/udara diprioritaskan	<ul style="list-style-type: none"> • Perencanaan berbasis lanskap dibutuhkan untuk mendukung pengelolaan berkelanjutan, sekaligus mendukung penyusunan strategi pembangunan yang peka terhadap kerentanan wilayah lanskap. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tanpa indikator keadilan ekologis dan kedaulatan rakyat, pendekatan kepulauan bisa menjadi sekadar zonasi teknokratik yang mengabaikan praktik kelola rakyat. Pembangunan sarana-prasarana bisa memicu fragmentasi ruang kelola (jalan, pelabuhan, bandara, dll.).
Bab VIII (Pasal 36–37) – Masyarakat & PPKT	Pengakuan masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, masyarakat tradisional; perlindungan khusus bagi masyarakat di PPKT (perlindungan dari cuaca ekstrim, biaya pendidikan, kesehatan, angkutan perairan).	<ul style="list-style-type: none"> • Pengakuan eksplisit kategori masyarakat hukum adat/lokal/tradisional adalah pintu masuk untuk menegaskan wilayah kelola masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengakuan masih berbentuk “soft recognition” dan tidak otomatis berarti pengakuan hak masyarakat atas ruang kelola; tidak ada FPIC/hak veto atas proyek di ruang hidup mereka. PPKT didekati dari logika keamanan kedaulatan negara, bisa mengabaikan hak kelola masyarakat jika dianggap mengganggu agenda pertahanan.

Bab IX (Pasal 38–41) – Pengelolaan dan pemanfaatan PPKT	PPKT sebagai kawasan strategis nasional; pengelolaan oleh Pemerintah dan Pemda; pemanfaatan untuk pertahanan – keamanan, pemanfaatan SDA, dst.	<ul style="list-style-type: none"> PPKT tidak hanya soal sepetak kawasan, ada berbagai masyarakat dengan beragam latar belakang, tradisi, suku, budaya dan bahasa yang berbeda-beda. 	<ul style="list-style-type: none"> PPKT sangat dikunci dalam logika “kawasan strategis nasional”; potensi dominasi agenda pertahanan-keamanan di atas hak kelola rakyat. Zonasi ditetapkan menteri; ruang partisipasi lokal tidak otomatis kuat atau mengikat.
Bab X (Pasal 42) – Partisipasi masyarakat	Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, kebijakan kelautan, pengelolaan sumber daya laut, pelestarian budaya bahari, pengawasan pesisir & laut, pertahanan, dll.	<ul style="list-style-type: none"> Menjadi dasar perwujudan mekanisme co-governance dan forum-forum resmi (musyawarah kelautan, lembaga bersama pemda-komunitas) dalam tata kelola pesisir. 	<ul style="list-style-type: none"> Partisipasi didefinisikan sebatas “ikut serta”; tidak ada jaminan daya keputusan (<i>decision-making power</i>) atau hak untuk menolak/menyetujui proyek tertentu. Risiko partisipasi simbolik/seremonial tanpa mempengaruhi keputusan substantif terkait ruang kelola.
Bab XI (Pasal 44-45) – Ketentuan penutup	Keberlakuan: semua regulasi terkait daerah kepulauan wajib menyesuaikan UU ini; peraturan pelaksana harus terbit paling lama 2 tahun.	<ul style="list-style-type: none"> n.a 	<ul style="list-style-type: none"> Jika UU ini lolos tanpa norma eksplisit dan pengaturan hak kelola masyarakat adat/tradisional/lokal, regulasi turunannya justru bisa mengokohkan model negara-pasar, menyempitkan ruang gerak wilayah kelola berbasis masyarakat. Jendela 2 tahun pembuatan PP berpotensi didominasi aktor pusat dan pemda pro-investasi.

Usulan Perbaikan RUU dari Perspektif Wilayah Kelola Berbasis Masyarakat dan Pemulihan Lingkungan

Menggeser orientasi “ekonomi kelautan prioritas” ke pemulihan. Penting untuk merevisi daftar sektor prioritas dengan:

- Menghapus prioritas pertambangan dan energi ekstraktif di wilayah kepulauan,
- Menegaskan prioritas pada sektor yang berkarakter restoratif: perikanan skala kecil, pengolahan hasil perikanan, hutan mangrove dan potensi lokal yang ada untuk memperkuat ekonomi masyarakat setempat, dan
- Menambahkan asas keadilan ekologis dan tujuan eksplisit “pemulihan ekosistem pesisir dan laut” sebagai bagian dari tujuan pembangunan daerah kepulauan.

Selain ancaman krisis iklim secara langsung di wilayah kepulauan, industri ekstraktif justru menambah parah kondisi kerentanan pesisir dan pulau-pulau kecil.

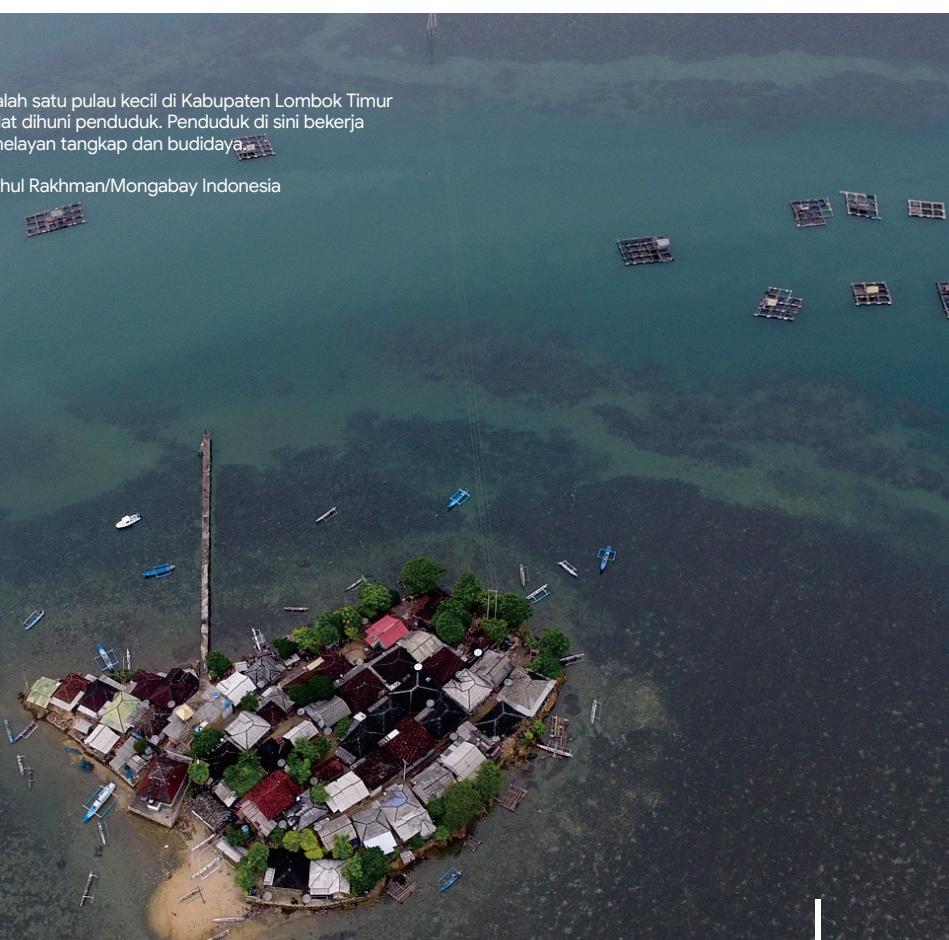
Foto: Wahyu Chandra/Mongabay Indonesia.

Pengakuan eksplisit wilayah kelola masyarakat adat, lokal, dan tradisional. Menambahkan ketentuan dalam Bab Ketentuan Umum dan Bab Masyarakat yang:

- Mengakui wilayah kelola masyarakat sebagai bagian dari pengelolaan daerah kepulauan;
- Mendefinisikan wilayah kelola masyarakat sebagai wilayah di mana masyarakat adat, lokal, dan tradisional mengelola ruang darat-pesisir-laut secara turun-temurun, berdasarkan hukum adat dan praktik lokal, dengan tujuan keberlanjutan ekologi dan kesejahteraan; dan
- Memastikan bahwa penetapan WP dan perizinan wajib mengidentifikasi dan melindungi wilayah kelola masyarakat yang ada.

Gili Re, salah satu pulau kecil di Kabupaten Lombok Timur yang padat diphuni penduduk. Penduduk di sini bekerja sebagai nelayan tangkap dan budidaya.

Foto : Fathul Rakhman/Mongabay Indonesia



FPIC dan co-governance dalam tata kuasa dan tata kelola. Menambahkan ketentuan bahwa:

- Setiap penetapan zonasi di PPKT, kebijakan pemanfaatan WPL, dan pemberian izin usaha di sektor kelautan/perikanan/pertambangan/energi di wilayah kepulauan yang menyentuh ruang hidup masyarakat adat/lokal wajib melalui mekanisme FPIC; dan
- Pemerintah daerah wajib membentuk lembaga pengelolaan bersama (co-governance) yang menyertakan perwakilan sah komunitas/WKR dalam pengambilan keputusan terkait tata ruang dan sumber daya.

Mengarahkan Dana Khusus Kepulauan ke wilayah kelola dan restorasi ekologi. Menambahkan pasal yang:

- Mensyaratkan minimal porsi tertentu DKK dialokasikan untuk program penguatan kelembagaan dan ekonomi masyarakat pesisir (koperasi, BUMDes/BUMKam, kelompok nelayan/perempuan);
- Mewajibkan sebagian DKK digunakan untuk program restorasi ekologi berbasis masyarakat (rehabilitasi mangrove, perlindungan *spawning ground*, adaptasi iklim di pulau kecil).
- Memasukkan indikator keberhasilan DKK yang tidak hanya ekonomi, tetapi juga: perbaikan kondisi ekologi, penurunan kerentanan, dan peningkatan kedaulatan pangan-konsumsi masyarakat pesisir.

Dua warga Gampong Jawa, Banda Aceh menanam bibit mangrove di lahan gambut milik desa.

Foto: Irwandi/Juara 3 Pers DETaK 2018



Memperkuat posisi masyarakat adat/tradisional/lokal termasuk nelayan—sebagai subjek. Menyelaraskan Bab Masyarakat dengan prinsip pengakuan hak kolektif:

- Memperjelas prosedur pengakuan masyarakat hukum adat dan wilayah adat kepulauan, wilayah kelola masyarakat tradisional dan lokal;
- Menjamin bahwa pengelolaan PPKT dan wilayah strategis lain menghormati hak-hak komunitas yang ada di sana.
- Menegaskan bahwa partisipasi masyarakat meliputi: hak mengusulkan, memantau, dan mengoreksi kebijakan dan izin yang merugikan ruang hidup mereka.

RUU Daerah Kepulauan berpotensi menjadi pijakan penting untuk mengoreksi ketimpangan pembangunan di wilayah kepulauan dan mengakui kekhususan mereka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun, tanpa perbaikan, ia juga dapat menjadi landasan baru bagi ekspansi ekonomi ekstraktif di laut dan pulau kecil, dengan pemerintah daerah sebagai aktor utama, sementara masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil tetap dipinggirkan.