

PEMBENTUKAN HUKUM DAN PERLAKUAN KHUSUS WILAYAH PROVINSI KEPULAUAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

Zainuri
Universitas Wiraraja, Sumenep
Zainuri@gmail.com

***Abstract :** In the era of regional autonomy for regional governments to build the island province based on: (a) There are as many as 60% of the population or as many as 140 million Indonesians live in coastal areas. Where 22% of them live in coastal and remote islands that have been less touched by development, (b), the development policy approach in Indonesia has been carried out with a land-oriented regional development approach whereas Indonesia is an archipelago therefore a different approach is needed for development in the island province, (c), Difficulties in Regional Control Patterns. In the Province, land-based communication is much easier to do, while communication is far more difficult to do in the island province, (d), the difficulty of the local government in empowering small islands in the island province especially those in the border region, (e), still Isolation of the archipelago community that has not been touched by development. In this paper the author uses a normative juridical approach with legal issues in this paper is the formation of law and special treatment of the island province in the system of regional government. Special arrangements and treatment of the Islands Province, because in Law No. 23 of 2014 concerning Regional Governments has not specifically regulated the island Province.*

Keywords: Archipelago Province Special Arrangement and Treatment

Abstrak : Pada era otonomi daerah bagi pemerintahan daerah untuk membangun wilayah provinsi kepulauan didasarkan pada: (a) Terdapat sebanyak 60% penduduk atau sebanyak 140 juta penduduk Indonesia bermukim di wilayah pesisir. Dimana 22% dari mereka tinggal di desa pesisir dan pulau-pulau terpencil yang selama ini kurang tersentuh oleh pembangunan, (b), Pendekatan kebijakan pembangunan di Indonesia selama ini dilakukan dengan pendekatan pembangunan kawasan yang berorientasi pada daratan padahal Indonesia adalah negara kepulauan oleh karena itu diperlukan sebuah pendekatan yang berbeda untuk pembangunan di provinsi kepulauan, (c), Kesulitan dalam Pola Pengendalian Wilayah. Pada Provinsi yang berbasis darat komunikasi jauh lebih mudah dilakukan, sementara komunikasi jauh lebih sulit dilakukan di Provinsi kepulauan, (d), Kesulitannya pemerintah daerah dalam memberdayakan Pulau-pulau kecil di dalam provinsi Kepulauan apalagi yang berada di wilayah perbatasan, (e), Masih Terisolasi masyarakat kepulauan yang selama ini belum tersentuh pembangunan. Dalam penulisan ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan Isu hukum dalam tulisan ini adalah pembentukan hukum dan perlakuan khusus wilayah provinsi kepulauan dalam sistem pemerintahan daerah. Pengaturan dan perlakuan khusus terhadap Provinsi Kepulauan, karena dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur secara khusus terhadap Provinsi kepulauan.

Kata kunci: Pengaturan dan Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan

Pendahuluan

Pasal 25 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.¹ Adanya ruang wilayah yang cukup luas ini menjadi tanggung jawab bangsa Indonesia untuk mengelola dan memanfaatkan ruang darat, laut dan udara beserta isinya sebaik mungkin agar dapat bermanfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 perubahan keempat menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²

Selain Negara kepulauan Indonesia juga disebut Negara pantai (*coastal state*) yang komponen wilayah nasionalnya terdiri atas daratan, lautan (perairan), dan ruang udara (*air space*), dimana dua pertiga dari keseluruhan wilayah Indonesia adalah berupa

lautan. Dilihat dari sifat alami, maka lingkungan laut Indonesia menunjukkan bahwa sifat integral antara unsur laut (air) dan daratan (tanah), maka 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 keamanan³. Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, yang selanjutnya disingkat UU No. 43 Tahun 2008 menegaskan bahwa Wilayah Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut dengan wilayah Negara adalah salah satu unsur Negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan, pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah dibawahnya, ruang udara diatasnya termasuk seluruh sumber kenyakayaan yang terkandung di dalam.

Indonesia sebagai Negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia yang terdiri dari 17.508 pulau-pulau dan garis pantai sepanjang 81000 km (terpanjang kedua di dunia setelah Kanada) serta wilayah

¹ Pasal 25 A UUD NRI Tahun 1945.

² Pasal 33 Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945.

³ Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Jakarta: Bina Cipta, 1978, hal. 78.

laut teritorial seluas 5.1 juta km² atau 63% dari total wilayah teritorial Indonesia ditambah dengan Zona Ekonomi Eksklusif seluas 2.7 juta km², sesungguhnya Indonesia memiliki potensi sumber daya alam pesisir dan lautan yang sangat besar dan beraneka ragam dari sekian ribu pulau tersebut, sebagian besar merupakan pulau-pulau kecil yang jumlahnya lebih dari 10.000 buah.⁴ Pada Tahun 2015 terjadi perubahan jumlah pulau yang ada di Negara Indonesia yaitu 17.499 pulau dengan rincian 13.466 pulau bernama dan 4.033 pulau belum bernama. Sedangkan luas perairan Indonesia mencapai 3.25 juta km² dengan rincian (a) Luas Teritorial 0.30 juta km² dan (b) luas perairan kepulauan 2.95 juta km², luas ZEE Indonesia mencapai 2.55 juta km² , luas wilayah daratan Indonesia mencapai 2.01 juta km² , luas wilayah NRI mencapai 7.81 juta km² , dan panjang garis pantai Indonesia mencapai 80.791 km.⁵

Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17

Agustus 1945, secara geografis, adalah negara kepulauan. Oleh sebab itu, pada tanggal 13 Desember 1957 Pemerintah Republik Indonesia mengumumkan suatu pernyataan (deklarasi) mengenai Wilayah Perairan Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:

"Bawa segala perairan di sekitar, diantara dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk Negara Indonesia dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan negara Indonesia dan dengan demikian bagian daripada perairan pedalaman atau nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak negara Indonesia. Lalu lintas yang damai di perairan pedalaman ini bagi kapal-kapal asing dijamin selama dan sekedar tidak bertentangan dengan/mengganggu kedaulatan dan keselamatan Negara Indonesia. Penentuan batas landas lautan teritorial (yang lebarnya 12 mil) diukur dari garis yang menghubungkan titik-titik ujung yang terluar pada pulau-pulau Negara Indonesia. Ketentuan-ketentuan tersebut di atas akan diatur selekas-lekasnya dengan Undang-undang".

Deklarasi tersebut mengandung makna bahwa negara Indonesia adalah satu kesatuan yang meliputi tanah

⁴ Made Sadhi Astuti dkk, *Telaah Kritis: Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, dalam Prosiding Seminar Nasional "Peningkatan Pembangunan Regional di Era Otonomi Daerah", Penyelenggara Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Negeri Se-Jawa Timur, 2002, hal. 217.

⁵Dikompilasi oleh *Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut*, Dinas Hidro-Oseanografi, Jakarta, Mei 2015.

(daratan) dan air (lautan) secara tidak terpisahkan sebagai "Negara Kepulauan". Negara kepulauan tersebut, kemudian diberikan landasan hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 4 Prp. Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia. Deklarasi tersebut mengakibatkan suatu perubahan mendasar dalam struktur kewilayahan Negara Republik Indonesia karena laut tidak lagi dianggap sebagai pemisah pulau-pulau, tetapi pemersatu yang menjadikan keseluruhannya suatu kesatuan yang utuh.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pada era otonomi daerah bagi pemerintahan daerah untuk membangun wilayah provinsi kepulauan didasarkan pada: (a) Terdapat sebanyak 60% penduduk atau sebanyak 140 juta penduduk Indonesia bermukim di wilayah pesisir. Dimana 22% dari mereka tinggal di desa pesisir dan pulau-pulau terpencil yang selama ini kurang tersentuh oleh pembangunan, (b), Pendekatan kebijakan pembangunan di Indonesia selama ini dilakukan dengan pendekatan pembangunan kawasan yang berorientasi pada daratan padahal Indonesia adalah negara kepulauan oleh karena itu diperlukan sebuah pendekatan yang berbeda untuk

pembangunan di provinsi kepulauan, (c), Kesulitan dalam Pola Pengendalian Wilayah. Pada Provinsi yang berbasis darat komunikasi jauh lebih mudah dilakukan, sementara komunikasi jauh lebih sulit dilakukan di Provinsi kepulauan, (d), Kesulitannya pemerintah daerah dalam memberdayakan Pulau-pulau kecil di dalam provinsi Kepulauan apalagi yang berada di wilayah perbatasan, (e), Masih Terisolasiya masyarakat kepulauan yang selama ini belum tersentuh pembangunan.⁶ Sedangkan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur secara khusus terhadap Provinsi kepulauan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah di atas, maka dalam tulisan ini penulis tertarik untuk melakukan kajian tentang “Apa Urgensi Pembentukan hukum dan Perlakuan Khusus Wilayah Provinsi Kepulauan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia”

⁶ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Percepatan Pembangunan Wilayah Kepulauan.

Tinjauan Pustaka

Pengertian negara kepulauan dan provinsi kepulauan

Pulau adalah daratan yang terbentuk secara alamiah dikelilingi oleh air dan yang berada di atas permukaan air pada waktu air pasang. Negara kepulauan adalah suatu Negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Pengertian “kepulauan” adalah suatu gugusan pulau, termasuk bagian pulau, perairan di antaranya dan lain-lain wujud alamiah yang hubungannya satu sama lain demikian erat sehingga pulau-pulau, perairan dan wujud alamiah lainnya merupakan satu kesatuan geografi, ekonomi, dan politik yang hakiki, atau yang secara historis dianggap demikian.⁷

Jadi antara pulau (daratan) yang satu dengan pulau (daratan) yang lainnya serta perairannya menjadi satu kesatuan. Tidak ada laut bebas antara pulau-pulau di Indonesia. Inilah yang bisa disebut prinsip Nusantara, prinsip Negara kepulauan.⁸ Lebih lanjut beliau

mengatakan dengan mengutip pendapat Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa kita tidak boleh beranggapan bangsa Indonesia dipisahkan oleh laut, melainkan harus menyadari dan mensyukuri bahwa bangsa Indonesia dari pulau ke pulau dihubungkan oleh laut.⁹

Dalam bab IV konvensi hukum laut 1982, memuat ketentuan-ketentuan yang menyangkut definesi Negara kepulauan, cara penarikan garis pangkal kepulauan, status hukum perairan kepulauan, hak lintas damai dan hak lintas alur-alur kepulauan.¹⁰

Pengertian “Negara kepulauan” dalam konsepsi¹¹ Negara kepulauan

Muhammad Alim adalah Hakim Konstitusi Pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

⁹ Muhammad Alim, *Op.cit.*, hal. 2-3.

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Konsepsi Negara Hukum Nusantara Pada Konferensi Hukum Laut Iii, Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum Dan Pembangunan* bekerja sama dengan Penerbit Alumni, Bandung, 2003. Hal. 178. Terdapat dalam Didik Mohammad Sodik, *Hukum Laut Internasional Dan Pengaturannya di Indonesia*, PT Refika Aditama, 2011, hal. 41.

¹¹ Istilah “konsepsi” dalam konsepsi Negara kepulauan seperti diuraikan di aats, diartikan sebagai “pengertian”, pendapat” (paham), rancangan (cita-cita) yang telah ada dalam pikiran, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cet. Keempat, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal 520. Lihat juga John M. Echols dan Hassan Shadely, Jakarta, 1994, hal. 306, konsepsi, “conception of invention” diartikan *the formulation in the inventions mind of a definite and permanent idea of a complete invention that is thereafter applied in practice*. Istilah konsepsi digunakan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam bukunya yang berjudul: Konsepsi Hukum Negara Nusantara pada Konfrensi Hukum Laut II. Lihat dalam Indien Winarwati, *op.cit.*, hal. 3

⁷ Endang Zaelani Sukaya, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Yogyakarta: Paradigma 2002, hal. 36.

⁸ Muhammad Alim, *Tanah Dan Air Dalam Perspektif Kepentingan Bangsa*. Tulisan Ini Merupakan Sumbangan Dalam *Liber Amicorum 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.*, Universitas Brawijaya Press, 2014, hal. 2.

Indonesia seperti yang diuraikan di atas berasal dari pengertian Nusantara. Dalam kehidupan sehari-hari dan literatur-literatur kuno, Nusantara adalah nama lain Indonesia. Nusantara berasal dari kata “nusa” yang berarti kumpulan (gugusan) pulau, dan “antara” diartikan suatu tempat yang terletak atau diapit oleh tempat yang lain. Berdasarkan pengertian tersebut, maka arti Nusantara yaitu kepulauan yang terletak di antara benua dan di antara samudra. Yang dimaksud dengan benua pada waktu itu adalah India dan China (*the realm of India the realm of China*).¹² Dalam pengertian sekarang, arti Nusantara yaitu kepulauan yang terletak di antara dua benua, yaitu Asia dan Australia, serta di antara samudra, yaitu Hindia dan Pasifik. Pengertian Negara kepulauan berasal dari pengertian Nusantara yang berarti Negara yang tederiri dari gugusan pulau. Oleh karena itu, pengertian Nusantara sudah menunjukkan konsepsi Negara kepulauan (*archipelagic state conception*).¹³

Pengertian kepulauan atau *archipelagic* berasal dari kata *archipel*, yang berasal dari bahasa Itali yaitu *archipelagus*, *archi* berarti penting, *pelagus* berarti laut, sehingga secara harfiah *archipelagus* berarti “laut yang terpenting”. Dengan berjalannya waktu, arti dari kata *archipel* mengalami perkembangan, yaitu tidak saja laut yang terpenting, tetapi juga pulau-pulau yang terdapat di dalamnya. Kemudian, lahirlah pengertian bagi kata *archipel*, yaitu wilayah laut beserta pulau-pulau yang ada di dalamnya (*a body of water with island*).¹⁴

Dari pengertian-pengertian tersebut, ada satu unsur yang selalu ada dalam pengertian ‘*archipel*’, yaitu bahwa pulau-pulau yang ada di dalamnya membentuk satu kesatuan. Sehingga laut yang berada di antara pulau-pulau tersebut bukanlah pemisah antara pulau-pulau itu, melainkan sebagai penghubung dari gugusan pulau-pulau itu.¹⁵ Konsepsi Negara kepulauan diperlukan untuk dijadikan dasar yang diyakini dapat dipergunakan sebagai pedoman atau

¹² Munadjad Danasaputra, *Tata Lautan Nusantara dalam Hukum dan Sejarahnya*, Bandung: Bina cipta, 1980, hal. 4. Lihat juga dalam Indien Winarwati, op.cit, hal. 3

¹³ Hasbullah F. Sjawie, *Negara Kepulauan Indonesia dan Hukum Laut Internasional*, Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2001, hal. 20

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Hasyim Djalal, *Indonesia and the Law of the Sea*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 1995, hal. 293

patokan dalam menetapkan batas zona laut bagi Negara-Negara kepulauan.¹⁶

Negara kepulauan adalah Negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Kepulauan adalah suatu gugusan pulau, termasuk bagian pulau, dan perairan di antara pulau-pulau tersebut dan wujud alamiah lainnya yang hubungannya satu sama lain demikian eratnya, sehingga pulau-pulau, perairan dan wujud alamiah lainnya merupakan satu kesatuan geografi, ekonomi dan politik yang hakiki, atau yang cara historis dianggap demikian.¹⁷

Pengertian sederhana kepulauan secara geografis di atas menjadi lebih khusus karena disertai dengan syarat-syarat baru. Dengan demikian tidak tidak setiap gugusan pulau dapat diartikan sebagai kepulauan menurut pengertian konvensi. Seperti kepulauan, pengertian pulau juga tidak sesederhana pengertiannya sebagai suatu konsepsi geografis. Kedalam pengertian pulau secara yuridis, Pasal 121 Ayat 1 konvensi hukum laut 1982

mengartikan pulau adalah suatu daratan yang dibentuk secara alamiah yang dikelilingi oleh air dan yang ada di atas permukaan air pada air pasang.¹⁸ Atau dengan pengertian lain pulau sebagai wilayah tanah (*area of land*) yang terbentuk secara alami (*naturally formed*), dikelilingi air (*surrounded by water*) dan harus berada di atas permukaan air saat pasut tinggi (*above water at high tide*).¹⁹ Sedangkan pengertian provinsi yang berciri kepulauan menurut pasal 1 ayat (19) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengaskan bahwa Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan adalah Daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya.

Pengertian Pemerintahan Daerah

Pengertian Pemerintah Daerah adalah²⁰ penyelenggaraan urusan pemerintahan dan Pemerintah Daerah

¹⁶ Indien Winarwati, *Konsep Negara Kepulauan Perspektif Hukum Laut dan Penetapan Garis Batas Negara*, Malang: Setara Press, 2016, hal. 4.

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Ibid.*,

¹⁸ Didik Mohammad Sodik, *Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia*, PT Refika Aditama, 2011, hal. 41.

¹⁹ I Made Andi Arsana, *Batas Maritim AntarNegara (Sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007, hal. 65.

²⁰ Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat 2 dan Ayat 3

dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 perubahan ke 4 (empat) menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang. Selanjutnya dalam Pasal 18 Ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah merupakan daerah otonomi yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Sedangkan pengertian Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat (1) mengartikan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaran urusan pemerintahan

oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud Pemerintah Daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonomi dan Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggara Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.

Metode Penulisan

Dalam penulisan ini penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif, dimaksudkan untuk mengkaji dan menganalisis peraturan perundang undangan, dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembahasan

Pengaturan Dan Perlakuan Khusus Wilayah Provinsi Kepulauan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah

Pengaturan dan perlakuan khusus terhadap Provinsi yang berciri khas kepulauan dalam sistem Pemerintahan Daerah pada dasarnya

ada sejumlah alasan yang sangat prinsipil:

- 1) Realitas objektif menunjukkan bahwa di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat sejumlah Provinsi yang berkarakter kepulauan dengan wilayah perairannya yang lebih luas dibandingkan dengan luas daratan.
- 2) Implementasi otonomi daerah dengan orientasi pembangunan yang berbasis kewilayahan, keunggulan spesial dan potensi lokal merupakan faktor determinan dalam rangka keberhasilan pembangunan daerah.
- 3) Proses pembangunan dan percepatannya harus dilakukan bertumpu pada keragaman dalam berbagai aspek, sehingga dibutuhkan perlakuan yang berbeda terhadap masing-masing daerah (Provinsi, Kabupaten-Kota) guna mencapai hasil-hasil pembangunan yang optimal, sesuai standar nasional.
- 4) Landasan konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945 menjamin satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.²¹

Adanya pengaturan dan perlakuan khusus terhadap Provinsi yang berciri khas kepulauan guna mempercepat penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat. Dalam hal ini, karakteristik daerah yang terestrial hendaknya dibedakan dari karakteristik terestrial akuatik maupun keduanya dengan karakteristik akuatik terestrial (kepulauan). Hanya dengan menerapkan prinsip pembedaan ini, akan tercipta keadilan nasional yang memadai dalam upaya menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Penerapan prinsip penyamaan dalam pengaturan Provinsi yang berciri khas kepulauan merupakan suatu bentuk diskriminasi, yang melanggar hak asasi manusia (HAM). Hal ini terkait dengan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, kekhususan, potensi dan keanekaragaman daerah.

Pengaturan dan perlakuan khusus terhadap Wilayah Provinsi kepulauan berdasarkan teori geopolitik Negara Kesatuan Republik Indonesia, Kondisi geografis suatu Negara atau wilayah menjadi sangat penting dan menjadi pertimbangan pokok berbagai

²¹ Abdul Muis, *Perspektif Pengelolaan Wilayah Kepulauan Era Otonomi Daerah*, Lembaga Administrasi Negara Pusat Kajian Kinerja

kebijakan, termasuk juga dalam merumuskan pengaturan Wilayah Provinsi kepulauan dalam sistem Pemerintahan Daerah. Wujud suatu Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu Negara Kepulauan yang dalam kesemestaannya merupakan satu kesatuan politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan untuk mencapai tujuan nasional dan cita-cita perjuangan bangsa melalui pembangunan nasional segenap potensi darat, laut dan angkasa secara terpadu. Dengan teori geopolitik tersebut maka pemerintah dalam mengatur wilayah Provinsi Kepulauan perlu mempertimbangkan kondisi geografi Negara.

Pengaturan dan perlakuan khusus terhadap Provinsi Kepulauan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur secara khusus terhadap Provinsi kepulauan, namun dalam pasal 28 UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa daerah Provinsi yang berciri kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 UU No. 23 Tahun 2014. Berdasarkan bunyi Pasal 28 UU No. 23 Tahun 2014 bahwa pengaturan terhadap Wilayah Provinsi Kepulauan masih disamaratakan dengan Wilayah

Provinsi Daratan, sehingga jelas bahwa UU No. 23 Tahun 2014 masih berorientasi kepada darat. Selain itu adanya diskriminasi terhadap Pasal 28 UU No. 23 Tahun 2014, dimana Provinsi yang berciri kepulauan hanya diberi kewenangan mengelola sumberdaya alam yang ada dilaut, pada hal dalam Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Lebih lanjut dalam Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Berdasarkan Pasal 11 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh daerah adalah (1) kewenangan atas urusan pemerintahan wajib dan (2) kewenangan atas urusan pemerintahan pilihan, mestinya dalam Pasal 28 UU No. 23 Tahun 2014 kewenangan terhadap daerah Provinsi yang berciri kepulauan tidak hanya mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut tetapi mempunyai kewenangan sebagaimana yang

terdapat dalam Pasal 11 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 yaitu kewenangan atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Selain itu kewenangan yang dimiliki oleh Daerah Provinsi yang berciri kepulauan hanya sebatas kewenangan atas urusan pemerintahan pilihan tidak lebih dari itu.

Dalam Pasal 28 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan selain mempunyai kewenangan sebagaimana 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. Berdasarkan asas desentralisasi bahwa Pasal 28 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 merupakan Pasal yang tidak senada, senafas atau tidak mencerminkan otonomi daerah, karena daerah yang berciri kepulauan dalam mengelola sumber daya alam dilaut tidak lain hanya sebatas melaksanakan tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat. Dimana pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI. Berdasarkan pengertian otonomi daerah tersebut menunjukkan

bahwa daerah mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri oleh karena itu maka seharusnya Pemerintah Daerah yang berciri kepulauan mempunyai kewenangan secara mandiri dalam mengelola sumber daya alam termasuk sumber daya alam yang ada di laut tanpa perlu adanya tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat. Dengan demikian Pasal 28 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tidak menganut asas desentralisasi (penyerahan kewenangan kepada daerah) tetapi menganut asas sentralisasi maupun asas dekonsentrasi, sehingga Pasal 28 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tidak mencerminkan rasa keadilan dalam hal Otonomi Daerah sehingga sulit untuk mencapai keadilan, kemakmuran dan kesejahteraan sebagaimana tujuan berbangsa dan bernegara yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Selain hal tersebut Wilayah Kepulauan seharusnya mempunyai kewenangan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 11 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Berdasarkan Pasal tersebut maka Wilayah Provinsi

Kepulauan seharusnya tidak hanya mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam yang ada di laut, tetapi Provinsi Kepulauan mempunyai kewenangan terhadap urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah ternyata hampir sama atau tidak jauh beda dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya, diantaranya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dimana dalam UU ini kewenangan Pemerintah Daerah hanya sebagai agensi atau pelaksana kebijakan atau perwakilan dari Pemerintah Pusat. Segala tindakan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah harus berdasarkan persetujuan dari Pemerintah Pusat.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah. Prinsip atau asas yang digunakan bukan “otonomi yang riil dan seluas-luasnya”, melainkan “otonomi yang nyata dan bertanggungjawab”. Dengan alasan, pandangan otonomi daerah yang

menggunakan prinsip seluas-luasnya dapat menimbulkan kecenderungan pandangan yang membahayakan keutuhan NKRI, dan tidak sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi.

Sehingga Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 ini lebih cenderung menganut “Otonomi Terbatas” dari pada “Otonomi Luas”. Seperti yang tercantum dalam Pasal 68 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 bahwa semua kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah baik berupa Peraturan Daerah maupun Keputusan Kepala Daerah baru bisa diberlakukan setelah ada pengesahan pejabat yang berwenang, sehingga Pemerintah Pusat dapat lebih mudah mengintervensi Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakannya tersebut.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan daerah provinsi hanya memiliki kewenangan yang terbatas sedangkan daerah kabupaten dan kota memiliki kewenangan yang luas. Sehingga lebih cendrung menganut model otonomi relatif, karena daerah sudah diberikan kewenangan yang lebih luas dalam hal mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri (Pasal 7 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999). Seperti

dalam hal membuat kebijakan atau aturan sendiri sehingga meminimalisir adanya intervensi dari Pemerintah Pusat.

Pembagian Kewenangan urusan pemerintahan, berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dapat dijumpai dalam Bab IV yang mengatur tentang kewenangan daerah. Pasal 7 Undang-Undang tersebut menegaskan bahwa:

- 1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
- 2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi *nasional*.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 mengatur bahwa daerah yang

menganut asas dekonsentrasi dan desentralisasi adalah Provinsi. Adapun daerah Kabupaten dan Kota hanya menganut asas desentralisasi. Konsekuensi strukturalnya, daerah Provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom sedangkan daerah Kabupaten dan Kota menjadi daerah otonom penuh. Sehingga dengan kata lain Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menganut “Otonomi Luas, nyata dan bertanggungjawab” meskipun otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota.

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang telah memberikan kewenangan yang cukup luas kepada daerah otonom, hal ini mencerminkan dianutnya “Otonomi Luas.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak lagi menggunakan istilah kewenangan tapi urusan pemerintahan. Berbeda dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang tidak secara spesifik menentukan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya Provinsi secara jelas sama dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota.

Hal yang membedakan hanya lingkupnya saja dilihat dari kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Pada dasarnya konsep Otonomi yang dipakai oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 hampir sama dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yaitu mengatur bahwa daerah yang menganut asas dekonsentrasi dan desentralisasi adalah Provinsi. Adapun daerah Kabupaten dan Kota hanya menganut asas desentralisasi. Konsekuensi strukturalnya, daerah Provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom sedangkan daerah Kabupaten dan Kota menjadi daerah otonom penuh.²² Sehingga Model Otonomi yang dianut lebih cendrung menganut “Otonomi Luas”. Karena didalam ketentuan Undang-Undang ini mengatur bahwa pada prinsipnya otonomi daerah yang dianut adalah “Otonomi Luas, nyata dan bertanggungjawab”

1. Otonomi luas : daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk

memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

2. Otonomi nyata : penanganan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.
3. Otonomi bertanggungjawab : dalam penyelenggaraan otonomi harus sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Bagir Manan menyebutkan bahwa Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelsststandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintah. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu

²² Muhammad Fauzan "Hukum Pemerintahan Daerah. *Kajian tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah*" dalam Sigit Budhiarto, *Analisis Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Terkait "Model Hubungan Kewenangan Dan Model Otonomi Yang Dianut"* <http://www.pemerintahandaerah.com>. di akses tanggal 13 Mei 2018

menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi. Berdasarkan pengertian hakikat otonomi tersebut Provinsi Kepulauan mempunyai hak dan kewenangan untuk mengelola sumber daya alam secara bebas dan mandiri berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya tanpa perlu adanya tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat selama kewenagan tersebut menjadi urusan pemerintahan daerah Provinsi kepulauan. Sedangkan konsep otonomi daerah menurut J Wajong Otonomi adalah kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, konsep tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah adalah tidak lain untuk memajukan kepentingan khusus daerah, oleh karena itu dengan adanya otonomi daerah merupakan mementum kepada Wilayah Provinsi Kepulauan untuk mendapat pengaturan dan perlakuan khusus dalam sistem pemerintahan daerah, sehingga keadilan dan kesejahteraan masyarakat yang berada di wilayah kepulauan akan tercapai.

Dalam teori Negara hukum menurut Padmo Wahyono yang memahami hukum adalah suatu alat atau wahana untuk menyelenggarakan

kehidupan Negara atau ketertiban, dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial. Berdasarkan pada teori Negara Hukum tersebut untuk menyelenggarakan kesejahteraan sosial maka Negara berkewajiban untuk membentuk hukum dalam hal ini pengaturan dan perlakuan khusus terhadap Wilayah Provinsi Kepulauan guna untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat kepulauan yang selama ini dalam pengaturannya selalu disamakan dengan wilayah daratan, sehingga dalam kenyataanya masyarakat kepulauan selalu mengalami ketertinggalan akibat dari adanya pengaturan yang menyamaratakan antara Provinsi Kepulauan dengan Provinsi Daratan, yang dilain pihak Padmo Wahyono menamakan fungsi hukum Indonesia adalah satu pengayoman. Sedangkan dalam teori Negara Hukum dalam pandangan Islam adalah Negara yang memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya.

Kesimpulan

Adanya pengaturan dan perlakuan khusus terhadap Provinsi yang berciri khas kepulauan guna mempercepat penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat. Dalam hal ini,

karakteristik daerah yang terestrial hendaknya dibedakan dari karakteristik terestrial akuatik maupun keduanya dengan karakteristik akuatik terestrial (kepulauan).

Pengaturan dan perlakuan khusus terhadap Provinsi Kepulauan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum mengatur secara khusus terhadap Provinsi kepulauan, namun dalam pasal 28 UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa daerah Provinsi yang berciri kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 UU No. 23 Tahun 2014. Berdasarkan bunyi Pasal 28 UU No. 23 Tahun 2014 bahwa pengaturan terhadap Wilayah Provinsi Kepulauan masih disamaratakan dengan Wilayah Provinsi Daratan, sehingga jelas bahwa UU No. 23 Tahun 2014 masih berorientasi kepada darat.

Daftar Pustaka

Buku

Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Jakarta: Bina Cipta, 1978.

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

Dikompilasi oleh *Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut*, Dinas Hidro-Oseanografi, Jakarta, Mei 2015.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Percepatan Pembangunan Wilayah Kepulauan.

Endang Zaelani Sukaya, *Pendidikan KewargaNegaraan*, Yogyakarta: Paradigma 2002.

Muhammad Alim, *Tanah Dan Air Dalam Perspektif Kepentingan Bangsa*. Tulisan Ini Merupakan Sumbangan Dalam *Liber Amicorum 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.*, Universitas Brawijaya Press, 2014.

Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Konsepsi Negara Hukum Nusantara Pada Konferensi Hukum Laut Iii*, Pusat Studi Wawasan Nusantara, *Hukum Dan Pembangunan* bekerja sama

- dengan Penerbit Alumni, Bandung, 2003.
- Sodik, *Hukum Laut Internasional Dan Pengaturannya di Indonesia*, PT Refika Aditama, 2011.
- Munadjad Danasaputra, *Tata Lautan Nusantara dalam Hukum dan Sejarahnya*, Bandung: Bina cipta, 1980.
- Hasbullah F. Sjawie, *Negara Kepulauan Indonesia dan Hukum Laut Internasional*, Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2001.
- Hasyim Djalal, *Indonesia and the Law of the Sea*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 1995.
- Didik Mohammad Sodik, *Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia*, PT Refika Aditama, 2011.
- I Made Andi Arsana, *Batas Maritim AntarNegara (Sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007.
- Indien Winarwati, *Konsep Negara Kepulauan Perspektif Hukum Laut dan Penetapan Garis Batas Negara*, Malang: Setara Press, 2016.
- Abdul Muis, *Perspektif Pengelolaan Wilayah Kepulauan Era Otonomi Daerah*, Lembaga Administrasi Negara Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. Jurnal Desentralisasi Vol 9 No. 6 Tahun 2010.
- Muhammad Fauzan “Hukum Pemerintahan Daerah. *Kajian tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah”* dalam Sigit Budhiarto, *Analisis Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Terkait “Model Hubungan Kewenangan Dan Model Otonomi Yang Dianut”* <http://www.pemerintahandaera.h.com>. di akses tanggal 13 Mei 2018
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
- Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah