



**KETUA**  
**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**  
**REPUBLIK INDONESIA**

## **PELUANG MEWUJUDKAN**

### **UNDANG-UNDANG TENTANG PROVINSI KEPULAUAN**

Disampaikan pada acara "Konvensi Media Massa Hari Pers Nasional 2011 di Era Keterbukaan Informasi Publik: Pers untuk Semua dan Masyarakat Melek Media (*Media Literacy*)".  
Selasa, tanggal 8 Februari 2011 di Hotel Chrystal, Kota Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

#### **PENDAHULUAN**

Pemerintahan daerah setelah memasuki era reformasi dituntut tidak saja berkembang secara demokratis dan menjunjung supremasi hukum, tetapi juga mampu memberikan pelayanan publik (*public services*) yang berkualitas. Era reformasi pemerintahan daerah dengan aspirasi otonomi yang sangat kuat sama sekali bukan dimanfaatkan untuk menimbulkan "raja-raja kecil" di tingkat lokal, atau sekedar berbagi kekuasaan di antara *inner circle* nya, yang bahkan mendorong perilaku korupsi. Tetapi sebaliknya, otonomi pemerintahan daerah juga dituntut untuk mampu memberikan otonomi berkembang di tingkat masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi pemerintahan dan partisipasi masyarakat lokal, adalah faktor yang sangat penting dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendorong akuntabilitas politik negara (*state*) kepada rakyat (*people*).

Dengan letak geografis Indonesia di antara Samudera Hindia dan Samudra Pasifik, Indonesia dikenal bukan sebagai negara kontinental (*continental state*), tetapi lebih sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*). Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, di Pasal 1 angka 1, menyebutkan: "*Negara Kepulauan adalah negara yang terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain*". Kepulauan dan perairan yang berserak di bumi Nusantara, bukan sebagai suatu hal yang saling terpisah satu sama lain, tetapi harus dipandang sebagai kesatuan dan saling terhubung. Hal ini berarti negara kepulauan

harus diletakkan pada **kerangka integrasi nasional** dan sekaligus mengakui **prinsip kebhinekaan berbagai unsur** yang terdapat di dalamnya. Keragaman potensi yang menyertai negara kepulauan, tidak hanya bersifat fisik material yang menjadi sumber kekayaan alamnya, tetapi juga hal-hal substansial non fisik terkait adat budaya, etnisitas, agama atau kepercayaan, yang dipersatukan dalam komitmen nasional *Bhinneka Tunggal Ika*.

Pertimbangan atas negara kepulauan dengan segala potensinya, seharusnya dikembangkan dalam kerangka perwujudan daerah dengan segala aspek pemerintahan dan kemasyarakatannya. *Crusial point* atas pertimbangan ini biasanya akan berhadapan tidak saja dengan peluang yang dihadapi, tetapi juga terhadap persoalan yang terkait dengan keinginan pembentukan provinsi kepulauan.

### **PELUANG:**

#### **DORONGAN UNTUK KESEJAHTERAAN DAN PEMERATAAN ANTAR WILAYAH**

Keinginan untuk mewujudkan aspirasi provinsi kepulauan tidak terlepas dari kesan kurang adilnya pemerataan pembangunan dan lambannya proses percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah selama ini. Kondisi antar provinsi yang beragam dan tersebar secara kewilayahan semakin memperkuat keinginan mewujudkan aspirasi provinsi kepulauan. Hal ini tidak saja terkait dengan tuntutan kebijakan distribusi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang seharusnya mencerminkan sebaran kewilayahan yang saling berserak sebagai gugusan kepulauan. Tetapi juga, berkenaan dengan keinginan membuka peluang lebih luas bagi pemerintah dan masyarakat di daerah untuk memanfaatkan potensi sumber alamnya, terutama di sektor perikanan dan bidang kelautan, dibandingkan keterbatasannya yang dihadapi saat ini. Sebagaimana halnya pernah disampaikan oleh Gubernur NTT Frans Lebu Raya, bahwa keinginan untuk menjadikan daerah itu sebagai provinsi kepulauan berbeda dengan keinginan untuk pemekaran wilayah itu menjadi dua provinsi yakni Provinsi NTT dan Provinsi Flores.<sup>1</sup>

Khusus terkait masalah DAU dan DAK, distribusi alokasi dana tersebut dituntut jangan hanya dilihat dari hitungan jumlah penduduk dan luas daratan, yang dapat bisa terkait dengan beban dan potensi yang dimiliki oleh daerah-daerah yang beragam

---

<sup>1</sup> Provinsi Kepulauan Bukan Pemekaran", <http://bataviase.co.id>. Diakses 3 Januari 2010.

di tanah air. Contoh yang jelas adalah yang terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), yang terdiri dari 1.192 pulau. Pulau-pulau ini tersebar di tiga pulau besar yakni Flores, Sumba dan Timor. Jika daerah seperti halnya NTT, tidak mendapat pengakuan sebagai provinsi kepulauan maka perlakuan terhadap masyarakat daerah ini sangat tidak adil, karena penentuan DAU dan DAK sangat kecil dengan hanya mempertimbangkan luas wilayah daratan. Padahal, persoalan yang dihadapi pemerintah dan rakyat NTT jauh berbeda dengan daerah lain di Indonesia terutama di Pulau Jawa dan Bali. Sehubungan ini, DPR mencatat perkembangan sebagaimana diungkap di beberapa media massa, bahwa para gubernur yang tergabung dalam Badan Kerja Sama Pemerintah Provinsi Kepulauan sudah mengeluarkan dua kesepakatan bersama yang disebut dengan **Deklarasi Ambon** tahun 2005 lalu di Ambon, Maluku, dan terakhir **Deklarasi Kupang** pada 12 November 2009 di Kupang.

Dalam rangka perwujudan aspirasi provinsi kepulauan, DPR saat ini sudah berusaha untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Provinsi Kepulauan. Dari 70 RUU yang terdapat dalam Program Legislasi nasional (Prolegnas) tahun anggaran 2011, RUU terkait provinsi kepulauan, sudah masuk dalam daftar prioritas untuk dibahas, dengan sebutan **RUU tentang Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan** yang disiapkan oleh Baleg DPR-RI. Meskipun, draf RUU itu direncanakan akan dibahas pada tahun 2011, sebenarnya sebagian besar masalah yang dikeluhkan provinsi berkarakteristik kepulauan, sudah akan dimasukkan dalam konteks revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Artinya, langkah untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, juga akan memasukkan masalah hak pemanfaatan potensi laut, termasuk hak ulayat masyarakat di laut dan darat, serta perluasan wilayah penangkapan nelayan tradisional dari yang selama ini dibatasi sejauh empat mil laut saja.

Jika RUU Provinsi Kepulauan telah disahkan menjadi Undang-Undang muncul harapan akan dapat memberikan peluang dan kesempatan besar bagi setiap provinsi berkarakteristik kepulauan, untuk memanfaatkan potensi sumber daya kelautan dan perikananannya yang melimpah untuk memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Sejauh ini, perjuangan untuk mewujudkan kebijakan nasional terhadap provinsi kepulauan dilakukan oleh tujuh gubernur dari daerah yang memang berkarakteristik kepulauan. Ketujuh provinsi berkarakteristik kepulauan ini, adalah Maluku, NTT, Papua, Nusa Tenggara Barat (NTB), Maluku Utara, Sulawesi Utara dan Bangka Belitung. Harus diakui, bahwa draft RUU Provinsi Kepulauan

sebenarnya sudah dapat dibahas sejak tahun 2010 lalu. Namun rancangan draft tahap ke-II sebagai penyempurnaan rancangan sebelumnya, belum diserahkan oleh Tim Teknis badan Kerjasama tujuh provinsi Kepulauan. Diharapkan pada tahun 2011, DPR sudah melakukan pembahasan di internal antar fraksi-fraksi di alat kelengkapan Badan Legislasi (Baleg) dengan dilakukan penyusunan naskah akademik, harmonisasi dan lain-lain melalui mekanisme dan prosedur yang ditetapkan oleh Tata Tertib. Setelah tahapan pengajuan usulan tersebut selesai dilakukan, DPR segera dapat membahasnya bersama pemerintah. Sehingga menjelang akhir tahun 2011, diharapkan akan dapat dilahirkan Undang-Undang tentang Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan.

Dengan ketiadaan perlakuan khusus bagi provinsi kepulauan, terkesan bahwa selama ini negara merugikan provinsi-provinsi yang mempunyai karakteristik wilayah kepulauan khususnya dalam pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU). Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum memberikan kepastian hukum dalam kaitan dengan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah oleh provinsi kepulauan. Di samping itu, Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, juga tidak menguntungkan daerah kepulauan dalam penentuan DAU dan Dana Bagi Hasil (DBH) Perikanan.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, secara umum mensyaratkan indikator alokasi pembagian DAU hanya berdasarkan jumlah penduduk dan luas daratan. Di samping NTT, Provinsi Maluku sebagai contoh lain adalah memiliki laut seluas 92,4 persen dan daratan seluas 7,6 persen dengan jumlah penduduk 1,4 juta jiwa. Artinya, dibandingkan dengan satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur misalnya, ternyata DAU kabupaten di Jawa Timur tersebut lebih besar dari Provinsi Maluku. Inilah yang menyebabkan munculnya persoalan tentang bagaimana daerah bersangkutan dapat mengembangkan wilayah dan potensi dimilikinya secara optimal, jika luas wilayah yang hampir 1,5 kali dari luas Pulau Jawa namun hanya memperoleh 6,3 persen DAU dari pemerintah pusat selama ini. Apabila diperlakukan khusus bagi provinsi kepulauan, maka akan diperoleh DAU dan DAK yang diperkirakan lebih besar, bisa mencapai lebih dari 50%. Selama ini, sesuai definisi Kementerian Kelautan dan Perikanan, tujuh provinsi tersebut termasuk kriteria provinsi kepulauan, namun pengakuan secara sektoral ini **hanya sebatas**

**kriteria saja.** Sehingga, pengakuan tersebut **tidak ada pengaruhnya yang menguntungkan bagi provinsi kepulauan tersebut.**

### **PERSOALAN SUBSTANSI YANG HARUS DIJAWAB**

Terkait dengan usulan RUU tentang Perlakuan Khusus Provinsi kepulauan, terdapat suatu persoalan substansi yang harus dijawab, Dirjen Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri (Kemlu), Arif Havas Oegroseno, saat Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komite II Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Jakarta, hari Rabu 21 April 2010, pernah mengatakan: "*Penyebutan provinsi kepulauan di Indonesia dinilai bertentangan dengan Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations Convention on the Law of the Sea/UNCLOS) tahun 1982.* Secara geografis semua provinsi di wilayah Indonesia adalah kepulauan. Sehingga, gagasan menyebut provinsi kepulauan menjadi pertanyaan. Pertanyaan tersebut adalah, jika terdapat provinsi kepulauan di Indonesia, maka provinsi lain di negara kepulauan itu akan disebut apa? Ketika terdapat penyebutan provinsi daratan di satu sisi dan provinsi kepulauan di negara kepulauan itu sendiri sebagaimana halnya di Indonesia, tentu ini menjadi polemik tersendiri. Penyebutan suatu istilah tidak hanya menyangkut persoalan teknis, tetapi juga menyangkut persoalan substansi dalam hal pengelolaan pemerintahan dan negara.

*UNCLOS* hanya mengatur "*negara kepulauan,*" bukan "*provinsi*" atau "*daerah*" kepulauan. Sesuai dengan Pasal 46 *UNCLOS*, definisi negara kepulauan itu adalah terdiri atas satu atau lebih kepulauan, sedangkan "kepulauan" adalah sekelompok pulau, termasuk bagian pulau, perairan, dan fitur alami yang terkait erat membentuk entitas geografi, ekonomi, dan politik intrinsik. Persyaratan negara kepulauan sesuai dengan Pasal 47 *UNCLOS* adalah menarik garis pangkal lurus kepulauan yang menghubungkan pulau terluar, tidak mengabaikan konfigurasi umum kepulauan, rasio daratan dan lautan dari mulai 1:1 hingga 9:1, dan panjang garis pangkal tidak lebih dari 125 mil laut.

### **PENUTUP**

Berbagai hal yang terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi keinginan untuk mewujudkan kebijakan nasional berupa RUU Provinsi Kepulauan, merupakan

suatu peluang dan sekaligus masalah terkait substansi hukum laut internasional *UNCLOS* yang harus dijawab secara komprehensif. Berbagai faktor yang mempengaruhi keinginan pembentukan Provinsi Kepulauan, jangan hanya dilihat berlandaskan pada pertimbangan ekonomis semata, terutama terkait alokasi DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus), serta DBH (Dana Bagi Hasil). Tetapi, tantangannya adalah perwujudan RUU Provinsi Kepulauan harus benar-benar memberikan kesejahteraan bagi masyarakat di daerah dan sekaligus memperkuat ikatan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Bagi DPR sendiri, dorongan perwujudan RUU usul inisiatif tentang **Perlakuan bagi Provinsi Kepulauan**, adalah sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya dalam hal fungsi di bidang legislasi, di samping fungsi di bidang pengawasan dan penetapan anggaran negara. Kewenangan mengajukan RUU ini sebagai pelaksanaan komitmen DPR terhadap aspirasi rakyat yang diwakilinya dan nantinya melalui mekanisme dan prosedur Tata Tertib, pembahasannya bersama pemerintah akan dilakukan secara terbuka terhadap publik. Sehingga nantinya, proses pembahasan RUU tersebut benar-benar berjalan dengan memperoleh masukan kritis lebih lanjut dari berbagai kalangan. Pembahasan RUU Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan, diharapkan dapat saling bersinergi dengan langkah perubahan terhadap Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terhadap Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.

Demikian dan terima kasih atas perhatiannya.

Kupang, 8 Februari 2011

**KETUA  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA,**

**Dr. H. MARZUKI ALIE**