

# MENINJAU PERENCANAAN PEMANFAATAN PULAU-PULAU KECIL DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL DALAM PERSPEKTIF PENATAAN RUANG YANG INTEGRATIF

Ananda Prima Yurista\*

Departemen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada  
Jalan Sosio Yusticia, Bulaksumur, Depok, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281

## **Abstract**

*In this article, the author tries to analyze the planning of small islands in Gunungkidul Regency (as the only district that has small island areas in DIY) which is contained in various planning documents (Perda RTRW DIY, Perda RZWP3K DIY, and Perda RTRW Gunungkidul), which creates the potential for unsynchronization. This potential is proven by the author's findings, namely that the Regional Regulation RTRW DIY mandating coastal areas and small islands as areas for exploiting coal and geothermal mineral resources was not accommodated in Perda RZWP3K and Perda RTRW Gunungkidul. To overcome this asynchrony, it is necessary to carry out organizational integration. The writing of this article was conducted using normative juridical research.*

**Keywords:** *spatial planning, small islands, integration.*

## **Intisari**

Dalam artikel ini Penulis berusaha untuk menganalisis perencanaan kawasan pulau-pulau kecil di Kabupaten Gunungkidul (sebagai satu-satunya Kabupaten yang memiliki kawasan pulau-pulau kecil di DIY) yang termaktub dalam berbagai dokumen perencanaan (Perda RTRW DIY, Perda RZWP3K DIY, dan Perda RTRW Gunungkidul), yang menimbulkan potensi ketidaksinkronan. Potensi tersebut terbukti dengan temuan Penulis yakni Perda RTRW DIY mengamankan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai kawasan pemanfaatan sumber daya mineral batu bara dan panas bumi ternyata tidak diakomodasi dalam Perda RZWP3K dan Perda RTRW Gunungkidul. Untuk mengatasi ketidaksinkronan tersebut, perlu dilakukan integrasi organisasional. Penulisan artikel ini disusun dengan mengacu pada jenis penelitian yuridis normatif.

**Kata Kunci:** penataan ruang, pulau-pulau kecil, integrasi.

## **Pokok Muatan**

A. Latar Belakang Masalah .....	437
B. Metode Penelitian .....	438
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	439
1. Perencanaan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil di Kabupaten Gunungkidul dalam RZWP3K dan RTRW Kabupaten Gunungkidul serta RTRW Provinsi DIY .....	439
2. Perencanaan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil yang Integratif .....	443
D. Kesimpulan .....	447

\* Alamat korespondensi: [aprimayurista@gmail.com](mailto:aprimayurista@gmail.com)

## A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa, “[...] Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang [...] dan untuk memajukan kesejahteraan umum [...]”.<sup>1</sup> Hal ini juga tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>2</sup> Dianutnya konsep *welfare state* dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak dapat terlepas dari sumbangsih pemikiran para *founding fathers* pada saat merumuskan konstitusi, diantaranya pada rapat besar 11 Juli 1945 Yamin kembali menegaskan gagasannya tentang negara kesejahteraan ini. Ia menyatakan:<sup>3</sup> “[.....] kita hendaknya menjamin dalam konstitusi kita perbaikan-perbaikan untuk rakyat seluruhnya. Oleh sebab itu, hendaklah di dalam hukum dasar itu diterangkan dalam satu pasal yaitu yang berhubungan dengan kesejahteraan, kesejahteraan rohani, kesejahteraan kebendaan dan ekonomi. [...]”.

Penyelenggaraan penataan ruang merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut, diselenggarakan, seperti yang termaktub dalam konsideran menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang) yang menyatakan bahwa, “ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan

negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi **terwujudnya kesejahteraan umum** dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>4</sup> Dengan demikian, penataan ruang merupakan salah satu upaya pemerintah untuk dapat mewujudkan kesejahteraan sebagaimana diamanatkan dalam tujuan negara.

Konsideran menimbang UU Penataan Ruang menyatakan bahwa, “Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>5</sup> Berdasarkan hal tersebut, pengaturan penataan ruang dalam UU Penataan Ruang menegaskan bahwa, wilayah Indonesia merupakan sebuah kesatuan wadah meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, yang mana keempat

<sup>1</sup> Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>2</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>3</sup> Muhamad Yamin, 1960, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Ketiga*, Setneg, Jakarta, hlm. 239-240. Lihat juga Mochamad Adib Zain dan Ananda Prima Yurista, 2014, *Konsistensi Pengaturan Jaminan Sosial terhadap Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia*, Laporan Penelitian, Unit Penelitian dan Pengembangan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 19. Lihat juga dalam Ananda Prima Yurista, 2015, *Implikasi Penafsiran Kembali Hak Penguasaan Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 terhadap Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, Tesis, FH UGM, Yogyakarta, hlm. 52.

<sup>4</sup> Konsideran menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

<sup>5</sup> Konsideran Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

aspek tersebut membutuhkan pengelolaan yang baik demi mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Akar permasalahannya adalah, UU Penataan Ruang justru dimaksudkan berfokus pada pengaturan ruang darat saja. Hal ini dapat dilihat melalui Pasal 6 ayat (5) yang justru mengamanatkan pengaturan ruang laut dan ruang darat dalam UU tersendiri, dengan bunyi pasal sebagai berikut, “Ruang laut dan ruang udara, pengelolaannya diatur dengan undang-undang tersendiri”.<sup>6</sup> Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil *jo.* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Hal ini terlihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa, “RZWP3K Provinsi [...] penetapan pemanfaatan ruang laut; dan [...]”.<sup>7</sup> Berdasarkan hal tersebut maka Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut RZWP3K) merupakan rencana tata ruang laut. Namun, dalam konteks ini, norma yang menyatakan bahwa RZWP3K merupakan rencana tata ruang laut juga tidak sepenuhnya tepat. Sebab, terdapat pulau-pulau kecil yang menjadi obyek perencanaan juga dalam cakupan RZWP3K.

Perihal “pulau-pulau kecil” dalam materi muatan RZWP3K menjadi sangat penting untuk diatur sebab perencanaan pemanfaatan pulau-pulau kecil dalam RZWP3K ini akan menjadi dasar pemanfaatan pulau-pulau kecil tersebut. Artikel ini bermaksud melihat sejauh mana perencanaan pemanfaatan pulau-pulau kecil di Kabupaten Gunungkidul, bagaimana dengan kegiatannya secara faktual, serta bagaimana pengendalian pemanfaatan pulau-pulau kecil tersebut sejauh ini telah dilakukan. Kabupaten Gunungkidul dipilih

karena kabupaten tersebut merupakan satu-satunya daerah yang memiliki bentangan pulau-pulau kecil di wilayah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (selanjutnya disebut DIY) dan menetapkan perencanaannya dalam dokumen peraturan daerah (hal ini dapat dilihat dalam Pasal 44 ayat (1) huruf b Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul).

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, ada 2 (dua) permasalahan yang dapat dirumuskan, antara lain sebagai berikut: **Pertama**, bagaimana perencanaan pemanfaatan pulau-pulau kecil di Kabupaten Gunungkidul dalam Rencana Zonasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K)? **Kedua**, bagaimana upaya yang dapat dilakukan agar perencanaan pemanfaatan pulau-pulau kecil dapat dilakukan secara integratif? Konsep integrasi ini dipilih karena potensi permasalahan yang timbul dari perencanaan yang ditetapkan dalam berbagai dokumen perencanaan baik pada tingkat provinsi dan kabupaten tersebut menimbulkan ketidaksinkronan, yang idealnya dapat diselesaikan dengan konsep integrasi.

Konsep integrasi ini secara sepintas disebutkan dalam Penjelasan Pasal 2 huruf a UU Penataan Ruang yang menyatakan bahwa, “Yang dimaksud dengan “keterpaduan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan **mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah**, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain, adalah Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat”. Artikel ini berusaha menggali, bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan asas keterpaduan dengan konsep integrasi tersebut.

## B. Metode Penelitian

Artikel ini disusun dengan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif,<sup>8</sup> karena bahan

<sup>6</sup> Pasal 6 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

<sup>7</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739).

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1994, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

pustaka digunakan sebagai bahan utama, yaitu bahan hukum primer yang terdiri dari norma dasar atau kaidah, ketentuan atau peraturan dasar, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal penataan ruang. Data sekunder terdiri dari: **Pertama**, bahan hukum primer yang diperlukan antara lain: 1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; 2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang; 3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 *jo.* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU No. 27 Tahun 2007 *jo.* UU No. 1 Tahun 2014); 4) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018-2038; 5) Peraturan Daerah Provinsi D.I. Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi D.I. Yogyakarta Tahun 2019 – 2039, dan 6) Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030. **Kedua**, bahan hukum sekunder yang diperlukan antara lain buku-buku, artikel jurnal penelitian, laporan penelitian terdahulu, media massa, dan sebagainya yang berhubungan dengan sistem penataan ruang yang integratif. **Ketiga**, bahan hukum tersier antara lain *Black Law Dictionary*, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan sebagainya. Pengambilan data sekunder dilakukan dalam penyusunan artikel ini. Pengambilan data sekunder dilakukan dengan studi dokumen terhadap bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.

Analisis data merupakan bagian yang penting dalam penyusunan artikel ini karena pada bagian inilah data diproses/dianalisis sehingga data memiliki arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian.<sup>9</sup> Pada proses

analisis data inilah, hasil penelitian diolah menjadi cikal bakal inti pembahasan dalam artikel ilmiah.<sup>10</sup> Dalam artikel ini, data yang terkait dengan penelitian ini dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif, yaitu dengan mengumpulkan data, mengkualifikasinya kemudian menghubung-hubungkannya dengan teori yang berhubungan dengan masalahnya dan akhirnya menarik kesimpulan untuk menentukan hasilnya/menjawab rumusan masalah dalam latar belakang, yang menghasilkan data deskriptif.<sup>11</sup> Data deskriptif adalah apa yang dinyatakan informan secara lisan maupun tulisan dan juga perilaku nyata diamati dan dipelajari secara utuh.<sup>12</sup>

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### 1. Perencanaan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil di Kabupaten Gunungkidul dalam RZWP3K dan RTRW Kabupaten Gunungkidul serta RTRW Provinsi DIY

Perencanaan pemanfaatan pulau-pulau kecil yang diatur dalam: 1) Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY Tahun 2019-2039 (selanjutnya disebut Perda RTRW DIY); 2) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi DIY Tahun 2018-2038 (selanjutnya disebut Perda RZWP3K DIY); dan 3) Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010 – 2030 (selanjutnya disebut Perda RTRW Gunungkidul). Analisis dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yakni: **Pertama**, perencanaan dalam Perda RTRW DIY; **Kedua**, perencanaan dalam Perda RZWP3K DIY; dan **Ketiga**, perencanaan dalam Perda RTRW Gunungkidul.

<sup>9</sup> Anonim, "Metode Penelitian", <https://core.ac.uk/download/pdf/33486141.pdf>, diakses 16 Maret 2018.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

Perencanaan pulau-pulau kecil di Kabupaten Gunung Kidul diatur dalam **Perda RTRW DIY** dalam: **Pertama**, Pasal 73 huruf b, “Kawasan peruntukan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 huruf j terdiri atas: a. Kawasan peruntukan riset dan pendidikan tinggi; b. Kawasan peruntukan pesisir dan pulau-pulau kecil; c. Kawasan peruntukan pemanfaatan ruang dalam bumi. d. Kawasan pelabuhan; dan e. Kawasan bandar udara”. **Kedua**, dalam Pasal 75, “Pengaturan terhadap Kawasan peruntukan pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 huruf b sesuai dengan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil”.

Perencanaan pulau-pulau kecil di Kabupaten Gunung Kidul diatur dalam **Perda RZWP3K DIY: Pertama**, dalam Pasal 10 ayat (3) huruf c, “Sub Zona Wisata Alam Pantai/Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdapat di: Pantai di Kecamatan Girisubo, Kecamatan Tepus, Kecamatan Tanjungsari,

Kecamatan Purwosari, Kecamatan Panggang, Kecamatan Saptosari, Kabupaten Gunung Kidul”. Berdasarkan pasal *a quo* pantai yang terletak di 6 (enam) kecamatan tersebut ditetapkan sebagai Sub Zona Wisata Alam Pantai/Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Lebih lanjut, harus dicermati apakah Perda RZWP3K merencanakan masing-masing pantai tersebut sebagai kawasan apa saja? **Kedua**, dalam Pasal 15 ayat (1) huruf i, “Kawasan Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf a terdapat di perairan: (i) Pantai di Kecamatan Purwosari, Kecamatan Panggang, Kecamatan Saptosari, Kecamatan Tanjungsari, Kecamatan Tepus, dan Kecamatan Girisubo di Kabupaten Gunungkidul”. Namun, selain ditetapkan sebagai Sub Zona Wisata Alam Pantai/Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Kawasan Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, pantai-pantai dalam 6 (enam) kecamatan tersebut juga direncanakan sebagai kawasan lain, yang diuraikan dalam table berikut:

**Tabel 1.**

**Perencanaan Kecamatan Girisubo, Kecamatan Tepus, Kecamatan Tanjungsari, Kecamatan Purwosari, Kecamatan Panggang, Kecamatan Saptosari, Kabupaten Gunung Kidul dalam RZWP3K DIY**

No.	Kecamatan Girisubo	Kecamatan Tepus	Kecamatan Tanjungsari	Kecamatan Purwosari	Kecamatan Panggang	Kecamatan Saptosari
1.	Pelabuhan Perikanan di Pantai Sadeng (Pasal 11 ayat (4) huruf b)	Pangkalan Pendaratan Ikan di Pantai Ngandong dan Pantai Siung (Pasal 11 ayat (5) huruf o dan p)	Pangkalan Pendaratan Ikan di Pantai Baron dan Pantai Drini (Pasal 11 ayat (5) huruf m dan n)	Sub Zona Wisata Budaya di Pantai Ngobaran – Waru Gupit (Pasal 10 ayat (4) huruf b)	Pangkalan Pendaratan Ikan di Pantai Gesing (Pasal 11 ayat (5) huruf k)	Sub Zona Wisata Budaya di Pantai Ngobaran – Waru Gupit (Pasal 10 ayat (4) huruf b)
2.	Pangkalan Pendaratan Ikan di Pantai Nampu (Pasal 11 ayat (5) huruf q)					Pangkalan Pendaratan Ikan di Pantai Ngrenehan (Pasal 11 ayat (5) huruf l)
3.	Kawasan Konservasi Perairan di perairan Pantai Wediombo (Pasal 16 ayat (1))					Kawasan pemanfaatan umum Zona Energi di perairan Pantai Parangruncuk dan sekitarnya di Kecamatan Saptosari, Kabupaten Gunungkidul sebagai pembangkit listrik tenaga gelombang laut (Pasal 13 ayat (1))

Sumber: Diolah oleh Penulis, 2020.

Perencanaan pulau-pulau kecil di Kabupaten Gunung Kidul diatur dalam Perda RTRW Gunungkidul sebagai berikut: **Pertama**, dalam Pasal 11 ayat (1) huruf l, “mengembangkan dan mengoptimalkan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil melalui pemanfaatan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil **untuk perikanan budi daya perairan/laut, kepariwisataan, usaha penangkapan ikan, dan industri perikanan**, serta kegiatan budi daya lainnya secara terpadu dan lestari pada zona pengembangan serta **menjaga keberadaan zona konservasi**”. **Kedua**, dalam Pasal 27 ayat (5) huruf b, “**Kawasan peruntukan lainnya** sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf i terdiri atas: a. kawasan peruntukan pendidikan tinggi; **b. kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil**; dan c. kawasan peruntukan pertahanan dan keamanan”. **Ketiga**, dalam Pasal 44 ayat (1) huruf b, “Rencana penetapan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (5) huruf b meliputi: b. kawasan pulau-pulau kecil meliputi: 1. Pulau Gunungsemar (Desa Giricahyo Kecamatan Purwosari); 2. Pulau Payung/Nggugah (Desa Giriwungu Kecamatan Panggang); 3. Pulau Ngrawe dan Pulau Jumpino (Desa Kemadang Kecamatan Tanjungsari); 4. Pulau Drini (Desa Banjarejo Kecamatan Tanjungsari); 5. Pulau Watupayung (Desa Ngestirejo Kecamatan Tanjungsari); 6. Pulau Watukubengan dan Pulau Watulawang (Desa Sidoharjo Kecamatan Tepus); 7. Pulau Timang, Pulau Ngondo, Pulau Watupayung, Pulau Watupanjang, Pulau Watulambor, Pulau Watunganten, Pulau Watubebek (Desa Purwodadi Kecamatan Tepus); 8. Pulau Watutogog, Pulau Watumanukan, Pulau Watusemar, Pulau Watulumbang, Pulau Karangmomang (Desa Balong Kecamatan Girisubo); 9. Pulau Jungwok, Pulau Watutopi, Pulau Ngusalan, Pulau Glati/Pulau Kalong (Desa Jepitu Kecamatan Girisubo); 10. Pulau Tahu, Pulau Amben (Desa Tileng Kecamatan Girisubo); 11. Pulau Gununggandul (Desa Pucung Kecamatan Girisubo); dan 12. Pulau Godeg, Pulau Watucetingan/Pulau Baron, Pulau Layar, dan Pulau Krokoh (Desa Songbanyu Kecamatan Girisubo)”.

Keempat, dalam Pasal 44 ayat (2), “Rencana tata ruang pesisir dan pulau-pulau kecil akan diatur lebih rinci melalui Rencana rinci tata ruang pesisir dan pulau-pulau kecil yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati”.

**Keempat**, dalam Pasal 86 yang menyatakan bahwa, “Peraturan zonasi untuk kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil disusun dengan ketentuan: a. pemanfaatan ruang didominasi untuk kegiatan yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil; b. pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil; c. pengaturan zona pemanfaatan ruang kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil; d. pelarangan pemanfaatan ruang yang digunakan untuk kegiatan yang bertentangan dengan kegiatan utama kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil; e. pelarangan pendirian bangunan di kawasan sempadan pantai; dan f. penetapan jenis dan syarat penggunaan bangunan yang diizinkan”.

Berdasarkan uraian di atas Penulis mencoba melihat apakah perencanaan pada tingkat Perda RTRW DIY, Perda RZWP3K DIY, dan Perda RTRW Gunungkidul disusun secara integratif. Temuan yang dihasilkan dari analisis Penulis dijelaskan sebagai berikut: **Pertama**, Perda RTRW DIY secara garis besar mengamanatkan bahwa pengaturan terkait kawasan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil direncanakan sesuai Perda RZWP3K DIY. Dalam Perda RZWP3K DIY mengatur secara garis besar sebagai berikut: **Poin pertama**, Sub Zona Wisata Alam Pantai/Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. **Poin kedua**, Kawasan Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. **Poin ketiga**, Pelabuhan Perikanan. **Poin keempat**, Pangkalan Pendaratan Ikan. **Poin kelima**, Sub Zona Wisata Budaya. **Poin keenam**, Kawasan Konservasi Perairan. **Poin ketujuh**, Kawasan pemanfaatan umum Zona Energi.

**Kedua**, apakah perencanaan kawasan pulau-pulau kecil dalam Perda RTRW DIY dan Perda RZWP3K DIY terakomodasi dalam Perda RTRW Gunungkidul? **Poin pertama**, Perda RTRW DIY melalui Perda RZWP3K mengamanatkan kawasan

pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai: (a) Sub Zona Wisata Alam Pantai/Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; (b) Kawasan Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; (c) Pelabuhan Perikanan; (d) Pangkalan Pendaratan Ikan; (e) Sub Zona Wisata Budaya; (f) Kawasan Konservasi Perairan; dan (g) Kawasan pemanfaatan umum Zona Energi. **Poin kedua**, Perda RTRW Gunungkidul, merencanakan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai: kawasan peruntukan lain (kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil). Selain itu, kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil direncanakan untuk kegiatan untuk perikanan budi daya perairan/laut, kepariwisataan, usaha penangkapan ikan, dan industri perikanan, serta kegiatan budi daya lainnya secara terpadu dan lestari pada zona pengembangan serta menjaga keberadaan zona konservasi.

Berdasarkan uraian tersebut terdapat poin-poin penting yang harus digarisbawahi yang membuktikan adanya indikasi ketidaksinkronan perencanaan kawasan pulau-pulau kecil dalam Perda RTRW DIY, Perda RZWP3K DIY, dan Perda RTRW Gunungkidul yakni: **Temuan pertama**, bahwa Perda RTRW Gunungkidul telah menguraikan secara rinci pulau-pulau kecil yang secara faktual terdapat di Kabupaten Gunungkidul dalam Pasal 44 ayat (1) huruf tetapi tidak satupun dari pulau-pulau kecil tersebut yang diatur perencanaannya dalam Perda RZWP3K DIY. Ketidaksinkronan pada temuan pertama tersebut dapat terjadi karena: **Pertama**, pengaturan dalam Perda RZWP3K DIY tidak sesuai dengan amanat UU No. 27 Tahun 2007 *jo.* UU No. 1 Tahun 2014 dan Pedoman Teknis Penyusunan RZWP3K yang mengamanatkan bahwa pulau-pulau kecil masuk dalam ranah perencanaan kawasan konservasi (Penjelasan Pasal 29 huruf a UU No. 27 Tahun 2007 *jo.* UU No. 1 Tahun 2014). Dalam Perda RZWP3K dalam Pasal 14 dan 15 memang mengatur perihal Kawasan Konservasi tetapi dengan tidak memasukkan 12 (dua belas) pulau-pulau kecil dalam Pasal 44 ayat (1) Perda RTRW Gunungkidul sebagai obyek perencanaan. **Kedua**, Perda RTRW DIY, Perda RZWP3K, dan Perda RTRW

Gunungkidul disusun oleh level pemerintahan yang berbeda dan berdasarkan pedoman dari 2 (dua) kementerian yang berbeda (beda/lintas sector). Perda RTRW DIY dan Perda RZWP3K disusun oleh Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan Perda RTRW Gunungkidul disusun oleh Pemerintah Daerah Kabupaten. Kemudian pedoman dalam penyusunan dua jenis dokumen perencanaan pun berbeda yakni, pedoman penyusunan Perda RTRW DIY dan Perda RTRW Kabupaten Gunungkidul dikeluarkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang, sedangkan pedoman penyusunan Perda RZWP3K DIY dikeluarkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Kedua hal ini menjadi cikal bakal adanya ketidaksinkronan tersebut.

**Temuan kedua**, bahwa memang terdapat penetapan ruang sebagai Sub Zona Wisata Alam Pantai/Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Kawasan Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, tetapi dalam pengaturannya tidak menyertakan pulau-pulau kecil sebagai basis perencanaan melainkan pantai saja. Dalam UU No. 27 Tahun 2007 *jo.* UU No. 1 Tahun 2014, pengertian pulau kecil diatur secara tegas dalam Pasal 1 angka 3, “Pulau Kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan Ekosistemnya”, sedangkan istilah pantai dalam UU a quo melekat pada frasa sempadan pantai yang pengertiannya diatur dalam Pasal 1 angka 21 UU No. 27 Tahun 2007 *jo.* UU No. 1 Tahun 2014. Berdasarkan uraian di atas, merupakan kekeliruan besar apabila perencanaan yang dilakukan hanya sekedar menetapkan pantai sebagai sub zona atau kawasan tertentu, dengan tidak mengabaikan pulau-pulau kecil yang secara riil ada dalam wilayah ruang Kabupaten Gunungkidul. Dengan demikian, pulau-pulau kecil di Kabupaten Gunungkidul ada dalam status *quo* atau tanpa perencanaan, yang membuka potensi adanya kegiatan pemanfaatan yang melanggar hukum (illegal). Pasal 1 angka 3 Perda RTRW DIY mengatur dengan tegas bahwa, “Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan,

dengan memperhitungkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang tersedia”. Apabila tidak terdapat perencanaan terhadap pulau-pulau kecil maka terhadap obyek tersebut tidak dapat dilakukan tindakan masa depan atau secara sederhana bahwa pulau-pulau kecil tersebut tidak dapat dimanfaatkan baik untuk kegiatan lindung maupun budidaya.

## 2. Perencanaan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil yang Integratif

Penulis, dalam sub bahasan ini mencermati bagaimana kedudukan RTRW Provinsi, RZWP3K Provinsi, dan RTRW Kabupaten dalam perencanaan kawasan pulau-pulau kecil (sebagaimana dalam konteks ini diatur dalam Perda RTRW DIY, Perda RZWP3K DIY, dan Perda RTRW Gunungkidul) dalam sistem penataan ruang yang integratif? Kemudian yang menjadi pertanyaan selanjutnya bagaimana kedudukan **rencana rinci tata ruang pesisir dan pulau-pulau kecil (yang diamanatkan dalam Pasal 44 ayat (2) Perda RTRW Gunungkidul)** dalam sistem penataan ruang yang integratif?

Analisis tentang kedudukan RTRW Provinsi, RZWP3K Provinsi, dan RTRW Kabupaten dalam perencanaan kawasan pulau-pulau kecil dalam sistem penataan ruang yang integratif diuraikan sebagai berikut: Pertama, dalam UU Penataan Ruang, dalam Pasal 14 ayat (3) huruf a diatur bahwa,<sup>13</sup> “Rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas: (a) rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional; (b) rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan (c) rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota”. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 14 ayat

(3) huruf a tersebut dinyatakan bahwa,<sup>14</sup> “Rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional merupakan rencana rinci untuk Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional”. Melihat pengaturan tersebut apakah yang dimaksud dengan rencana tata ruang pulau/kepulauan adalah RZWP3K? Apabila rencana tata ruang pulau/kepulauan yang dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) huruf a UU Penataan Ruang adalah RZWP3K, maka akan berlaku beberapa konsekuensi yakni:<sup>15</sup> **Pertama**, RZWP3K adalah rencana rinci tata ruang yang disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang (dalam Pasal 14 ayat (4) UU Penataan Ruang). **Kedua**, RZWP3K disusun apabila: (a) rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang; dan/atau; (b) rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan (dalam Pasal 14 ayat (5) huruf a dan b UU Penataan Ruang).

Dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil RZWP3K diatur sebagai berikut, Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K) merupakan arahan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota (disusun dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda)), yang diserasikan, diselaraskan, dan diseimbangkan dengan RTRW pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota, dengan jangka waktu berlaku 20 (dua puluh) tahun dan dapat ditinjau kembali setiap 5 (lima) tahun.<sup>16</sup> RZWP-3-K Provinsi terdiri atas:<sup>17</sup> (a) pengalokasian ruang dalam Kawasan Pemanfaatan

<sup>13</sup> Pasal 14 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

<sup>14</sup> Penjelasan Pasal 14 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

<sup>15</sup> Pasal 14 ayat (4) dan (5) huruf a dan b Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

<sup>16</sup> Pasal 9 ayat (1), (2), (4), (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739).

<sup>17</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739).

Umum, Kawasan Konservasi, Kawasan Strategi Nasional Tertentu dan alur laut; (b) keterkaitan antara Ekosistem darat dan Ekosistem laut dalam suatu Bioekoregion; (c) penetapan pemanfaatan ruang laut; dan (d) penetapan prioritas Kawasan laut untuk tujuan konservasi, sosial budaya, ekonomi, transportasi laut, industri strategis, serta pertahanan dan keamanan. RZWP-3-K Kabupaten/ Kota berisi arahan tentang:<sup>18</sup> (a) alokasi ruang dalam Rencana Kawasan Pemanfaatan Umum, rencana Kawasan Konservasi, rencana Kawasan Strategis Nasional Tertentu, dan rencana alur; (b) keterkaitan antarekosistem Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam suatu Bioekoregion.. Penyusunan RZWP-3-K diwajibkan dan memadukan rencana Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan Kawasan, Zona, dan/atau Alur Laut yang telah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian tersebut maka poin penting yang perlu digarisbawahi adalah muatan RZWP-3-K Provinsi setidaknya terdiri dari: (a) pengalokasian ruang dalam Kawasan Pemanfaatan Umum, Kawasan Konservasi, Kawasan Strategi Nasional Tertentu dan alur laut; (b) keterkaitan antara Ekosistem darat dan Ekosistem laut dalam suatu Bioekoregion; (c) penetapan pemanfaatan ruang laut; dan (d) penetapan prioritas Kawasan laut untuk tujuan konservasi, sosial budaya, ekonomi, transportasi laut, industri strategis, serta pertahanan dan keamanan.

Berbekal dua poin penting di atas bahwa, jika rencana tata ruang pulau/kepulauan adalah RZWP3K maka secara otomatis RZWP3K merupakan rencana operasional rencana umum tata ruang (dalam hal ini RTRW Provinsi). Dengan demikian, struktur/materi muatan RZWP3K harus

selaras dengan RTRW yang mempunyai struktur/materi muatan sebagai berikut yakni,<sup>19</sup> mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang, yang mana rencana struktur ruang meliputi rencana sistem pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana, sedangkan rencana pola ruang meliputi peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya. Hal ini berbeda dengan amanat dalam Pasal 10 UU No. 27 Tahun 2007. Dengan demikian, yang dimaksud rencana tata ruang pulau/kepulauan dalam Pasal 14 ayat (3) huruf b bukan merupakan RZWP3K.

Pedoman Teknis Penyusunan RZWP-3-K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil) Provinsi menguraikan bahwa,<sup>20</sup> “Pasal 6 ayat 5 UU UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa “Ruang laut dan ruang udara, pengelolaannya diatur dengan undang-undang tersendiri”. Khusus untuk ruang laut yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut adalah UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014. UU Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014 merupakan *Lex Specialis* dari UU Nomor 26 Tahun 2007, Indonesia mengenal *asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, hal-hal yang sifatnya khusus lebih diutamakan dari hal yang sifatnya umum. Ruang lingkup pengaturan UU Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014, meliputi ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai (cakupan wilayah pesisir)”.

Berdasarkan hal tersebut maka RTRW dan RZWP3K berada pada rezim penataan ruang yang

<sup>18</sup> Pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739).

<sup>19</sup> Pasal 17 ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

<sup>20</sup> Kementerian Kelautan dan Perikanan Direktorat Jenderal Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Direktorat Tata Ruang Laut Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, “Pedoman Teknis Penyusunan RZWP-3-K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil) Provinsi”, [http://www.tataruangpertahanan.com/file\\_peraturan/781243110999-Pedoman-Teknis-Penyusunan-RZWP3K-Provinsi.pdf](http://www.tataruangpertahanan.com/file_peraturan/781243110999-Pedoman-Teknis-Penyusunan-RZWP3K-Provinsi.pdf), diakses 29 Oktober 2018.

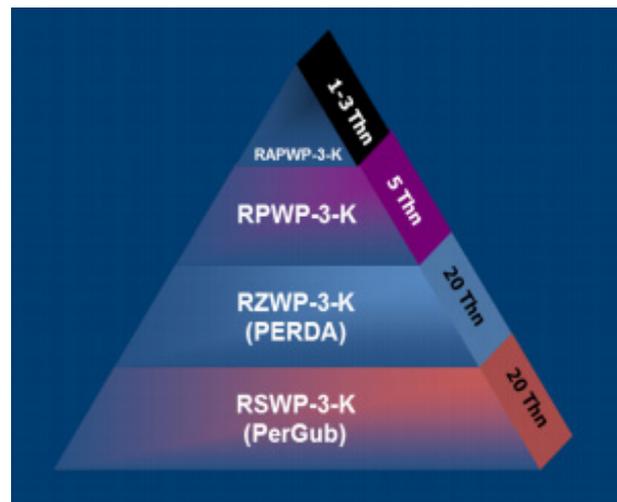
berbeda yakni RTRW pada rezim penataan ruang darat dan RZWP3K pada rezim penataan ruang laut. Hal ini yang kemudian menjadi salah satu penyebab adanya ketidaksinkronan antara perencanaan dalam Perda RTRW DIY dengan Perda RZWP3K DIY yang diamanatkan dalam Perda RTRW DIY tidak diakomodasi dalam Perda RZWP3K DIY). Namun di sisi lain, Perda RTRW DIY telah mencakup materi muatan yang tidak masuk dalam ranah perencanaan tata ruang laut yakni dalam dalam Pasal 36 ayat (3) huruf h Perda RTRW DIY yakni memasukkan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil dalam kawasan budidaya (muatan materi Polal Ruang dalam rencana umum tata ruang).<sup>21</sup>

Bagaimana kedudukan rencana rinci tata ruang pesisir dan pulau-pulau kecil (yang diamanatkan dalam Pasal 44 ayat (2) Perda RTRW Gunungkidul) dalam sistem penataan ruang yang integratif? Mendasarkan pada hasil analisis sebelumnya bahwa RTRW Provinsi maupun RTRW Kabupaten ada dalam rezim penataan ruang darat dan RZWP3K ada dalam rezim penataan ruang laut. Dengan demikian, amanat penyusunan rencana rinci tata ruang pesisir dan pulau-pulau kecil dalam Pasal 44 ayat (2) Perda RTRW Gunungkidul tidak tepat. Kemudian, dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2007 diatur bahwa,<sup>22</sup> “Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, terdiri atas: (a) Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RSWP-3-K; (b) Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RZWP-3-K; (c) Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RPWP-3-K; dan (d) Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RAWP-3-K”. Hal tersebut kemudian digambarkan

dalam hirarki yang termaktub dalam Pedoman Teknis Penyusunan RZWP-3-K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil) Provinsi sebagai berikut:<sup>23</sup>

**Gambar 1.**

### Hirarki Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil



Sumber: Diolah oleh Penulis, 2020.

Dengan demikian, amanat penyusunan rencana rinci tata ruang pesisir dan pulau-pulau kecil dalam Pasal 44 ayat (2) Perda RTRW Gunungkidul tidak sesuai dengan amanat Pasal 7 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Selain itu, sama halnya dengan Perda RTRW DIY yang mengatur materi muatan yang tidak dalam ranah perencanaan ruang darat. Perda RTRW Gunungkidul juga mencakup kekeliruan yang sama yakni dalam Pasal 27 ayat (5) huruf b, dengan menetapkan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil dalam kawasan peruntukan lainnya (dalam materi kawasan budidaya sebagai materi muatan Pola Ruang dalam rencana umum tata ruang) dan dalam Pasal 44 ayat (1) huruf b,

<sup>21</sup> “Kawasan Budidaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: (a) kawasan peruntukan hutan produksi; (b) kawasan peruntukan pertanian; (c) kawasan peruntukan pertambangan; (d) kawasan peruntukan industri; (e) kawasan peruntukan pariwisata; (f) kawasan peruntukan permukiman; (g) kawasan pendidikan tinggi; (h) **kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil**; dan (i) kawasan militer dan kepolisian”.

<sup>22</sup> Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739).

yakni perihal rencana penetapan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil yang meliputi kawasan pulau-pulau kecil.

Perihal penyusunan dokumen perencanaan ini harus dilaksanakan dalam bingkai penataan ruang yang integratif. Integrasi menjadi sangat penting untuk dilakukan untuk menghindari/meminimalisir inkonsistensi, repetisi, dan ketidaklengkapan dan meningkatkan koherensi dan keselarasan dalam kebijakan dan tindakan bersama. Hal ini diuraikan Cyrielle Noel yakni:<sup>24</sup>

*“Coordination diminishes inconsistencies, repetition, and lacunae within and across policies. Policy coordination can be assessed on a spectrum, and is an endeavour for increasing wider coherence in policy through the concerted alignment of actions”.*

Integrasi hakekatnya terdiri dari 2 (dua) hal yakni kooperasi/kerjasama dan koordinasi. Komponen koordinasi adalah ketika perencanaan harus memperhatikan/mempertimbangkan setiap perencanaan yang dibuat oleh instansi lain. Komponen kerjasama adalah interaksi antar pihak/dari berbagai tingkat/lapisan administratif yang terlibat dalam proses perencanaan untuk mewujudkan manfaat bersama.<sup>25</sup> Seperti yang

dikemukakan oleh Stead and Meijers bahwa:<sup>26</sup>

*“Cooperation focuses on interactions occurring between agencies, particularly with regards to the relationships between the various administrative layers. The related concepts of collaboration and intergovernmental management can be classified under the umbrella term cooperation, since they both undertake some form of cooperative working for the shared benefit of the agencies involved”.*

Dalam sebuah referensi dinyatakan bahwa:<sup>27</sup>

*“Kidd, drawing on other authors such as Jønch-Clausen and Fugl, describes three categorisations of integration: organisational, territorial, and sectoral. Organisational integration is a prerequisite for both sectoral and territorial integration, but relates more broadly to the sectors that are operating within society that the government attempts to address”.*

Berdasarkan hal tersebut, integrasi mencakup 3 (tiga) hal yakni integrasi organisasional, teritorial, dan sektoral, yang mana integrasi organisasi sangat menentukan terwujudnya integrasi teritorial dan sektoral. Untuk lebih menjelaskan uraian tersebut, Cyrielle Noel menggambarkan proses integrasi tersebut dalam sebuah bagan:<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Kementerian Kelautan dan Perikanan Direktorat Jenderal Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Direktorat Tata Ruang Laut Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, “Pedoman Teknis Penyusunan RZWP-3-K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil) Provinsi”, [http://www.tataruangpertanahan.com/file\\_peraturan/781243110999-Pedoman-Teknis-Penyusunan-RZWP3K-Provinsi.pdf](http://www.tataruangpertanahan.com/file_peraturan/781243110999-Pedoman-Teknis-Penyusunan-RZWP3K-Provinsi.pdf), diakses 29 Oktober 2018.

<sup>24</sup> Cyrielle Noel, “Bridging the Land and Sea Divide Through Closer Spatial Planning Integration”, [https://theses.uhn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/5537/No%C3%AB1%2C\\_Cyrielle\\_1.pdf?sequence=1](https://theses.uhn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/5537/No%C3%AB1%2C_Cyrielle_1.pdf?sequence=1), diakses 29 Oktober 2018.

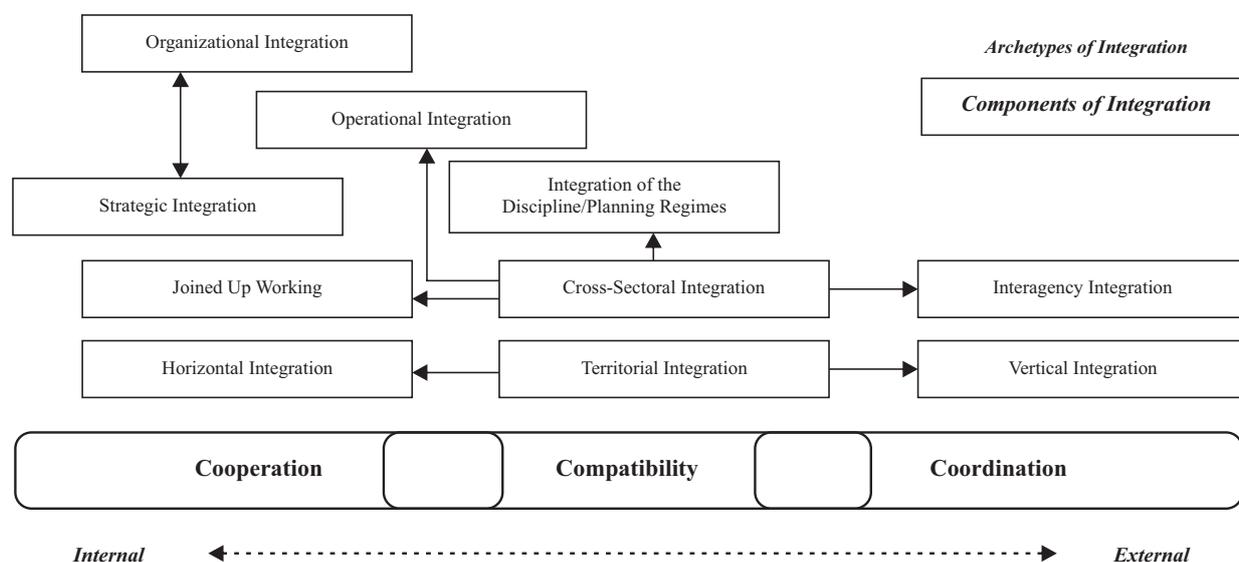
<sup>25</sup> Stead, D., & Meijers, E., “Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors”, *Planning Theory & Practice*, Vol. 10, No. 3, 2009, hlm. 317-332. Lihat juga Cyrielle Noel, *Op.cit.*, hlm. 11. Needham, B. “Spatial planning as a design discipline: a paradigm for Western Europe?”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 27, No. 3, 2000, hlm. 437-453. Lihat juga Cyrielle Noel, *Op.cit.*, hlm. 11.

<sup>26</sup> Stead, D., & Meijers, E., *Loc.cit.*

<sup>27</sup> Kidd, S., “Towards a framework of integration in spatial planning: an exploration from a health perspective. *Planning Theory & Practice*”, Vol. 8, No.2, 2007, hlm. 161-181. Jønch-Clausen, T., & Fugl, J., “Firming up the conceptual basis of integrated water resource management”, *International Journal of Water Resource Development*, Vol. 17, No. 4, 2001, hlm. 501-510. Lafferty, W., & Hovden, E., “Environmental policy integration: towards an analytical framework”, *Environmental Politics*, Vol. 12, No. 3, 2003, hlm. 1-22. Cyrielle Noel, *Op.cit.*, hlm. 13.

<sup>28</sup> Cyrielle Noel, *Ibid.*, hlm. 15.

**Gambar 2.**  
**Bagan Proses Integrasi**



Sumber: Cyrielle Noel<sup>29</sup>

Berdasarkan teori tersebut maka upaya yang dapat dilakukan untuk mengintegrasikan penyusunan dokumen RTRW dengan RZWP3K adalah dengan mewujudkan integrasi organisasional, yakni yang mana penyusunan dokumen perencanaan baik ruang darat dan laut ada dalam 1 (satu) lembaga/instansi pemerintah (saat ini secara faktual penyusunan dokumen perencanaan masih dilaksanakan oleh Dinas Pertanahan dan Tata Ruang untuk RTRW dan Dinas Kelautan dan Perikanan untuk RZWP3K), yakni instansi pemerintah yang membidangi urusan penataan ruang. Terlebih dalam Pasal 1 angka 1 UU Penataan Ruang pengertian ruang mencakup ruang darat, laut, dan udara sehingga tidak tepat apabila untuk perencanaan “ruang” harus disusun oleh instansi yang berbeda-beda.<sup>30</sup> Selain itu, pedoman penyusunan dokumen perencanaan harusnya juga disusun oleh 1 (satu) lembaga/instansi pemerintah.

Mengacu pada Pasal 9 ayat (1) UU Penataan Ruang dinyatakan bahwa, “Penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh seorang Menteri.<sup>31</sup> Dengan demikian, pedoman penyusunan dokumen perencanaan tata ruang harusnya ada di bawah kewenangan Kementerian yang diberi amanat langsung oleh UU Penataan Ruang (dalam konteks saat ini adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang). Hal ini sangat penting untuk menghindari/meminimalisir inkonsistensi, repetisi, dan ketidaklengkapan serta meningkatkan kohernesi dan keselarasan tindakan dalam kebijakan dan tindakan bersama dalam penyelenggaraan penataan ruang.

**D. Kesimpulan**

Artikel ini sampai pada kesimpulan bahwa: **Pertama**, perencanaan pemanfaatan pulau-pulau kecil di Kabupaten Gunungkidul dalam

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa, “Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

<sup>31</sup> Pasal 1 angka 34 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa, “Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang penataan ruang”. Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

RZWP3K Provinsi DIY dan RTRW Kabupaten Gunungkidul serta RTRW Provinsi DIY ditemukan ketidaksinkronan perencanaan kawasan pulau-pulau kecil dalam Perda RTRW DIY, Perda RZWP3K DIY, dan Perda RTRW Gunungkidul yakni: **Temuan pertama**, bahwa Perda RTRW Gunungkidul telah menguraikan secara rinci pulau-pulau kecil yang secara faktual terdapat di Kabupaten Gunungkidul dalam Pasal 44 ayat (1) huruf tetapi tidak satupun dari pulau-pulau kecil tersebut yang diatur perencanaannya dalam Perda RZWP3K DIY. **Temuan kedua**, bahwa memang terdapat penetapan ruang sebagai Sub Zona Wisata Alam Pantai/Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Kawasan Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, tetapi dalam pengaturannya tidak menyertakan pulau-pulau kecil sebagai basis perencanaan melainkan pantai saja. Kedua temuan ini muncul disebabkan pengaturan dalam Perda RZWP3K DIY tidak sesuai dengan amanat UU No. 27 Tahun 2007 *jo.* UU No. 1 Tahun 2014 dan Pedoman Teknis Penyusunan RZWP3K yang mengamanatkan bahwa pulau-pulau kecil masuk dalam ranah perencanaan kawasan konservasi (Penjelasan Pasal 29 huruf a UU No. 27 Tahun 2007 *jo.* UU

No. 1 Tahun 2014). Selain itu, Perda RTRW DIY, Perda RZWP3K, dan Perda RTRW Gunungkidul disusun oleh level pemerintahan yang berbeda dan berdasarkan pedoman yang dikeluarkan oleh 2 (dua) kementerian yang berbeda (beda/lintas sector).

**Kedua**, upaya yang dapat dilakukan untuk mengintegrasikan penyusunan dokumen RTRW dengan RZWP3K adalah dengan mewujudkan integrasi organisasional, yakni yang mana penyusunan dokumen perencanaan baik ruang darat dan laut ada dalam 1 (satu) lembaga/instansi pemerintah (misalnya Dinas Pertanahan dan Tata Ruang sebagai instansi pemerintah yang membidangi urusan penataan ruang). Selain itu, pedoman penyusunan dokumen perencanaan harusnya juga disusun oleh 1 (satu) lembaga/instansi pemerintah yakni Kementerian yang diberi amanat langsung oleh UU PR (dalam konteks saat ini adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang). Hal ini sangat penting untuk menghindari/meminimalisir inkonsistensi, repetisi, dan ketidaklengkapan serta meningkatkan kohersensi dan keselarasan tindakan dalam kebijakan dan tindakan bersama dalam penyelenggaraan penataan ruang.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- \_\_\_\_\_, dan Purnadi Purbacaraka, 1979, *Perihal Penelitian Hukum*, Alumni, Bandung.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, 1994, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Yamin, Muhamad, 1960, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Ketiga*, Setneg, Jakarta.

### B. Artikel Jurnal

- Jøneh-Clausen, T., & Fugl, J., "Firming up the conceptual basis of integrated water resource management", *International Journal of Water Resource Development*, Vol. 17, No. 4, 2001.

- Kidd, S., "Towards a framework of integration in spatial planning: an exploration from a health perspective", *Journal Planning Theory & Practice*, Vol. 8, No.2, 2007.
- Lafferty, W., & Hovden, E., "Environmental policy integration: towards an analytical framework", *Environmental Politics*, Vol. 12, No. 3, 2003.
- Needham, B. "Spatial planning as a design discipline: a paradigm for Western Europe?", *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 27, No. 3, 2000.
- Stead, D., & Meijers, E., "Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors", *Journal Planning Theory & Practice*, Vol. 10, No. 3, 2009.

### C. Hasil Penelitian

Yurista, Ananda Prima, 2015, *Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 terhadap Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, Tesis, FH UGM, Yogyakarta.

Zain, Mochamad Adib, dan Ananda Prima Yurista, 2014, *Konsistensi Pengaturan Jaminan Sosial terhadap Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia*, Laporan Penelitian, Unit Penelitian dan Pengembangan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

### D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 224, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5103).

### E. Sumber Internet

Anonim, "Metode Penelitian", <https://core.ac.uk/download/pdf/33486141.pdf>, diakses 16 Maret 2018.

Darwanto, Herry, dan Dwiagus Stepantoro dengan judul "Penataan Ruang Kawasan Pesisir, Laut dan Pulau-Pulau Kecil, serta Hubungannya dengan Penataan Ruang Wilayah", [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/78088-\[\\_Konten\\_\]\\_Artikel%20A.50-21-00.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/78088-[_Konten_]_Artikel%20A.50-21-00.pdf), diakses 16 Maret 2018.

Kementerian Kelautan dan Perikanan Direktorat Jenderal Kelautan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Direktorat Tata Ruang Laut Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, "Pedoman Teknis Penyusunan RZWP-3-K (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil) Provinsi", [http://www.tataruangpertanahan.com/file\\_peraturan/781243110999-Pedoman-Teknis-Penyusunan-RZWP3K-Provinsi.pdf](http://www.tataruangpertanahan.com/file_peraturan/781243110999-Pedoman-Teknis-Penyusunan-RZWP3K-Provinsi.pdf), diakses 29 Oktober 2018.

Noel, Cyrielle, "Bridging the Land and Sea Divide Through Closer Spatial Planning Integration", [https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/5537/No%C3%AB1%2C\\_Cyrielle\\_1.pdf?sequence=1](https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/5537/No%C3%AB1%2C_Cyrielle_1.pdf?sequence=1), diakses 29 Oktober 2018.