

8-31-2020

## PERUBAHAN KEBIJAKAN RENCANA ZONASI WILAYAH PESISIR DANPULAU-PULAU KECIL (RZP3K) SERTA DAMPAKNYA PADA KELOMPOK NELAYAN PULAU PARI, KEPULAUAN SERIBU SELATAN, KEPULAUAN SERIBU

Rivanlee Anandar

*Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial, Universitas Indonesia, Jawa Barat 16424, Indonesia,*  
rivanlee@gmail.com

Bambang Shergi Laksmono

*Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial, Universitas Indonesia, Jawa Barat 16424, Indonesia*

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jpm>



Part of the [Social Welfare Commons](#), and the [Social Work Commons](#)

---

### Recommended Citation

Anandar, Rivanlee and Laksmono, Bambang Shergi (2020) "PERUBAHAN KEBIJAKAN RENCANA ZONASI WILAYAH PESISIR DANPULAU-PULAU KECIL (RZP3K) SERTA DAMPAKNYA PADA KELOMPOK NELAYAN PULAU PARI, KEPULAUAN SERIBU SELATAN, KEPULAUAN SERIBU," *Jurnal Pembangunan Manusia*: Vol. 1 : No. 2 , Article 5.

DOI: 10.7454/jpm.v1i2.1010

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jpm/vol1/iss2/5>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Pembangunan Manusia by an authorized editor of UI Scholars Hub.

---

**PERUBAHAN KEBIJAKAN RENCANA ZONASI WILAYAH PESISIR DANPULAU-PULAU KECIL (RZP3K) SERTA DAMPAKNYA PADA KELOMPOK NELAYAN PULAU PARI, KEPULAUAN SERIBU SELATAN, KEPULAUAN SERIBU**

Cover Page Footnote

.

# PERUBAHAN KEBIJAKAN RENCANA ZONASI WILAYAH PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL (RZP3K) SERTA DAMPAKNYA PADA KELOMPOK NELAYAN PULAU PARI, KEPULAUAN SERIBU SELATAN, KEPULAUAN SERIBU

Rivanlee Anandar

*Corresponding Author*

Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial, Universitas Indonesia, Jawa Barat 16424, Indonesia

rivanlee@gmail.com

Bambang Shergi Laksmono

Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial, Universitas Indonesia, Jawa Barat 16424, Indonesia

## ABSTRAK

*Poros Maritim yang dicanangkan Pemerintahan Jokowi-JK seharusnya menjadikan pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai halaman depan Indonesia. Namun, kondisi yang terjadi adalah pulau-pulau kecil di Indonesia hampir nyaris tak terjamah dari segi pembangunan karena negara fokus pada wilayah daratan pulau besar yang padat penduduk. Kondisi tersebut dapat terlihat dari pelayanan masyarakat pulau kecil yang jauh dari standar di sektor kesehatan, pendidikan, transportasi, dan aspek yang berhubungan dengan kebutuhan masyarakat. Sejauh ini, perhatian negara terhadap pulau-pulau kecil dipayungi oleh UU Nomor 1 Tahun 2014 revisi dari UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Kebijakan tersebut pun dirasa kurang mengakomodir kebutuhan-kebutuhan di pulau kecil. Saat ini, di Indonesia telah memiliki banyak hukum dan peraturan yang mengatur tentang pengelolaan terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Namun, pada kenyataannya hukum dan peraturan-peraturan tersebut tidak banyak diimplementasikan. Hal ini disebabkan oleh lemahnya penegakan hukum, egoisme sektoral, dan lemahnya koordinasi antara sektor. Dalam pengelolaan pulau kecil, seringkali terjadi banyak perdebatan baik dari segi ekonomi, geopolitik, hingga sosial budayanya. Perbedaan cara pandang ini menimbulkan intervensi yang justru merugikan masyarakat pulau. Hal ini terjadi pada Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) yang tengah disusun oleh Pemerintah Provinsi DKI. Salah satu daerah yang mendapat dampak dari implementasi RZWP3K ini adalah Pulau Pari, gugusan Kepulauan Seribu akan dijadikan pulau pariwisata. Sementara itu, lebih dari 300 kepala keluarga di Pulau Pari mayoritas bekerja sebagai nelayan. Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian secara deskriptif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan melalui RZWP3K tidak serta merta menjawab persoalan ruang di pulau kecil, sebab ada ketidakkonsistenan dan ketidaktegasan dari pemerintah pusat maupun daerah untuk mengelola dan memanfaatkan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.*

**KATA KUNCI:** Perubahan Kebijakan, Rencana Zonasi, Nelayan Pulau Pari

## ABSTRACT

*The Maritime Axis proclaimed by the Jokowi-JK Government should make the coast and small islands the front yard of Indonesia. however, the condition that occurs is that the small islands in Indonesia are almost virtually untouched in terms of development because the country is focused on the land areas of the densely populated large islands. This condition can be seen from the small island community services that are far from the standards in the health sector, education, transportation, and aspects related to community needs. So far, the country's attention to small islands is under the umbrella of Law Number 1 of 2014, revised from Law Number 27 of 2007 concerning Management of Coastal Areas and Small Islands. The policy was also deemed to be unable to accommodate the needs of the small island. Currently in Indonesia has many laws and regulations governing management related to the management of coastal areas and small islands. But in reality these laws and regulations are not implemented much. This is caused by weak law enforcement, sectoral egoism and weak coordination between sectors. In managing small islands, there is often a lot of debate in terms of economic, geopolitical, and even socio-cultural. This difference in perspective leads to interventions that actually harm the island community. This happened in the Zoning Plan for Coastal Areas and Small Islands (RZWP3K) which is being prepared by the Provincial Government of DKI. One of the areas affected by the implementation of the RZWP3K is Pari Island, the Thousand Islands cluster will become a tourism island. Meanwhile, more than 300 households in Pari Island work as fishermen. The majority of this research is a study that uses a qualitative approach, with descriptive research type. The results of this study indicate that policy implementation through RZWP3K*

*does not necessarily address the problem of space on small islands, because there are inconsistencies and uncertainty from the central and regional governments to manage and utilize coastal areas and small islands.*

**KEYWORDS:** *Policy Change, Zoning Plans, Pari Island Fishermen*

## PENDAHULUAN

Indonesia dengan letak geografis yang strategis mempunyai potensi kekayaan (sumber daya) alam yang melimpah dari sektor pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, peternakan, perkebunan, serta pertambangan dan energi. Dengan potensi sumber daya alam yang dimiliki tersebut, diperlukan pengelolaan secara tepat dan optimal agar dapat membawa perekonomian Indonesia menjadi lebih sejahtera berkesinambungan. Langkah pencapaian kesejahteraan dan peningkatan perekonomian dilaksanakan dengan pembangunan.

Di sisi lain, negara belum memiliki perhatian khusus mengenai pulau-pulau kecil terhadap pemenuhan hak asasi manusia. Pulau-pulau kecil ini hampir nyaris tak terjamah dari segi pembangunan karena negara fokus pada wilayah daratan pulau besar yang padat penduduk. Kondisi tersebut dapat terlihat dari pelayanan masyarakat yang jauh dari standar di sektor kesehatan, pendidikan, transportasi, dan aspek yang berhubungan dengan kebutuhan masyarakat. Keadaan ini telah menimbulkan ketimpangan pembangunan antara pesisir dan kelautan termasuk pulau-pulau kecil dengan daratan. Akibatnya, kebanyakan pulau-pulau kecil masih 'terisolasi' dan pembangunan pulau-pulau berkembang secara alamiah. Banyak studi mengemukakan bahwa akses penduduk pulau-pulau kecil terhadap transportasi, pendidikan, kesehatan, pasar, teknologi, dan informasi masih sangat terbatas. Ketersediaan sarana dan prasarana juga sangat terbatas (Hadiwidjaya dkk, 1999). Keadaan ini sesuai dengan stereotip yang berkembang pada penduduk pulau kecil, yaitu masyarakat yang miskin dan berpendidikan rendah.

Berdasarkan informasi Kementerian Dalam Negeri Tahun 2018 yang dipublikasikan dalam Buku Statistik Indonesia 2018, Indonesia memiliki 16.056 pulau pada 2017. Jumlah ini berkurang 1.448 pulau dari sebelumnya sebanyak 17.504 pulau. Sementara itu, 13.466 pulau telah didaftarkan ke Perserikatan Bangsa-Bangsa. Berdasarkan catatan Kementerian Kelautan dan Perikanan (2011), sekitar 80 persen pulau berkategori pulau kecil dengan luas kurang dari 2.000 kilometer persegi. Indonesia bisa jadi diuntungkan dengan banyaknya pulau kecil, tetapi akan menjadi ancaman ketika pulau-pulau tersebut tidak dikelola dengan baik.

Sejauh ini, perhatian negara terhadap pulau-pulau kecil dipayungi oleh UU Nomor 1 Tahun 2014 revisi dari UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Kebijakan tersebut pun dirasa kurang mengakomodir kebutuhan-kebutuhan di pulau kecil. Dalam pengelolaan pulau kecil, seringkali terjadi banyak perdebatan baik dari segi ekonomi, geopolitik, hingga sosial budayanya. Perbedaan cara pandang ini menimbulkan intervensi yang justru merugikan masyarakat pulau. Secara spasial, kondisi geografis Indonesia merupakan wilayah kepulauan. Hal ini merupakan salah satu kendala utama untuk menyebarkan pembangunan secara merata baik antar daerah, perkotaan, kawasan, termasuk antara pulau besar dan pulau kecil (Wibowo, 2002:1).

Potensi kekayaan alam pulau-pulau kecil di Indonesia sangatlah tinggi. Potensi tersebut didukung oleh adanya ekosistem yang meliputi terumbu karang, padang laut, padang lamun, rumput laut, dan hutan bakau. Sumber daya hayati di laut seperti ikan dan organisme lainnya. Selain itu, di daratan pulau kecil juga terdapat biodiversitas yang menopang kebutuhan pulau. Keanekaragaman hayati tersebut memberikan jasa-jasa lingkungan yang tinggi nilai ekonomisnya dan sekaligus dapat menunjang satu daerah menjadi kawasan pariwisata (Chairil, 2015). Pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia harus sebisa mungkin dikelola dengan mempertimbangkan aspek keberlanjutan sehingga dalam pengelolaannya tidak saling merugikan antara semua aspek yang terlibat, baik itu aspek sosial, ekonomi, budaya masyarakat, dan ekologi yang ada di pulau-pulau kecil. Dalam UU RI Nomor 1 Tahun 2014 menyatakan bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil antara sektor, antara pemerintah dan pemerintah daerah, antara ekosistem darat dan laut,

serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan pulau-pulau kecil yang berbasis konservasi dan masyarakat merupakan wujud nyata dalam upaya pengelolaan sumber daya alam demi keberlanjutan pemanfaatan (Anwar, 2011).

Di sisi yang lain, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP, 2001) menyebutkan bahwa pulau kecil memiliki permasalahan yang cukup kompleks, di antaranya: i) belum jelasnya definisi operasional pulau-pulau kecil; ii) kurangnya data dan informasi tentang pulau-pulau kecil; iii) kurangnya keberpihakan pemerintah terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil; iv) pertahanan dan keamanan; v) disparitas perkembangan sosial ekonomi; vi) terbatasnya sarana dan prasarana dasar; vii) konflik kepentingan; viii) degradasi lingkungan hidup. Selain itu, terdapat 3 isu utama yang dihadapi dalam pengelolaan wilayah pesisir ini. Pertama, isu degradasi biofisik lingkungan pesisir (karang, stok ikan, erosi pantai, pencemaran, sedimentasi dan siltasi). Kedua, isu konflik pemanfaatan dan kewenangan di wilayah pesisir sehingga mengurangi efektivitas pengelolaan pesisir secara lestari. Ketiga, ketidakpastian hukum sering terjadi karena adanya ambiguitas pemilikan dan penguasaan sumberdaya pesisir. Secara kuantitatif terdapat 80% isu pesisir akibat interaksi antara manusia yang memanfaatkan sumber daya pesisir dengan lingkungannya dan akibat tindakan pihak lain misalnya kerusakan karang, deforestasi *mangrove*, pengerukan pasir laut yang dilakukan oleh nelayan, penyelam, masyarakat, HPH, dan pengusaha besar. Persoalan mendasar adalah tidak efektifnya pengelolaan sumberdaya pesisir untuk mengalokasikan dan memanfaatkan sumber daya secara lestari.

Kementerian Kelautan dan Perikanan (2011) menyebutkan bahwa sekitar 28 pulau kecil di Indonesia akan tenggelam. Lebih lanjut lagi, KKP (2011) menyebutkan bahwa penyebab utama dari tenggelamnya pulau-pulau tersebut karena adanya penambangan pasir dan abrasi pantai akibat naiknya permukaan air laut serta tidak adanya perhatian dalam pembangunan di wilayah pulau-pulau kecil yang mengakibatkan munculnya kegiatan eksploitasi ilegal maupun legal yang dapat mengancam ekologi di pulau kecil, bahkan mengacu pada hasil kajian *Maplecroft's Climate Change Vulnerability index*, sekitar 1500 pulau kecil di Indonesia akan tenggelam pada 2050. Dalam laporan tersebut juga diprediksikan bahwa pada 2030, Bandara Internasional Soekarno-Hatta akan tenggelam karena jaraknya yang dekat dengan laut. Sementara itu, Kota Jakarta sendiri akan berada 40% di bawah permukaan laut dan akan berubah menjadi danau yang luas. Penyebab utama dari prediksi tenggelamnya pulau-pulau tersebut karena adanya pembangunan di sektor industri ekstraktif dan abrasi pantai akibat naiknya permukaan air laut.

Pulau kecil memiliki karakteristik yang khas karena ukuran daratan serta terisolasi dari pulau besar. Menurut Fauzi (2002), terdapat empat kendala khas pulau-pulau kecil yang harus dipertimbangkan dalam penilaian ekonomi sumber daya pulau kecil, yaitu ukuran luasnya yang kecil, isolasi, ketergantungan, serta kerentanannya. Meskipun demikian, jika pulau kecil dikelola secara baik dapat menjadi pulau kecil yang maju dan berkelanjutan (Vernicos, 1990). Upaya tersebut dilakukan melalui pengembangan ekonomi berbasis maritim guna terciptanya kesejahteraan. Selama ini, Indonesia kehilangan banyak sekali peluang ekonomi.

Beberapa program prioritas yang lokasi kegiatan berada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil seperti swasembada garam, peningkatan produksi perikanan tangkap dan budidaya rumput laut, pengembangan pariwisata bahari, serta pembangunan-pembangunan prasarana bawah laut, seperti pembangunan pipa dan kabel bawah laut membutuhkan kepastian alokasi ruang. Dengan adanya penetapan RZWP3K akan memberikan kepastian baik secara ruang maupun hukum untuk dapat melaksanakan berbagai kegiatan dalam program-program prioritas tersebut. RZWP3K memetakan potensi-potensi kelautan yang dapat digarap secara optimal karena penetapan lokasi juga akan diikuti oleh pengaturan tentang jaringan prasarana pendukungnya.

Membicarakan tentang laut tidak akan terlepas dari nelayan yang mata pencahariannya sangat tergantung pada ekosistem laut. Dalam berbagai kesempatan, Pemerintahan telah menjanjikan laut Indonesia

sebagai masa depan dan poros bangsa. Namun, faktanya regulasi-regulasi yang berlaku saat ini tidak dapat mendukung terealisasinya janji manis tersebut. Salah satu permasalahan yang ada dirasakan oleh para nelayan di Pulau Pari dan sekitarnya adalah masih minimnya alokasi ruang kehidupan dan akses di wilayah laut untuk kaum nelayan. Alokasi ini seharusnya dituangkan dalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau (RZWP3K) yang ditetapkan di tingkat Provinsi DKI Jakarta. Tidak hanya sekadar mengalokasikan ruang hidup nelayan dalam RZWP3K, tetapi apabila merujuk pada Peraturan Menteri KKP Nomor 23 Tahun 2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Pemerintah pun mewajibkan diri untuk mengalokasikan ruang dalam RZWP3K diprioritaskan untuk kawasan konservasi, ruang penghidupan, dan akses untuk nelayan dan petambak garam kecil. Faktanya, peruntukan lahan pada RZWP3K untuk nelayan sangat minim dibanding alokasi zona industri wisata dan pertambangan, sebut saja RZWP3K di Provinsi DKI Jakarta. Kebijakan mengatur beberapa hal yang justru menyengsarakan nelayan, seperti alokasi pemukiman non nelayan sebesar 70 ha di Penjaringan dan Pantai Mutiara, Pemerintah menyediakan pendanaan untuk relokasi Rumah Nelayan sebesar 2,5 Miliar, artinya Pemerintah tidak menyediakan pemukiman untuk nelayan. Selain itu, dalam RZWP3K tidak mengatur bagaimana ruang tangkap nelayan. Dengan adanya fakta demikian, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah juga telah mengabaikan putusan Konstitusi (MK) Nomor 3 Tahun 2010 yang menandakan bahwa masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki empat hak mendasar.

Berdasarkan pengaturan yang ada dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil—sebagai *lex specialis*—wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diprioritaskan untuk kegiatan, seperti: konservasi; pendidikan dan pelatihan; penelitian dan pengembangan; budidaya laut; pariwisata; usaha perikanan dan kelautan dan industri perikanan secara lestari; pertanian organik; dan/atau peternakan. Dalam upaya memanfaatkan dan mengelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, Pemerintah mengeluarkan kebijakan pengelolaan melalui Penyusunan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K), sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pulau-Pulau Kecil dan Pulau-Pulau Kecil. Rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dimaksudkan untuk menentukan arah penggunaan sumber daya tiap-tiap satuan perencanaan disertai dengan penetapan struktur ruang dan pola ruang pada kawasan perencanaan yang memuat kegiatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan serta dalam proses penyusunannya melibatkan masyarakat.

Berdasarkan UU Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014 pada Bab I Pasal 1 disebutkan bahwa:

*“Rencana Zonasi adalah rencana yang menentukan arah penggunaan sumber daya tiap-tiap satuan perencanaan disertai dengan penetapan struktur dan pola ruang pada kawasan perencanaan yang memuat kegiatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin”.*

Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014 pada Bab IV tentang Perencanaan Pasal 9 Ayat (1), disebutkan bahwa RZWP3K merupakan arahan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Penyusunan RZWP3K seperti apa yang diamanatkan UU Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 9 Ayat (2) di atas menegaskan bahwa RZWP3K harus diserasikan, diselaraskan, dan diseimbangkan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota. Rencana Tata Ruang Wilayah dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 termasuk dalam Rencana Umum Tata Ruang yang secara hierarki terdiri dari RTRW Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kab/Kota.

Namun, hal yang terjadi di lapangan adalah berbeda dengan di atas kertas. Tahapan awal dalam menerapkan kebijakan pro-kemaritiman tersebut belum berjalan dengan maksimal. Pemanfaatan tata ruang laut terkait dengan alokasi masih menyisakan masalah di lapangan. Sejumlah permasalahan muncul di beberapa Provinsi, seperti Lampung, Kalimantan Timur, Banten, dan DKI Jakarta yang tidak melibatkan masyarakat dalam penyusunannya, serta berdampak pada pengelolaan ruang laut untuk kelompok masyarakat nelayan. Sampai dengan pertengahan tahun 2019, sebanyak 21 Provinsi di Indonesia telah merampungkan pembahasan peraturan daerah zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (Perda Zonasi). Setelah Dokumen Final RZWP3K diperbaiki, berdasarkan tanggapan dan/atau saran oleh Menteri, selanjutnya dilakukan pembahasan Ranperda di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perda ini merupakan mandat UU Nomor 1 Tahun 2014 revisi terhadap UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Proses ini terbilang lama, sebab penyusunan Ranperda RZWP3K telah dimulai pada pertengahan tahun 2007. Dengan demikian, terdapat 13 Provinsi yang belum menyelesaikan pembahasan Perda Zonasi yang merupakan tata ruang lautnya, salah satunya DKI Jakarta.

Pemerintah DKI Jakarta belum sepenuhnya memenuhi mandat UU Nomor 27 Tahun 2007 untuk menyusun dokumen perencanaan secara lengkap mengenai tata ruang pesisir dan pulau kecil. Pemda DKI baru memiliki satu aturan berupa Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2014 tentang Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil pada era Joko Widodo sebagai gubernur, tetapi sampai saat ini dokumen turunannya belum disusun. Hal ini sedikit menghambat proses penyelesaian masalah status kepemilikan pulau maupun konflik agraria yang ada di wilayah pulau kecil di Kepulauan Seribu. Ketiadaan dari peraturan turunan di Kepulauan Seribu menyebabkan para nelayan di Kepulauan Seribu merasa was-was dengan pemanfaatan alokasi ruang yang akan mempersempit ruang mereka mencari ikan. Perihal inilah yang terjadi di Pulau Pari sebagai salah satu pulau kecil yang terdapat di Kepulauan Seribu.

Nelayan-nelayan di Pulau Pari mengaku kesulitan mencari ikan *pasca* kegiatan reklamasi dan kehidupannya akan terancam jika alokasi ruang dalam RZWP3K mempersempit ruang mereka mencari ikan. Permasalahan utama yang dihadapi nelayan pada daerah tersebut adalah berkurangnya sumber daya perikanan yang disebabkan salah satunya oleh adanya alih fungsi pesisir akibat reklamasi Teluk Jakarta yang telah menghilangkan sebagian besar lokasi penangkapan ikan (Sampono, 2013). Menurut Ramadhan et al. (2016), potensi kerugian nelayan dari hilangnya wilayah perairan mencapai Rp 94.714.228.734 per tahun, kerugian pembudidaya kerang Rp 98.867.000.591 per tahun, kerugian pembudidaya ikan di tambak Rp 13.572.063.285 per tahun.

Terlebih lagi, nelayan Pulau Pari tidak dilibatkan dalam proses penentuan alokasi ruang dalam RZWP3K. Berdasarkan peraturan tata ruang dan zonasi yang terbaru, Pulau Pari merupakan salah satu pulau di Kecamatan Kepulauan Seribu Selatan yang memiliki fungsi utama sebagai kawasan pemukiman bersama sepuluh lain yakni Untung Jawa, Lancang Besar, Payung Besar, Tidung Besar, Pramuka, Panggang, Kelapa, Harapan, Kelapa Dua, dan Sebira (Pasal 171 Perda Nomor 1 Tahun 2012) dan pemanfaatan pendukung wisata seperti *homestay*, penginapan maupun sentra usaha, dan jasa wisata rakyat diijinkan (Pasal 172, *ibid*). Pada Perda Nomor 1 Tahun 2014, tertulis bahwa keberadaan pulau-pulau di Kecamatan Kepulauan Seribu Selatan ditujukan untuk tiga tujuan, yakni: a. Terwujudnya pengembangan dan penataan kawasan sebagai tujuan wisata regional, nasional, dan internasional serta penghasil komoditi perikanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pasar lokal, nasional, dan internasional; b. Terwujudnya pengembangan Kawasan Cagar Budaya melalui pelestarian situs cagar budaya pada Pulau Onrust, Pulau Cipir, Pulau Kelor, dan Pulau Bidadari; dan c. Terwujudnya pengembangan kawasan permukiman melalui reklamasi pada pulau

permukiman dilengkapi prasarana serta didukung pelestarian lingkungan (Pasal 582 Perda Nomor 1 Tahun 2014).

Pulau Pari memiliki lahan seluas 41,32 ha merupakan salah satu pulau yang pada tahun 1999 hanya diperuntukkan sebagai kawasan permukiman masyarakat yang disertai dengan keluarnya peraturan terkait peruntukan Pulau Pari dan tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 6 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi DKI Jakarta. Sampai pada tahun 2009/2010, kondisi bangunan masih didominasi oleh bangunan yang terbuat dari bambu dan sebagian semi permanen. Pada tahun 2012/2013 masyarakat mulai berinisiatif untuk membenahi Pulau Pari agar layak dijadikan sebagai objek wisata, beberapa upaya yang dilakukan adalah merenovasi rumah gubuk menjadi *homestay* yang layak. Selain itu, masyarakat mulai memperbaiki objek-objek wisata yang berpotensi untuk dikembangkan guna menarik minat wisatawan yang berkunjung ke Pulau Pari.

Dalam perjalanannya, tanah Pulau Pari kerap diperebutkan untuk hal-hal tertentu, seperti pariwisata. Hal ini cukup mengejutkan warga setelah fungsi dari Pulau Pari telah didiami warga puluhan tahun harus terancam karena privatisasi pulau oleh korporasi. Sejak dikelola oleh masyarakat, Pulau Pari kerap dikunjungi wisatawan. Data Badan Pusat Statistik Kabupaten Adm. Kepulauan Seribu mencatat data wisatawan yang berkunjung ke Pulau Pari kurun waktu 2011-2015, yaitu pada 2011 sebanyak 9382 orang, 2012 (36.238 orang), 2013 (173.571 orang), 2014 (476.612 orang), dan 2015 sebanyak 126.008 orang. Data pengunjung sepanjang lima tahun, masyarakat membuktikan kemampuan mereka untuk membangun kawasan pariwisata Pulau Pari secara gotong royong. Satu prestasi luar biasa yang layak diapresiasi oleh pemerintah baik pusat maupun daerah.

Di lain sisi, Pulau Pari sudah ditentukan sebagai pulau dengan fungsi permukiman sejak 1991 dan sampai tahun 2012 yang diteguhkan status fungsinya tetap sebagai permukiman. Namun, pada era *pasca* 90-an justru terjadi peralihan tanah ke perorangan yang masif. Proses sertifikasi semua HGB dan Hak Milik dilakukan pada tahun 2015, berarti sesudah munculnya UU Nomor 27 Tahun 2007 dan Perda Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Ruang 2030, sementara penguasaan pulau 90% oleh perorangan yang kemudian membuat perjanjian penyerahan tanah tanpa proses balik nama kepada korporasi bisa terjadi menunjukkan adanya *ketidaksinkronan* antara regulasi pertanahan, tata ruang, dan pengelolaan pulau kecil.

Terkait dengan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K), belum ada penelitian yang membahas secara mendalam zonasi ini. Namun, terdapat beberapa penelitian yang sudah dilakukan dalam mengkaji dinamika sosial-ekologi pengelolaan Pulau Pari atau pembangunan berkelanjutan di Pulau Pari. Dalam penelitian mengenai pembangunan berkelanjutan di Pulau Pari (Susilo, 2003), menyimpulkan bahwa pembangunan di Pulau Pari belum berkelanjutan dan perlu dilakukan perbaikan dimensi ekonomi agar status keberlanjutannya meningkat. Selain itu, penelitian mengenai dinamika sosial-ekologi pengelolaan Pulau Pari (Neksidin, 2016) untuk membandingkan kondisi Pulau Pari berdasarkan pemanfaatannya serta menganalisis keberlanjutan masing-masing usaha. Hasil penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan bahwa terjadi perubahan sosial ekonomi dalam pengelolaan Pulau Pari, yaitu hilangnya mata pencaharian utama masyarakat berupa usaha budi daya rumput laut yang disertai dengan adanya mata pencaharian baru yang dianggap lebih menguntungkan sehingga perlahan kebiasaan masyarakat mulai berubah dan akhirnya beralih ke usaha wisata bahari.

Pulau Pari awalnya dikenal sebagai daerah yang mempunyai luasan budi daya laut yang cukup besar, bahkan menjadi salah satu penyumbang terbesar terhadap produksi rumput laut di wilayah Kabupaten Kepulauan Seribu. Adanya berbagai kegiatan yang dilakukan di Pulau Pari diduga merupakan salah satu faktor penurunan hasil budi daya sehingga berdampak terhadap perubahan sosial-ekonomi masyarakat. Dinamika

yang terjadi di Pulau Pari perlahan mulai menghilangkan kebiasaan masyarakat, bahkan kegiatan budidaya rumput laut yang diyakini dapat memberikan dampak terhadap peningkatan perekonomian masyarakat Pulau Pari sekarang telah ditinggalkan. Faktor penyakit juga turut mempengaruhi terhadap penurunan produksi budidaya di pulau tersebut. Selain itu, adanya jumlah wisatawan yang semakin meningkat memberikan peluang terhadap pengembangan Pulau Pari sebagai kawasan wisata bahari. Kegiatan wisata juga merupakan salah satu faktor yang turut mempengaruhi terhadap perubahan pola perilaku masyarakat yang sebelumnya pembudidaya sekarang ke pengelola wisata seperti penyediaan fasilitas penginapan, rumah makan, peralatan *diving*, dan lain- lain. Pengelolaan sumber daya tersebut sesuai dengan UU Nomor 27 Tahun 2007 juncto UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dengan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K).

RZWP3K merupakan arahan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pemerintah provinsi dan/atau pemerintah Kabupaten/Kota yang secara spasial diwujudkan dalam alokasi ruang. Alokasi ruang terbentuk dari distribusi peruntukan ruang yang terdiri dari alokasi-alokasi ruang dengan fungsi-fungsi tertentu. Namun, permasalahan yang terjadi di Pulau Pari, RZWP3K disinyalir dapat menyingkirkan keberadaan dan kehidupan nelayan Pulau Pari dan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Kepulauan Seribu lainnya. Sejumlah tokoh nelayan Pulau Pari, Kepulauan Seribu, menyatakan menolak Rancangan Perda Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K) DKI Jakarta tahun 2019-2039. Ranperda tersebut layak untuk ditolak karena dari proses penyusunan dan substansinya tidak melibatkan masyarakat nelayan serta terindikasi menyingkirkan warga nelayan yang berada di daerah pesisir dan pulau-pulau kecil di Kepulauan Seribu.

Sehubungan dengan hal di atas, maka pertanyaan penelitian yang diajukan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perubahan kebijakan terhadap rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Pulau Pari?
2. Apa dampak yang timbul terhadap nelayan akibat perubahan kebijakan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Pulau Pari?

Berdasarkan pertanyaan penelitian di atas, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui proses perubahan kebijakan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Pulau Pari.
2. Menganalisis implikasi yang telah terjadi terhadap penghidupan nelayan di Pulau Pari *pasca* kebijakan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di DKI Jakarta diberlakukan.

## METODE

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif (*qualitative approach*) seperti yang dikemukakan oleh Creswel (1994) sebagai proses pencarian data untuk memahami masalah sosial yang didasari pada penelitian yang menyeluruh (holistik), dibentuk oleh kata-kata, serta diperoleh dari situasi yang alamiah. Oleh karena itu, jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif menurut Neuman (2016) bertujuan untuk ‘melukis sebuah gambar’ menggunakan kata-kata atau sekumpulan angka dan untuk menampilkan sebuah profil/persoalan, klasifikasi dari tipe-tipe, atau sebuah kerangka dari langkah-langkah untuk menjawab pertanyaan seperti siapa, kapan, dimana, dan bagaimana.

Informan Penelitian dipilih dengan *purposive sampling*. Dalam *purposive sampling*, dilakukan pengambilan sampel dengan sudah ada tujuannya dan sudah tersedia rencana sebelumnya. Peneliti melakukan pencarian terhadap kelompok-kelompok dan karakteristik yang dicari. Dalam Bryman (2012), menjelaskan bahwa seorang peneliti dapat menggunakan metode *non-probability sampling* yang mencakup berbagai jenis

strategi penarikan sampel atau pemilihan informan yang berbeda dan dapat dilakukan dengan *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi literatur dan dokumentasi, observasi, dan wawancara mendalam. Oleh karena itu, narasumber pada penelitian ini berasal dari Kementerian Kelautan dan Perikanan, KPKP DKI Jakarta, Lembaga Swadaya Masyarakat (KIARA), nelayan Pulau Pari, dan tokoh masyarakat Pulau Pari.

Tabel 1. Data Informan

Tujuan	Informan	Jumlah	Kriteria
Menggambarkan sikap atas Ranperda wilayah zonasi pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemda DKI Jakarta.	Direktorat Jenderal Pengelolaan Ruang Laut (Kementerian Kelautan dan Perikanan)	1	Terlibat dalam manajemen dan supervisi program
	Dinas Ketahanan Pangan, Kelautan, dan Pertanian DKI Jakarta	1	Terlibat sebagai pelaksana
	Warga	7	Target <i>beneficiaries</i>
	NGO	3	Terlibat dalam pendampingan terhadap masyarakat Pulau Pari

Sumber: Data Peneliti

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*), dilakukan dengan berhadapan-hadapan (*face-to-face*) dengan informan. Dalam wawancara, instrumen yang digunakan adalah daftar pertanyaan dan panduan wawancara. Pertanyaan wawancara tidak terstruktur (*unstructured*) dan bersifat terbuka (*open-ended*) untuk memunculkan pandangan dan opini para informan. Dalam panduan wawancara dimuat daftar atau rincian garis besar dari topik dan isu yang harus dicakup oleh pewawancara dalam wawancara, tetapi memungkinkan pewawancara untuk menyesuaikan urutan dan kata-kata pertanyaan wawancara (Rubin & Babbie, 2011). Untuk mendukung data penelitian, dilakukan juga studi dokumen, yaitu untuk mendapatkan berbagai informasi dari dokumen misalnya pedoman, buku catatan kegiatan, peraturan, dan sebagainya.

Teknik analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif yang dikembangkan oleh Neumann (2014) yang terdiri dari tahapan:

1. Penyandian terbuka (*open coding*), yaitu dengan memeriksa data yang telah didapatkan untuk meringkasnya menjadi kategori atau kode analitis awal.
2. Penyandian aksial (*axial coding*), yaitu dilakukan dengan menyusun kode, menautkan, dan menemukan kategori analisis utama.
3. Penyandian selektif (*selective coding*), yaitu dilakukan dengan memeriksa kode-kode sebelumnya untuk mengidentifikasi dan memilih data yang akan mendukung kategori penyandian konseptual yang telah dikembangkan.

## HASIL

Pemaparan mengenai hasil temuan lapangan dan pembahasan pada penelitian ini terbagi menjadi dua fokus utama yang sesuai dengan tujuan penelitian. Fokus pertama membahas mengenai faktor-faktor yang menyebabkan pertentangan terhadap Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K), khususnya di Pulau Pari. Kemudian, fokus bahasan kedua memaparkan tentang Implementasi Kebijakan RZWP3K serta dampaknya pada kelompok nelayan Pulau Pari. Fokus ketiga berisi tentang peran *stakeholder* yang terlibat dalam Implementasi Kebijakan RZWP3K di Pulau Pari.

Berdasarkan hasil tujuan penelitian perihal faktor yang menyebabkan pertentangan terhadap RZWP3K di Pulau Pari terdapat beberapa hal, di antaranya adalah tidak dilibatkannya nelayan Pulau Pari dalam perumusan RZWP3K. Prosedur penyusunan RZWP3K merupakan tahapan yang dilalui sebelum disusun RZWP3K meliputi tahap pra penyusunan RZWP3K, yaitu kegiatan identifikasi *stakeholder*, sosialisasi, pelatihan/Bimbingan Teknis (Bimtek), dan tahap pembentukan tim penyusun RZWP3K.

Secara umum, tahapan dalam proses penyusunan Dokumen Final RZWP3K adalah sebagai berikut (Draft Revisi Peraturan Menteri KP 16 Tahun 2008): 1) pengumpulan data; 2) survei lapangan; 3) pengolahan dan analisis data 4) deskripsi potensi dan kegiatan pemanfaatan sumberdaya pesisir dan pulau - pulau kecil; 5) penyusunan dokumen awal; 6) konsultasi publik; 7) penentuan usulan alokasi ruang; 8) penyusunan dokumen antara; 9) konsultasi publik; 10) penyusunan dokumen final; dan 11) permintaan tanggapan dan/atau saran. Tahapan tersebut di lapangan jauh berbeda dengan rencana. Informasi yang peneliti dapat dari warga Pulau Pari bahwa tahapan konsultasi publik tidak melibatkan semua elemen masyarakat Pulau Pari. Tidak terakomodirnya kebutuhan masyarakat itu pula yang menjadikan celah okupasi makin besar. Tokoh masyarakat di Pulau Pari mengkhawatirkan tanahnya diakuisisi oleh perusahaan.

Alasan lain dalam menolak RZWP3K adalah sebagian besar tanah Pulau Pari diokupasi oleh sebuah perusahaan. Pasalnya, warga tidak pernah melakukan transaksi jual beli. Namun, mereka terancam tergusur dari tanah yang telah didiamkan selama bertahun-tahun sebagaimana yang tertera dalam RZWP3K. Hal tersebut mendorong komunitas nelayan di Pulau Pari untuk menolak RZWP3K untuk provinsi DKI Jakarta. Dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan yang mereka lakukan terkait dugaan maladministrasi berupa penyalahgunaan wewenang oleh Badan Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Utara terkait penerbitan SHM Nomor 210 dan SHGB Nomor 9 Tahun 2015 yang diklaim milik PT Bumi Pari Asri, Ombudsman menemukan sejumlah keganjilan. Pertama, adanya temuan penerbitan SHM atas nama perorangan dan SHGB di Pulau Pari atas nama PT Bumi Asri Pari serta PT Bumi Griyanusa. Kepemilikan SHGB itu semakin diperjelas dengan penerbitan masterplan pembangunan hotel dan vila pada sebagian besar pulau sehingga mengancam menggusur seluruh pemukiman warga. Kedua, PT Bumi Asri memasang plang “Tanah Milik PT Bumi Asri berdasarkan SHM Nomor 210”. Ketiga, warga di Pulau Pari tak memiliki sertifikat tanah. Di pulau itu, hanya ada satu SHM Nomor 1 Tahun 1992 berdasarkan tanah bekas milik adat C nomor 2 persil 7 D. I Blok 17 yang diwakafkan untuk Masjid Al Ikhlas. Keempat, ada temuan intimidasi oleh PT Bumi Pari Asri selama kurun waktu 2016. Intimidasi yang dimaksud antara lain: somasi kepada warga, larangan warga mendirikan/merenovasi rumah, memaksa warga menandatangani surat pernyataan, dan menyurati warga untuk bekerja sama. Kelima, warga terancam tak memiliki ruang hidup akibat klaim kepemilikan hak atas tanah oleh PT Bumi Asri. Sehingga para pelapor (warga) melaporkan dugaan maladministrasi yang dilakukan Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Utara. Kelima ancaman tersebut yang membuat warga Pulau Pari merasa penting untuk mengawal RZWP3K.

Selanjutnya, untuk menjawab tujuan kedua terkait dampak RZWP3K terhadap nelayan Pulau Pari, peneliti melakukan wawancara terhadap salah seorang nelayan untuk menanyakan dampak dari RZWP3K. Sulaiman memberikan keterangan sebagai berikut:

*“Alokasi ruang RZWP3K ini akan menjadi masalah besar buat kita (nelayan) di Pulau Pari, sebab jika diterapkan, kita harus berputar jauh untuk mencari ikan. Padahal, biasanya ikan kita ambil di mana saja. ini yang merepotkan kita. Saya bisa melaut sampai Karawang. Tapi kalau RZWP3K disahkan, laut-laut dikaveling. Saya mau lewat harus permisi dulu. Laut itu Bapak saya, tempat nelayan mencari kehidupan, makan, memenuhi nafkah. Kalau pulau itu adalah Ibu, tempat berlindung bagi kami.”*

Selain itu, Sulaiman mengatakan bahwa di salah satu bibir pantai, telah dipenuhi vila-vila mewah. Sementara itu, tengah pulau dibiarkan kosong tanpa bangunan. Hal tersebut diakibatkan oleh pemilik perusahaan melakukan reklamasi. Tempat yang direklamasi ini menjadi tempat favorit Sulaiman dalam mencari ikan dan binatang laut lainnya. Reklamasi ini masuk ke dalam RZWP3K DKI Jakarta. Reklamasi bisa saja terjadi di luar pulau Pari, tetapi area yang menjadi lahan reklamasi akan membuat ikan dan binatang laut lainnya yang biasa bernaung akan pergi. Sementara itu, perlu yang tidak sebentar untuk mengetahui lokasi terbaru gerombolan ikan.

Kerangka hukum RZWP3K berisi unsur berikut: pengalokasian ruang dalam kawasan pemanfaatan umum, kawasan konservasi, kawasan strategis nasional tertentu, dan alur laut; keterkaitan antara ekosistem terestrial dan ekosistem laut, penentuan penggunaan ruang laut dan khususnya memprioritaskan wilayah laut untuk tujuan konservasi sosial-budaya, ekonomi, kelautan, strategis, dan pertahanan keamanan. RZWP3K menjadi dasar untuk pemberian izin lokasi untuk pemanfaatan ruang di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Tujuan strategi pemerintah tampaknya sangat beragam, mulai dari pembangunan pertambangan hingga konservasi dengan tujuan pengembangan wisata bahari. Dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014 pada Bab IV tentang Perencanaan Pasal 9 Ayat (1), disebutkan bahwa RZWP3K merupakan arahan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Penyusunan RZWP3K seperti apa yang diamanatkan UU Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014 Pasal 9 Ayat (2) di atas menegaskan bahwa RZWP3K harus diserasikan, diselaraskan, dan diseimbangkan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota. Rencana Tata Ruang Wilayah dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 termasuk dalam Rencana Umum Tata Ruang yang secara hierarki terdiri dari RTRW Nasional, RTRW Provinsi, RTRW Kabupaten/Kota. Kebijakan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki keterkaitan dengan kebijakan perencanaan pembangunan nasional dan kebijakan penataan ruang.

Hal tersebut terkait dengan urusan ketiga tentang peran *stakeholder* yang terlibat dalam implementasi RZWP3K. Peran *stakeholder* menjadi sangat relevan karena terkait dengan pembagian tugas dalam pengembangan potensi wilayah dan sumber daya alam yang terkait di suatu provinsi. Dalam pelaksanaannya, Kementerian Kelautan dan Perikanan berkoordinasi dengan beberapa kementerian melakukan koordinasi untuk mendorong terlaksananya penyusunan RZWP3K di Provinsi. Berdasarkan keterangan dari Dirjen PRL (Pengelolaan Ruang Laut), Brahmantya Satyamurti, menyebutkan bahwa:

*“Rendahnya pemenuhan kewajiban penyusunan RZWP3K oleh Pemerintah Daerah walaupun UU Nomor 27 Tahun 2007 telah diberlakukan selama 6 tahun. RZWP3K menjadi keharusan apabila ingin mewujudkan arahan RPJP sebagai negara kepulauan yang kuat dan mandiri. Di sisi lain, pelaksanaan penyusunan RZWP3K ini terhambat mengingat arahan RZWP3K sudah dicanangkan sejak tahun 2014 dan hingga tahun ini baru menghasilkan 5 Perda dari 34 Perda.”*

Berlandaskan hal di atas, Pemerintah Pusat mendorong penyusunan RZWP3K di seluruh provinsi dapat selesai dilaksanakan hingga 2019. Hal senada juga diutarakan oleh Sekretaris Ditjen PRL, Agus Dermawan, *“Prasyarat investasi dan pembangunan di laut untuk mendorong ekonomi kelautan sebagai prime mover perekonomian nasional dan abad Asia Pasifik yang berpusat pada kelautan serta tren dampak bencana dan perubahan iklim yang semakin meningkat memerlukan RZWP3K sebagai bagian dari instrumen pengurangan resiko bencana dan adaptasi perubahan iklim”*. Kebutuhan investasi yang meningkat di Indonesia harus didukung dengan terwujudnya regulasi yang jelas di daerah untuk mendukung proyek pembangunan. Regulasi tersebut adalah turunan dari RZWP3K yang nantinya akan menjadi Perda. Untuk implementasi ini, pusat menyiapkan dukungan berupa kebijakan dan pedoman teknis.

Namun, dalam pelaksanaannya di daerah, proses penyusunan RZWP3K tidak berjalan dengan semestinya. Berdasarkan keterangan dari Staf Pembelaan HAM KontraS, Falis Agatriatma, menyebutkan bahwa:

*“Dokumen Teknis RZWP3K Provinsi DKI Jakarta Berbasis Gugus Pulau belum seluruhnya tersusun. Ditambah lagi, belum seluruh instansi terkait memahami dampak RZWP3K sebagai dokumen yang dapat mengancam hajat hidup nelayan.”*

Dinas KPKP DKI Jakarta menambahkan bahwa ada alasan lain yang turut menjadi kendala bagi proses penyusunan RZWP3K di DKI Jakarta, yakni:

*“Implementasi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di mana kewenangan perizinan Kabupaten/Kota telah dialihkan menjadi kewenangan Provinsi sehingga menyulitkan pengurusan perizinan pelaku usaha karena masalah rentang kendali. Hal tersebut juga membuat Provinsi harus menyiapkan materi lainnya untuk penyusunan RZWP3K. Ada persoalan SDM yang kurang memiliki kemampuan dalam RZWP3K ini.”*

Upaya pemerintah mendorong penetapan Peraturan Daerah tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) juga mendapat masukan dan kritik. sebab, dalam proses menuju penetapan RWZP-3-K ini sarat dengan masalah baik dari segi proses dan substansi maupun dari segi kurangnya keterlibatan masyarakat di dalamnya. Di DKI Jakarta, upaya percepatan RZWP3K ini dicurigai terkait dengan proses kemudahan penguasaan pulau untuk privatisasi.

Dari permasalahan di atas, terlihat adanya kepentingan antara berbagai pihak. Hal itu terlihat dari privatisasi pulau pari. Sementara itu, muruah dari RZWP3K adalah pemanfaatan untuk masyarakat. Oleh karena itu, kelompok nelayan Pulau Pari serta masyarakat yang merasakan dampak dari RZWP3K tersebut bersatu untuk melakukan penolakan melalui berbagai cara sebagai tindakan mereka untuk memprotes adanya kebijakan pemanfaatan ruang laut.

## PEMBAHASAN

Dalam penelitian ini, terdapat pendapat informan dari pihak nelayan Pulau Pari yang mengatakan bahwa tidak dilibatkannya semua elemen masyarakat terutama nelayan di Kepulauan Seribu yang terdampak langsung oleh Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K). Tidak dilibatkannya seluruh elemen masyarakat dalam RZWP3K adalah alokasi ruang tidak digunakan semestinya, merugikan nelayan, dan menguntungkan sebagian pihak saja. Sementara itu, tujuan dari RZWP3K dimaksudkan untuk menentukan arah penggunaan sumber daya tiap-tiap satuan perencanaan disertai dengan penetapan struktur ruang dan pola ruang pada kawasan perencanaan yang memuat kegiatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan tidak pernah tercapai. Hal ini selaras dengan yang disampaikan oleh Glen (1993) yang menyebutkan bahwa pencapaian tujuan bersama harus dilakukan secara terintegrasi melibatkan semua komponen di dalam

masyarakat termasuk pemerintah dan kelembagaan terkait, yang disebut sebagai praktik bersama komunitas, dengan keterlibatan yang berkelanjutan, upaya swadaya, dan usaha untuk melibatkan komunitas dalam perencanaan serta pelaksanaan kegiatan.

Tidak dilibatkannya masyarakat dalam penyusunan RZWP3K menunjukkan ketidaksiapan pemerintah daerah. Hal itu berdampak pada nasib masyarakat khususnya nelayan Pulau Pari yang terancam ruang hidupnya. Ketidaksiapan ini berdampak pada ketidaksesuaian kerangka kebijakan dengan implementasinya di lapangan. Alasan tersebut sejalan dengan pernyataan Korten dan Syahrir (1980) bahwa keefektifan kebijakan atau program tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana, dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana. Dari ketidaksesuaian tersebut berakibat pada penolakan terhadap Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) untuk Provinsi DKI Jakarta. Sejumlah elemen masyarakat sipil, seperti AMUK Bahari terdiri dari Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Jakarta, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Bina Desa, Persaudaraan Perempuan Nelayan Indonesia (PPNI), Komunitas Nelayan Tradisional Dadap, Komunitas Nelayan Tradisional Muara Angke, Forum Peduli Pulau Pari (FP3), Forest Watch Indonesia (FWI), Solidaritas Perempuan Jabodetabek, Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), dan Indonesia Human Right Commission for Social Justice (IHCS) menolak adanya RZWP3K. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Quade (1984: 310) bahwa alasan perlunya implementasi kebijakan adalah untuk menunjukkan bukti bahwa dalam implementasi kebijakan terjadi aksi, interaksi, dan reaksi faktor implementasi kebijakan. Quade menyatakan bahwa dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi yang mengimplementasi, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Melalui transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya.

RZWP3K melegitimasi sekaligus melanggengkan perampasan ruang hidup masyarakat pesisir di Indonesia melalui sejumlah proyek pembangunan, di antaranya adalah reklamasi, pertambangan pasir dan migas, industri pariwisata berbasis utang, konservasi berbasis utang, perkebunan kelapa sawit, dan pembangunan infrastruktur untuk pelabuhan serta industri maritim. Sampai dengan pertengahan tahun 2019, RZWP3K telah disahkan menjadi Peraturan Daerah (Perda) Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di 21 Provinsi. Sejauh ini, pihak Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui Peraturan Menteri Nomor 23/PERMEN-KP/2016 aktif mendorong Perda Zonasi tersebut, tetapi hasilnya ada 13 Provinsi lainnya yang masih membahas dan mendiskusikan Rancangan Perda Zonasi ini. Baik Perda yang telah disahkan maupun Perda yang tengah dibahas di sejumlah Provinsi terbukti menciptakan permasalahan bagi masyarakat, yakni dirampasnya ruang hidup untuk masyarakat pesisir. Atas alasan tersebut koalisi masyarakat sipil yang tergabung dalam Amuk Bahari menolak RZWP3K.

Upaya untuk memperbaiki model penyusunan RZWP3K juga mendorong masyarakat untuk terlibat dalam penyusunan rancangan RZWP3K. Gelombang penolakan yang besar membuat DKI Jakarta menunda penerbitan RZWP3K untuk melibatkan lagi elemen masyarakat yang menjadi *beneficiaries*. Pemahaman ini sejalan dengan pandangan Ripley dan Franklin (1986: 12) bahwa untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan perlu didasarkan pada tiga aspek, yaitu: 1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang; 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta 3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program terarah.

Perbedaan yang timbul di masyarakat adalah konsekuensi dari sebuah kebijakan yang tidak melibatkan masyarakat. Hal ini dijelaskan oleh Taufiqurokhman (2014) bahwa penyusunan agenda kebijakan akan menyebabkan adanya persepsi yang terbentuk oleh pihak terkait atau *stakeholders* bahwa fenomena yang terjadi merupakan sebuah permasalahan.

Dampak dari tidak dilibatkannya masyarakat sejak rancangan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil mengakibatkan yang disampaikan pemerintah tidak sesuai dengan di lapangan. Dunn (2003) mengatakan bahwa implementasi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah memiliki berbagai kepentingan yang bersaing sehingga hal tersebut mengakibatkan sebuah kebijakan mendapat dukungan atau menimbulkan tentangan dari para pelaksana kebijakan tersebut. Dalam hal ini, perbedaan persepsi yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang antara pemerintah pusat dan nelayan di Pulau Pari. Hal ini terlihat dari rencana Pemerintah yang mengalokasikan ruang untuk kepentingan privatisasi, sedangkan dari pihak nelayan mengatakan bahwa tanah tempat tinggalnya adalah miliknya. Upaya privatisasi ini merugikan nelayan Pulau Pari. Sebanyak 60% dari Pulau Pari telah dilakukan kaveling oleh PT Bumi Pari Asri, sementara nelayan Pulau Pari sudah tinggal turun temurun di pulau tersebut. Privatisasi tersebut menyebabkan tertutupnya akses nelayan untuk datang atau melintas di sekitarnya. Selain itu, privatisasi juga memicu kriminalisasi ke nelayan yang memasuki kawasan perairan pulau yang diklaim menjadi kawasan tertutup.

Hasil temuan lapangan pada penelitian ini juga menunjukkan adanya pemaparan dari salah seorang informan yang mengatakan bahwa penolakan terhadap RZWP3K sebagai upaya untuk menyatukan suara dari berbagai kelompok yang ada agar semua pihak dapat terlibat dalam penyusunan RZWP3K. Penolakan terhadap RZWP3K juga menjadi pelajaran berharga bagi Pemerintah Pusat maupun Daerah agar dalam menyusun kebijakan tidak menggunakan pendekatan *top-down*. Hal ini sejalan dengan Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Maka, penting bagi negara untuk melakukan pengidentifikasian *stakeholder* untuk mendorong keterlibatan mereka dalam menyusun RZWP3K.

Dalam penelitian ini, implementasi RZWP3K terlihat belum adanya sinkronisasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Hal ini berdampak pada timbulnya penolakan dari masyarakat yang mengakibatkan penundaan terhadap RZWP3K DKI Jakarta. Seluruh rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh komunitas nelayan Pulau Pari dan masyarakat yang turut merasakan dampak implementasi kebijakan di level komunitas melalui penolakan atas terancamnya ruang hidup mereka merupakan upaya untuk menyeimbangkan keputusan pemerintahan yang cenderung *top-down*.

## KESIMPULAN

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah berupaya memanfaatkan potensi daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Di samping itu, Pemerintah Daerah juga memanfaatkan potensi pesisir dan pulau-pulau kecil untuk meningkatkan pertumbuhan dan perekonomian masyarakat di daerah. Namun, mengingat kewenangan daerah untuk melakukan pengelolaan bidang kelautan termasuk juga daerah pesisir merupakan kewenangan baru maka pemanfaatan potensi daerah wilayah pesisir ini belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, termasuk wilayah Kepulauan Seribu. Pemerintah Pusat seolah gagap dalam melaksanakan peraturan Perundang-undangan tersebut. Pasalnya, kewajiban penyusunan yang sudah ada sejak tahun 2007, tetapi pada kenyataan, hingga hari ini baru menghasilkan 21 Perda dari 34 Perda. Artinya, ada ketidakkonsistenan dan ketegasan dari Pemerintah Pusat untuk mengelola dan memanfaatkan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Permasalahan semakin kompleks

dan dilematis ketika Pemerintah Pusat mengeluarkan surat edaran percepatan penyusunan RZWP3K untuk seluruh Provinsi. Sementara itu, pemahaman dari Pemerintah Daerah terkait pentingnya RZWP3K belum dipahami semua pihak, masih rendahnya pemahaman pelaku usaha perikanan tentang tanggung jawab sosial perusahaan terhadap lingkungan dan masyarakat sekitar lokasi usaha, belum tegasnya penegakan sanksi atas ketidaktaatan pelaksanaan kewajiban pelaku usaha perikanan, dan dokumen Teknis RZWP3K Provinsi DKI Jakarta Berbasis Gugus Pulau belum seluruhnya tersusun. Di sisi lain, penolakan yang muncul dari masyarakat menjadi persoalan sendiri ketika semua elemen masyarakat tidak terlibat dalam proses penyusunan RZWP3K DKI Jakarta. Penolakan yang paling keras muncul dari Pulau Pari ketika rencana pemanfaatan ruang di Pulau Pari digunakan untuk privatisasi yang berdampak pada hilangnya ruang hidup warga di sana, termasuk tempat tinggal dan mata pencaharian.

Sebagaimana yang disebutkan oleh koalisi masyarakat bahari yang tergabung dalam Amuk bahwa RZWP3K reklamasi, industri pariwisata berbasis utang, konservasi berbasis utang, dan pembangunan infrastruktur untuk pelabuhan serta industri maritim. Oleh karena itu, penyusunan RZWP3K harus membutuhkan sinkronisasi antar *stakeholders*. Pemerintah Pusat melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan, Pemerintah Daerah DKI Jakarta melalui Dinas KPKP, koalisi masyarakat sipil, dan masyarakat Pulau Pari. Sudah semestinya RZWP3K memadukan aspek lingkungan, ekonomi, dan sosial, sebab lingkungan pesisir sangat rentan terhadap perubahan iklim.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka saran yang disampaikan berikut ini ditujukan untuk berbagai pihak yang terkait dengan implementasi RZWP3K, di antaranya:

a. Pihak Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia

Dalam hal ini, melakukan evaluasi dan audit terkait dengan asesmen yang dilakukan oleh Dinas Kelautan di daerah, terkhusus di DKI Jakarta yang diduga merampas ruang hidup kelompok nelayan di Pulau Pari.

b. Pemerintah DKI Jakarta

Dari temuan yang didapat, Pemda DKI Jakarta cenderung tidak mengakomodir kebutuhan nelayan Pulau Pari dalam memberikan aspirasinya. Saran yang ditujukan ke Pemda DKI Jakarta adalah bersikap transparan dan akuntabel serta membuka ruang keterlibatan masyarakat sipil dalam menyusun rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di DKI Jakarta.

c. Komunitas nelayan Pulau Pari dan masyarakat yang memiliki keterkaitan RZWP3K

Terlibat aktif dalam tiap kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah terkait dengan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini dimaksudkan sebagai proses pengawalan terhadap pemanfaatan ruang yang direncanakan dalam dokumen RZWP3K supaya semua aspirasi masyarakat dalam memajukan daerahnya dapat terakomodir.

## REFERENSI

- 11th United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names  
Anwar, Sanusi. 2011. *Metode Penelitian Bisnis*. Jakarta: Salemba Empat.  
Bryman, Alan. (2012). *Social Research Method, Fourth Edition*. Oxford: Oxford University Press.  
Creswell, John W. (2016). *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran, Edisi Keempat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.  
Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kelima*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.

- Fauzi, A. 2002. Valuasi Ekonomi Sumber Daya Pulau-Pulau Kecil. Makalah disampaikan pada Seminar Peluang Investasi Pulau-Pulau Kecil di Indonesia, Jakarta 10 Oktober 2002. Dalam Susilo (2002) Keberlanjutan Pembangunan Pulau-Pulau Kecil: Studi Kasus Kelurahan Pulau Panggang dan Pulau Pari, Kepulauan Seribu, DKI Jakarta. IPB: Bogor.
- Glen, Andrew (1993), "Methods and Themes in Community Practice" in Butcher, H., et all (eds). Community And Public Policy. London: Pluto.
- Hadiwidjaya, A.S., Alifi, M., Husni, L., & Agusdin. (1999). *Potensi dan Kendala Dalam Pengelolaan Terumbu Karang: Pedoman Untuk Intervensi Pengelolaan Berbasis Masyarakat (Desa Gili Indah, Kecamatan Tanjung, Kabupaten Lombok Barat, NTB)*. PT Galaksi Perdana: Jakarta.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5444da964de33/kebijakan-maritim-jadi-prioritas-jokowi> diakses pada tanggal 31 Januari 2020 pukul 14.42
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5444da964de33/kebijakan-maritim-jadi-prioritas-jokowi> diakses pada tanggal 31 Januari 2020 pukul 14.42
- <http://www.mongabay.co.id/2015/03/16/merananya-nasib-pulau-kecil-saat-eksploitasi-merajalela/> diakses pada 31 Januari 2020 pukul 10.27
- [http://www.ppk-kp3k.kkp.go.id/direktori-pulau/index.php/public\\_c/menu\\_info/1](http://www.ppk-kp3k.kkp.go.id/direktori-pulau/index.php/public_c/menu_info/1) diakses pada tanggal 5 Maret 2020 pukul 11.12
- [http://www.ppk-kp3k.kkp.go.id/direktori-pulau/index.php/public\\_c/menu\\_info/1](http://www.ppk-kp3k.kkp.go.id/direktori-pulau/index.php/public_c/menu_info/1) diakses pada tanggal 15 November 2019 pukul 17.17
- <https://global.chinadaily.com.cn/a/202002/20/WS5e4dd9fba310128217278da0.html> diakses pada 31 Maret 2020 pukul 14.33
- Korten, D. C & Syahrir. (1980). *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Yayasan Obor Indonesia: Jakarta.
- Neksidin. (2016). *Dinamika Sosial-Ekologi Pengelolaan Pulau Pari Provinsi DKI Jakarta*. IPB: Bogor.
- Neuman, W. L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, Seventh Edition*. Edinburgh Gate: Pearson Education Limited.
- Quade, E.S. 1984. *Analysis For Public Decisions*. New York: Elsevier Science Publishers.
- Ramadhan A., Maulana F., Rizky AW., Irwan M. (2016). *Estimasi kerugian Nelayan dan Pembudidayaan Ikan Akibat Reklamasi di Teluk Jakarta*.
- Ripley, Ronald Band. Franklin, Grace A. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: Dorsey Press.
- Rubin, A. & Babbie, E. (2011). *Research Method for Social Work, Seventh Edition*. Belmont: Brooks/Cole.
- Rustiadi, E. (2003). *Potensi Dan Permasalahan Kawasan Pesisir Berbasis Sumber Daya Perikanan dan Kelautan*. IPB: Bogor.
- Sampono, N., Purbayanto A., J. Haluan., A. Fauzi, & B. Wiryawan. (2012). *Dampak reklamasi Teluk Jakarta terhadap penangkapan ikan di Teluk Jakarta. Disertasi*. Sekolah Pascasarjana IPB: Bogor.
- Susilo, B. S. (2003). *Keberlanjutan Pembangunan Pulau-pulau Kecil Studi Kasus Kelurahan Pulau Panggang dan Pulau Pari, Kepulauan Seribu, DKI Jakarta*. LIPI: Jakarta.
- Syahrin, A., Najeri, M. (2018). Kebijakan Poros Maritim Jokowi dan Sinergitas Strategi Ekonomi dan Keamanan Laut Indonesia. *Jurnal Indonesian Perspective, vol. 3 Nomor1*. Universitas Muhammadiyah, Kalimantan Timur.
- Taufiqurokhman. (2014). *Kebijakan Publik: Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*. Universitas Moestopo Beragama: Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan;

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;  
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas;  
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;  
Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;  
Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 2014;  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008;  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;  
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;  
Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan;  
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya;  
Wibowo, A. (2016). Strategi Adaptasi Nelayan di Pulau-Pulau Kecil terhadap Dampak Perubahan Iklim. IPB: Bogor.  
Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Med. Press.