ULIL ALBAB : Jurnal Ilmiah Multidisiplin
Vol.5, No.12, November 2026

Menata Laut Untuk Siapa? Rezim Penataan Ruang Laut dan Ruang Hidup Masyarakat Pesisir Negara Kepulauan

Yeni Rahmawati[1], Muhammad Risahdi[2], Ferdinand Hasudungan Siagian[3]
[1]Universitas Pertahanan Republik Indonesia
[2]Universitas Pertahanan Republik Indonesia
[3]Universitas Pertahanan Republik Indonesia
E-mail: yeni.rahmawati@km.idu.ac.id[1], Muhammad.risahdi@km.idu.ac.id[2], fhgian@gmail.com[3]

Article History:
Received: 04 September 2026
Revised: 15 Oktober 2026
Accepted: 29 Oktober 2026

Keywords: *Keadilan Ruang KKPRL, Masyarakat Pesisir, Penataan Ruang Laut, Sosiologi Maritim.*

Abstrak: *Laut dalam negara kepulauan adalah ruang sosial yang sarat relasi kuasa. Penelitian ini menganalisis cara rezim penataan ruang laut Indonesia mendistribusikan kepastian, kewajiban, dan perlindungan ruang bagi masyarakat pesisir. Pendekatannya kualitatif deskriptif melalui studi dokumen atas regulasi dan laporan kinerja Kementerian Kelautan dan Perikanan, dilengkapi analisis pemangku kepentingan. Hasilnya menunjukkan kepastian administratif bergerak cepat: 825 dokumen KKPRL terbit pada 2025 dengan PNBP Rp776,44 miliar, dan 90,4 persen di antaranya untuk kegiatan berusaha. Sebaliknya, penilaian kepatuhan hanya menjangkau 16,7 persen dokumen terbit dengan 50,72 persen berpredikat taat, meskipun Indeks Kepatuhan tercatat 8,03 karena didominasi komponen administrasi. Indikator penyelesaian sengketa bahkan mencapai 100 persen karena targetnya mengikuti jumlah aduan yang masuk. Keterbatasan ini tertanam dalam rancangan instrumen: fasilitasi hanya terbuka bagi kegiatan menetap minimal 30 hari, sehingga seluruh 28 Persetujuan seluas 158,11 hektare pada 2021–2024 berupa permukiman di atas air. Negara melindungi tempat tinggal, belum ruang mencari nafkah. Kelengkapan desain kelembagaan tidak dengan sendirinya menghasilkan keadilan ruang, sehingga diperlukan perluasan kriteria fasilitasi dan penataan ulang bobot indikator kepatuhan.*

PENDAHULUAN

Laut Indonesia bukan ruang kosong. Ia merupakan wilayah ekologis, ruang produksi, jalur mobilitas, tempat tinggal, sekaligus sumber identitas masyarakat pesisir. Dalam perspektif sosiologi maritim negara kepulauan, laut adalah ruang sosial yang dipenuhi relasi kuasa. Negara, pelaku usaha, nelayan kecil, masyarakat adat, pemerintah daerah, dan lembaga pengawasan tidak memiliki kemampuan yang sama dalam menentukan fungsi suatu wilayah. Karena itu, penataan ruang laut menentukan siapa yang memperoleh kepastian, siapa yang harus menyesuaikan diri,

serta siapa yang menanggung risiko sosial dan ekologis.

Artikel ini berargumen bahwa rezim penataan ruang laut Indonesia telah memiliki fondasi hukum yang relatif lengkap untuk menyeimbangkan kepentingan ekonomi, lingkungan, dan ruang hidup masyarakat. Instrumennya mencakup pelibatan masyarakat dalam perencanaan, fasilitasi Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL) bagi masyarakat lokal berupa keringanan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sampai nol rupiah, kewajiban sosial bagi pemegang Persetujuan, pembinaan, serta mekanisme pengendalian dan sanksi. Persoalan utamanya bukan ketiadaan aturan, melainkan kualitas partisipasi, verifikasi kepatuhan, keterbukaan hasil, dan ketimpangan daya pengaruh antaraktor. Penguatan mandat kelembagaan justru mempertajam pertanyaan tersebut, karena Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 2 Tahun 2025 membentuk Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut sebagai unit kerja mandiri, sedangkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18 Tahun 2025 menetapkan Rencana Strategis 2025–2029 yang menempatkan ekonomi biru sebagai arah utama (KKP, 2025d, 2026b).

Kajian Indonesian Center for Environmental Law menjelaskan bahwa pelibatan masyarakat dalam penyusunan zonasi penting untuk mencegah konflik, melindungi hak akses, membuka informasi, dan memberi kepastian hukum (ICEL, 2019). Literatur mutakhir menunjukkan bahwa kanal informasi belum selalu menghasilkan pengaruh sosial yang kuat. Gilek et al. (2021) menilai isu sosial sering kalah menonjol dibanding ekonomi biru dan lingkungan. Arias Schreiber et al. (2022) menunjukkan ketidakadilan pengetahuan yang dialami nelayan kecil. Di Karimunjawa, Ramadhan et al. (2022) menemukan dilema antara regulasi, investasi, dan demokrasi. Tafon et al. (2023) menegaskan bahwa partisipasi harus berlangsung sejak awal dan benar-benar memengaruhi keputusan, sementara Zuercher et al. (2022) menekankan pentingnya integrasi aspek hukum, sosial, proses, dan kelembagaan. Benang merah keempat kelompok studi tersebut ialah kesenjangan antara desain kelembagaan dan hasil sosial yang terlihat. Belum ada kajian yang mengujinya melalui rangkaian instrumen KKPRL Indonesia, mulai dari kriteria fasilitasi, struktur pengukuran kepatuhan, hingga target kinerja lima tahunan. Celah inilah yang menjadi kebaruan artikel ini.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini menjawab dua pertanyaan. Pertama, bagaimana rezim penataan ruang laut mendistribusikan kepastian, kewajiban, dan perlindungan ruang antara pelaku usaha dan masyarakat pesisir? Kedua, apakah instrumen fasilitasi dan pengendalian yang tersedia telah cukup menjamin keadilan ruang dalam praktik?

LANDASAN TEORI

Rezim sumber daya dapat dipahami sebagai kumpulan prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan yang mengarahkan perilaku para aktor dalam mengakses serta memanfaatkan sumber daya (Krasner, 1982). Di Indonesia, rezim penataan ruang laut mencakup lima fungsi yang saling terkait, yaitu perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pengawasan, dan pembinaan. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2021 mewajibkan pelibatan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang serta pembinaan. Kerangka ini diperinci oleh Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 12 Tahun 2024 yang membuka peran masyarakat pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan, termasuk mengusulkan alokasi ruang serta terlibat dalam konsultasi publik dan penjaringan opini (KKP, 2021c, 2024; Pemerintah Republik Indonesia, 2021).

Rezim tersebut bekerja melalui proses yang oleh Scott (1998) disebut *legibility*, yaitu penyederhanaan ruang yang kompleks ke dalam koordinat, jenis kegiatan, luas, masa berlaku, dan kewajiban administratif agar terbaca oleh negara. Penyederhanaan ini memungkinkan pengendalian dan kepastian hukum, tetapi berpotensi menghilangkan praktik ruang yang tidak

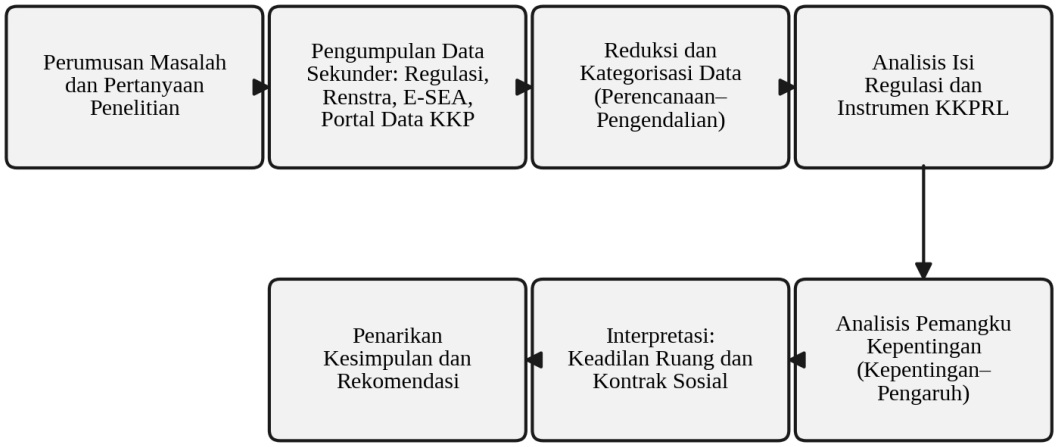
terdokumentasi, seperti wilayah tangkap musiman, jalur melaut turun-temurun, dan penguasaan ruang berbasis adat. Praktik kearifan lokal seperti sasi, mane'e, dan ombo terbukti menopang keberlanjutan sumber daya, tetapi tidak selalu memiliki bentuk yang mudah diterjemahkan ke dalam dokumen perizinan (KKP, 2025c). Konsekuensinya, kepastian administratif tidak otomatis identik dengan keadilan ruang. Keadilan ruang dalam penelitian ini karena itu dipahami sebagai keseimbangan antara kepastian yang diperoleh, kewajiban yang dipikul, dan perlindungan yang diterima oleh setiap kelompok pengguna ruang laut, sejalan dengan gagasan *blue justice* (Arias Schreiber et al., 2022) serta syarat partisipasi yang inklusif dan berpengaruh dalam perencanaan ruang laut (Tafon et al., 2023; Zuercher et al., 2022). Dari sudut pandang sosiologi maritim, izin pemanfaatan ruang laut dapat dibaca sebagai kontrak sosial: kepastian ruang yang diberikan negara harus diimbangi perlindungan akses bersama dan keberlanjutan ekologis.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan desain studi dokumen, karena tujuannya menjelaskan cara sebuah rezim regulasi mendistribusikan kepastian, kewajiban, dan perlindungan ruang, bukan menguji hubungan antarvariabel. Unit analisisnya adalah instrumen kebijakan penataan ruang laut, sedangkan unit pengamatannya adalah dokumen regulasi, dokumen perencanaan, dokumen akuntabilitas kinerja, dan basis data resmi Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Data seluruhnya berupa data sekunder terbuka dari empat kelompok sumber. Pertama, dokumen regulasi, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2021, Nomor 35 Tahun 2021, Nomor 12 Tahun 2024, dan Nomor 18 Tahun 2025, serta Keputusan Direktur Jenderal Pengelolaan Ruang Laut Nomor 15 Tahun 2023 tentang petunjuk pelaksanaan fasilitasi Persetujuan KKPRL bagi masyarakat lokal. Kedua, dokumen perencanaan dan akuntabilitas kinerja, yaitu Rencana Strategis Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut dan Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan 2025–2029, serta Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut, Direktorat Pemanfaatan Ruang Kolom Perairan dan Dasar Laut, dan Direktorat Pengendalian Pemanfaatan Ruang Laut untuk Tahun 2025 dan Triwulan I 2026. Ketiga, data statistik dari dashboard E-SEA, Portal Satu Data, dan siaran pers resmi. Keempat, literatur ilmiah perencanaan ruang laut sebagai pembanding analitis.

Analisis dilakukan dalam empat tahap: reduksi dan kategorisasi data menurut lima fungsi rezim; analisis isi kualitatif terhadap rumusan norma dan struktur indikator kinerja untuk mengidentifikasi kepada siapa kepastian diberikan, kewajiban apa yang melekat, dan capaian apa yang diukur; analisis pemangku kepentingan menggunakan matriks kepentingan–pengaruh; serta interpretasi dengan membandingkan capaian administratif, ekonomi, dan lingkungan terhadap hasil sosial yang terdokumentasi. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu pembandingan antara rumusan regulasi, angka capaian resmi, dan temuan literatur. Alur penelitian disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Alur Penelitian
Sumber: Diolah penulis (2026)

Penelitian ini terbatas pada dokumen dan data agregat sehingga belum menangkap pengalaman langsung masyarakat di tingkat tapak, dan sebagian data resmi belum terpilah menurut skala usaha sehingga penilaian atas hasil sosial bersifat indikatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Percepatan Kepastian Administratif dan Komposisi Penerimanya

Capaian pertama yang terlihat jelas adalah kecepatan layanan dan penerimaan negara. Sepanjang 2025 diterbitkan 825 dokumen KKPRL dengan realisasi PNBP Rp776,44 miliar, meningkat 74,22 persen dibandingkan Rp445,64 miliar pada 2024 dan melampaui target tahunan Renstra sekitar Rp500 miliar (KKP, 2025b, 2026b). Pada Triwulan I 2026, tren tersebut berlanjut dengan realisasi Rp267,67 miliar atau 535,35 persen dari target triwulanan (KKP, 2026c). Dashboard E-SEA Penataan Ruang Laut menempatkan perikanan, kepelabuhanan, dan pertambangan sebagai sektor penyumbang terbesar (KKP, 2025a). Ruang laut yang paling cepat memperoleh kepastian adalah ruang yang dapat dikonversi menjadi nilai ekonomi terukur, sebuah perwujudan langsung proses *legibility* (Scott, 1998). Ringkasan capaian disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Permohonan dan Penerbitan KKPRL Menurut Kategori Kegiatan, 2025–Triwulan I 2026

Periode	Permohonan masuk	Berusaha	Nonberusaha	Dokumen terbit
Januari–Desember 2025	3.647	3.223 (88,4%)	424 (11,6%)	825 (746 berusaha; 79 nonberusaha)
Januari–Maret 2026	1.150	969 (84,3%)	181 (15,7%)	231 (179 berusaha; 52 nonberusaha)

Sumber: Diolah penulis dari KKP (2026c, 2026d)

Komposisi tersebut memperjelas arah rezim. Kegiatan berusaha menyumbang 88,4 persen permohonan, tetapi menempati 90,4 persen dokumen yang benar-benar terbit, sedangkan porsi nonberusaha menyusut dari 11,6 persen pada sisi permohonan menjadi 9,6 persen pada sisi

penerbitan. Saringan administratif dengan demikian tidak netral terhadap jenis pemohon: kategori berusaha keluar dari proses dengan proporsi lebih besar daripada saat masuk. Rincian ini sekaligus mengoreksi kesan dari potret dashboard, karena kategori nonberusaha yang tampak berimbang pada tampilan agregat ternyata kurang dari sepersepuluh penerbitan tahunan, dan di dalamnya masih tercakup instansi pemerintah, sehingga ruang bagi masyarakat berada pada irisan yang jauh lebih kecil lagi. Direktorat tersebut juga mencatat beban pekerjaan melebihi kapasitas sumber daya manusia yang tersedia (KKP, 2026d). Ketika sumber daya penilaian terbatas, prioritas cenderung jatuh pada berkas yang paling cepat diproses dan paling jelas menghasilkan penerimaan negara.

Skala populasi terdampak memperbesar arti komposisi itu. Portal Satu Data mencatat 3.228.209 nelayan dan 1.359.357 rumah tangga perikanan tangkap pada 2024, dengan sekitar 87,5 persen armada berupa kapal di bawah 5 *gross tonnage* dan perahu tanpa motor (KKP, 2025e). Keputusan ruang laut menyentuh jutaan pelaku dengan kapasitas ekonomi dan akses administratif yang jauh dari setara.

Paradoks Indeks Kepatuhan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Laut

Temuan paling penting terletak pada cara kepatuhan diukur. Pada 2025, Indeks Kepatuhan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Laut mencapai 8,03 dari target 7, atau 114,71 persen, dan masuk kategori kepatuhan tinggi. Indeks ini disusun dari lima komponen dengan bobot berbeda sebagaimana disajikan pada Tabel 2 (KKP, 2026b).

Tabel 2. Komponen Pembentuk Indeks Kepatuhan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Laut Tahun 2025

Komponen pembentuk	Bobot	Realisasi 2025	Nilai (0–10)	Kontribusi
Laporan tahunan KKPRL diverifikasi	30%	2.008 laporan (100%)	10,0	3,00
Penilaian pelaksanaan KKPRL	30%	70 dari 138 bernilai taat (50,72%)	5,1	1,53
Penilaian perwujudan RTR/RZ	20%	10 lokasi (100%)	10,0	2,00
Tindak lanjut penyelesaian sengketa	10%	12 aduan tertangani (100%)	10,0	1,00
Rekomendasi insentif dan disinsentif	10%	51,4%	5,0	0,50
Indeks kepatuhan	100%	Kategori kepatuhan tinggi	–	8,03

Sumber: Diolah penulis dari KKP (2026a)

Struktur indeks tersebut memperlihatkan paradoks yang tajam. Nilai 8,03 sebagian besar dibentuk oleh komponen yang mengukur kelengkapan proses administrasi, bukan mutu kepatuhan di lapangan. Tiga komponen yang menyumbang 6,00 poin, yaitu verifikasi laporan tahunan,

penilaian perwujudan rencana, dan penanganan sengketa, seluruhnya memperoleh nilai sempurna karena seluruh berkas yang masuk telah diproses. Sebaliknya, satu-satunya komponen yang menilai apakah pemegang izin benar-benar patuh hanya menyumbang 1,53 dari kemungkinan 3,00 poin. Ketimpangan itu makin nyata bila jumlah yang dinilai dibandingkan dengan jumlah yang diterbitkan: dari 825 dokumen yang terbit pada 2025, hanya 138 dokumen atau sekitar 16,7 persen memasuki tahap penilaian pelaksanaan. Predikat kepatuhan tinggi karenanya disandarkan pada penilaian substantif terhadap kurang dari seperlima pemegang izin.

Laporan Direktorat Pengendalian Pemanfaatan Ruang Laut memerinci hasil penilaian 138 pemegang izin itu ke dalam tiga kategori: 70 atau 51 persen taat sepenuhnya, 50 atau 36 persen taat dengan catatan, dan 18 atau 13 persen tidak taat (KKP, 2026f). Hampir satu dari tujuh pemegang izin yang diperiksa terbukti tidak memenuhi ketentuan, namun identitas, jenis pelanggaran, dan tindak lanjutnya tidak dipublikasikan. Padahal justru kelompok inilah yang paling mungkin bersinggungan dengan ruang penghidupan masyarakat pesisir.

Laporan kinerja itu sendiri mengakui keterbatasannya: kualitas dan ketersediaan data spasial serta administratif belum optimal sehingga klasifikasi pelaku usaha ke dalam kategori patuh dan tidak patuh belum dapat dilakukan secara komprehensif, sedangkan regulasi turunan tentang insentif dan disinsentif masih terbatas sehingga sebagian rekomendasi belum dapat ditindaklanjuti (KKP, 2026b). Temuan ini memberi dasar empiris bagi kekhawatiran Tafon et al. (2023): ketika kepatuhan diukur terutama melalui kelengkapan berkas, penilaian yang tinggi dapat berdiri berdampingan dengan perlindungan ruang hidup yang belum terbukti. Pola serupa tampak pada indikator Nilai Efektivitas Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut yang mencapai 79,04 pada 2025, jauh melampaui target 50 dan bahkan target akhir periode 2029 sebesar 75, tetapi diperoleh melalui survei yang difokuskan pada lokasi strategis di sepanjang Pantai Utara Jawa Tengah (KKP, 2026b). Sebuah indikator nasional mengenai efektivitas partisipasi bertumpu pada cakupan geografis yang sempit.

Ketika Sengketa Ruang Berakhir di Pengadilan

Komponen penyelesaian sengketa memperoleh nilai sempurna, tetapi cara target itu disusun perlu dicermati. Laporan Direktorat Pengendalian menyatakan indikator penyelesaian sengketa memiliki target yang disesuaikan dengan jumlah indikasi pelanggaran ataupun sengketa yang masuk, sehingga capaiannya pada 2025 tercapai 100 persen (KKP, 2026f). Dengan rumusan seperti itu, penyebut indikator adalah jumlah aduan yang datang, bukan jumlah konflik yang ada. Nilai sempurna menggambarkan ketuntasan menangani berkas, bukan cakupan penyelesaian konflik di lapangan.

Isi perkaranya memperkuat pembacaan tersebut. Sepanjang 2025 tercatat 12 indikasi pelanggaran dan sengketa yang ditangani, mencakup dugaan terbitnya sertifikat hak milik di Teluk Kendari seluas 4,02 hektare, penolakan nelayan Desa Batu Beriga terhadap pertambangan di perairan Bangka Belitung, dugaan pencemaran kromium heksavalen dari pertambangan nikel di Maluku Utara, pembangunan jeti tambang tanpa KKPRL, reklamasi di luar KKPRL yang terbit, pelanggaran sempadan pantai di Labuan Bajo, hingga pemalsuan dokumen KKPRL di Kota Padang. Hampir seluruhnya melibatkan kegiatan usaha berskala besar dan bersinggungan langsung dengan ruang hidup masyarakat pesisir (KKP, 2026f).

Direktorat yang sama menangani enam gugatan penataan ruang laut sepanjang 2025, dan dua di antaranya diajukan langsung oleh warga pesisir. Perkara 169/G dan 170/G/2025/PTUN.JKT diajukan warga Desa Kohod, sedangkan perkara 177/Pdt.Sus-LH/2025/PN Kwg diajukan Sadeli bersama Kelompok Usaha Bersama Setia Bahari yang mewakili 372 nelayan tangkap Karawang

atas pemasangan pipa bawah laut dan pembangunan pembangkit listrik tenaga gas dan uap (KKP, 2026f). Perkara terakhir paling menjelaskan tesis artikel ini. Ketika ruang penghidupan terganggu, saluran yang terbukti dapat ditempuh masyarakat bukanlah mekanisme pengaduan administratif dalam rezim KKPRL, melainkan gugatan di pengadilan, dengan biaya, waktu, dan kapasitas hukum yang jauh lebih besar. Angka 12 aduan yang tertangani karena itu tidak dapat dibaca sebagai rendahnya konflik, melainkan sebagai indikasi bahwa sebagian konflik mengalir keluar dari sistem administrasi yang seharusnya menampungnya.

Perangkat penegakan sendiri bekerja. Pada 2025 dilaksanakan 91 rapat ekspose pengenaan sanksi administratif, dan salah satu dari tiga jenis pelanggaran yang ditangani dirumuskan secara eksplisit sebagai pelanggaran atas pelaksanaan Persetujuan KKPRL yang mengganggu ruang penghidupan dan akses nelayan kecil, nelayan tradisional, serta pembudidaya ikan kecil (KKP, 2026f). Kategori ini membuktikan kewajiban sosial pemegang izin bukan norma yang tidur. Yang belum tersedia adalah publikasi berapa kasus yang masuk kategori tersebut dan bagaimana penyelesaiannya. Hal serupa berlaku pada penilaian laporan tahunan: sampai Oktober 2025 telah dinilai 1.105 laporan dengan denda keterlambatan Rp5 juta per hari (KKP, 2025f), dan sampai akhir tahun mencapai 2.008 laporan, tetapi hasil agregat kepatuhan sosialnya tidak ditampilkan.

Batas Keterbacaan: Siapa yang Dapat Difasilitasi

Instrumen afirmatif bagi masyarakat telah tersedia. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) Nomor 28 Tahun 2021 mengatur fasilitasi Persetujuan komunal bagi masyarakat tradisional dan lokal, Permen KP Nomor 35 Tahun 2021 memungkinkan tarif PNBP sampai Rp0,00, dan Permen KP Nomor 12 Tahun 2024 melengkapinya melalui pemberdayaan berupa peningkatan kapasitas, akses permodalan, infrastruktur, jaminan pasar, dan evaluasi tahunan (KKP, 2021c, 2021b, 2024). Persoalannya terletak pada kriteria kelayakan. Keputusan Direktur Jenderal Pengelolaan Ruang Laut Nomor 15 Tahun 2023 membatasi fasilitasi pada perikanan tangkap dengan alat menetap, perikanan budidaya menetap, pergaraman, wisata bahari, dan permukiman di atas air. Seluruhnya harus memanfaatkan ruang laut secara menetap paling singkat 30 hari, disertai kartu tanda penduduk atau surat keterangan domisili, bukti bahwa bangunan telah ada sebelum penetapan rencana tata ruang, serta usulan bupati atau wali kota kepada menteri (KKP, 2023).

Syarat menetap tersebut merupakan penerapan langsung logika *legibility*. Ruang laut hanya dapat dilindungi apabila lebih dahulu dapat dipetakan sebagai titik atau bidang yang tetap. Padahal praktik ruang mayoritas nelayan justru bergerak: daerah penangkapan berpindah mengikuti musim, arus, dan ruaya ikan, sedangkan jalur melaut merupakan lintasan, bukan bidang. Dengan 87,5 persen armada berupa kapal di bawah 5 *gross tonnage*, sebagian besar pengguna ruang laut secara struktural berada di luar jangkauan instrumen yang dirancang untuk melindungi mereka. Syarat administratif menambah lapis penyaring berikutnya. Renstra 2025–2029 mencatat hanya sekitar 50 persen nelayan memiliki kartu Kusuka, padahal kartu itu syarat utama mengakses fasilitas pemerintah, sementara dari 7,87 juta jiwa penduduk pesisir dan pulau kecil terdapat 25,14 persen berkategori miskin dan rentan miskin dan hanya 28 persen memiliki akses asuransi, pelatihan, atau bantuan modal (KKP, 2025d). Nelayan yang tidak terdaftar sulit dilindungi.

Realisasi fasilitasi membuktikan bekerjanya penyaringan tersebut secara telak. Sepanjang 2021–2024 diterbitkan 28 Persetujuan KKPRL hasil fasilitasi bagi masyarakat lokal seluas total 158,11 hektare, dengan rata-rata 5,65 hektare per Persetujuan, tersebar hanya di enam provinsi, yaitu Kalimantan Timur, Kepulauan Riau, Kepulauan Bangka Belitung, Sulawesi Tenggara, Maluku Utara, dan Gorontalo. Seluruhnya diberikan untuk satu jenis kegiatan saja, yaitu

permukiman masyarakat lokal di atas air (KKP, 2026a). Dari lima jenis kegiatan yang secara normatif dapat difasilitasi, hanya satu yang benar-benar terealisasi, sedangkan empat kategori kegiatan produksi yang menjadi sumber penghidupan utama tidak muncul sama sekali. Negara terbukti paling mampu melindungi objek yang paling mudah dipetakan, yaitu bangunan bertitik koordinat tetap. Perlindungan yang berhasil diberikan adalah perlindungan atas tempat tinggal, belum atas ruang mencari nafkah. Temuan ini memperdalam argumen Arias Schreiber et al. (2022): persoalannya bukan semata pengetahuan nelayan kecil kurang didengar, melainkan bentuk penggunaan ruang mereka tidak memiliki padanan dalam kategori administratif yang tersedia.

Luas 158,11 hektare itu juga menjawab pertanyaan pemilahan data yang selama ini terbuka. Pada periode yang sama, nilai insentif gabungan Konfirmasi KKPRL dan fasilitasi masyarakat lokal tercatat Rp320,04 miliar pada luasan 31.541,92 hektare (KKP, 2025b). Apabila kedua angka dibandingkan, porsi ruang laut yang benar-benar difasilitasi bagi masyarakat lokal hanya sekitar 0,5 persen, sedangkan sisanya merupakan Konfirmasi bagi kegiatan nonberusaha pemerintah. Angka ini perlu dibaca sebagai perkiraan karena bersumber dari dokumen berbeda, tetapi selisihnya terlalu besar untuk diabaikan.

Skala instrumen afirmatif lain pun serupa. Fasilitasi komunitas pesisir berjumlah 4 komunitas pada 2020, 5 pada 2021, 8 pada 2022, 9 pada 2023, dan 8 pada 2024, sehingga seluruh capaian 2020–2024 berjumlah 34 komunitas. Untuk 2025–2029, Renstra Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan menargetkan dua indikator yang masing-masing naik bertahap dari 2 menjadi 6 kelompok per tahun, sehingga target kumulatifnya 40 komunitas, dengan target tahun pertama sebanyak 4 komunitas yang justru lebih rendah daripada realisasi 2024 (KKP, 2025c). Pengakuan masyarakat hukum adat menghasilkan 22 komunitas yang ditetapkan melalui 18 peraturan bupati dan wali kota selama lima tahun (KKP, 2021a). Sebagai pembanding, dimensi lingkungan jauh lebih mudah diukur: kawasan konservasi laut mencapai 30,9 juta hektare pada akhir 2025 dengan 19,27 juta hektare dikelola efektif (KKP, 2025g). Hasil sosial semestinya ditampilkan setara, yaitu jumlah komunitas yang memperoleh Persetujuan, luas ruang penghidupan yang terlindungi, sengketa akses yang diselesaikan, dan perubahan kesejahteraan setelah kepastian ruang diberikan.

Asimetri Kekuasaan dalam Peta Pemangku Kepentingan

Matriks kepentingan–pengaruh membagi aktor ke dalam empat strategi, yaitu aktor kunci *(key players)*, jaga kepuasan *(keep satisfied)*, pantau (monitor), serta informasikan dan berdayakan *(keep informed/empower)*. Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota pesisir, pelaku usaha pemegang KKPRL, serta aparat pengendalian menempati posisi berpengaruh tinggi. Nelayan kecil, masyarakat lokal dan tradisional, rumah tangga perikanan tangkap, petambak garam, pemerintah desa, organisasi masyarakat, serta lembaga adat berkepentingan tinggi tetapi berpengaruh formal rendah, sedangkan akademisi, penyuluh, dan komunitas pendamping mendukung pembinaan dan kontrol publik. Pemetaannya disajikan pada Gambar 2.



Gambar 2. Matriks Pemetaan Pemangku Kepentingan Penataan Ruang Laut Berdasarkan Tingkat Kepentingan dan Pengaruh

Sumber: Diolah penulis berdasarkan PP Nomor 21 Tahun 2021; Permen KP Nomor 28 Tahun 2021; Permen KP Nomor 12 Tahun 2024; Kepdirjen PRL Nomor 15 Tahun 2023; Renstra DJPRL dan DJPK 2025–2029; serta Laporan Kinerja DJPRL 2025

Matriks tersebut memperlihatkan asimetri kekuasaan yang nyata: kelompok yang paling bergantung pada laut tidak selalu paling kuat memengaruhi keputusan. Asimetri itu kini dapat ditunjukkan secara terukur. Pada Triwulan I 2026, dari enam indikator kinerja Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut, hanya indikator PNBP yang memiliki target triwulanan, sedangkan indikator kepatuhan dan efektivitas penyelenggaraan hanya diukur tahunan (KKP, 2026c). Penerimaan negara dipantau setiap tiga bulan, sedangkan perlindungan ruang hidup ditengok setahun sekali.

Alokasi anggaran menegaskan hal yang sama. Pada 2025, indikator penerbitan KKPRL didukung anggaran Rp8,54 miliar (KKP, 2026d), sedangkan empat indikator pengendalian hanya memperoleh anggaran gabungan sekitar Rp1,63 miliar (KKP, 2026f), sehingga anggaran untuk menerbitkan izin lebih dari lima kali lipat anggaran untuk mengendalikan pelaksanaannya. Struktur pembiayaan lembaganya memperkuat kecenderungan itu: dari pagu Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut sebesar Rp87,03 miliar pada 2025, sebanyak Rp77,60 miliar atau sekitar 89 persen bersumber dari PNBP. Ini bukan penyimpangan, melainkan konsekuensi desain anggaran. Namun akibatnya nyata: fungsi yang menghasilkan penerimaan memiliki insentif kelembagaan lebih kuat daripada fungsi yang membebaskan tarif sampai nol rupiah bagi masyarakat lokal.

Karena itu, partisipasi tidak cukup diukur dari kehadiran dalam konsultasi publik. Kelompok berkepentingan tinggi tetapi berpengaruh rendah perlu diperkuat melalui pemetaan partisipatif, fasilitasi Persetujuan komunal, pendampingan berkelanjutan, akses informasi, advokasi hukum, dan mekanisme pengaduan yang mudah dijangkau. Temuan ini sejalan dengan Gilek et al. (2021) bahwa dimensi sosial cenderung terpinggirkan dalam perencanaan ruang laut, sekaligus melengkapinya dengan bukti dari rangkaian instrumen KKPRL di Indonesia.

KESIMPULAN

Rezim penataan ruang laut Indonesia telah mengakui ruang hidup masyarakat, membuka

partisipasi pada tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan, menyediakan fasilitasi serta tarif nol rupiah, membebankan kewajiban sosial kepada pemegang Persetujuan, dan mengatur pembinaan, pengendalian, serta sanksi. Dalam praktik, distribusi kepastian bersifat timpang dan ketimpangan itu dapat ditunjukkan melalui angka resmi. Kepastian administratif bergerak cepat, ditandai 825 dokumen KKPRL dan PNBP Rp776,44 miliar pada 2025 yang tumbuh 74,22 persen, dengan 90,4 persen dokumen terbit berupa kegiatan berusaha. Sebaliknya, penilaian substantif kepatuhan baru menjangkau 138 pemegang izin atau 16,7 persen dokumen terbit, dan dari jumlah itu 18 atau 13 persen dinyatakan tidak taat tanpa publikasi tindak lanjutnya, meskipun Indeks Kepatuhan secara keseluruhan tercatat 8,03 atau berkategori tinggi.

Keterbatasan tersebut bukan semata soal pelaksanaan, melainkan tertanam dalam rancangan instrumennya. Fasilitasi Persetujuan hanya terbuka bagi kegiatan yang menempati ruang laut secara menetap paling singkat 30 hari, sehingga praktik melaut yang berpindah mengikuti musim berada di luar jangkauan perlindungan. Buktinya terlihat pada realisasi 2021–2024: dari 28 Persetujuan hasil fasilitasi seluas 158,11 hektare di enam provinsi, seluruhnya diberikan untuk permukiman di atas air dan tidak satu pun untuk kegiatan produksi. Negara berhasil melindungi tempat tinggal masyarakat pesisir, tetapi belum ruang mencari nafkahnya, dan luas itu hanya sekitar 0,5 persen dari ruang laut yang memperoleh keringanan pada periode yang sama. Sengketa pun mengalir keluar dari sistem administrasi, karena indikator penyelesaian sengketa mencapai 100 persen dengan target yang mengikuti jumlah aduan masuk, sementara 372 nelayan Karawang justru menempuh gugatan pengadilan. Asimetri itu tercermin pula pada anggaran: Rp8,54 miliar untuk menerbitkan izin berbanding sekitar Rp1,63 miliar untuk mengendalikan pelaksanaannya, dalam struktur pembiayaan yang 89 persen bersumber dari PNBP.

Secara teoretis, temuan ini menegaskan bahwa kelengkapan desain kelembagaan sebuah rezim sumber daya tidak dengan sendirinya menghasilkan keadilan ruang. Keterbacaan administratif yang meningkat justru dapat menyamarkan ketimpangan apabila kategori yang tersedia tidak mampu menampung bentuk penggunaan ruang yang bergerak. Diagnosis ini bukan hal baru bagi pemerintah, karena Renstra 2025–2029 telah menempatkan rendahnya perlindungan masyarakat pesisir sebagai permasalahan strategis (KKP, 2026e), yang belum sepadan adalah skala instrumen untuk menjawabnya. Arah perbaikan pun terlihat melalui verifikasi 2.008 laporan tahunan pada 2025 serta pelibatan masyarakat yang mulai melembaga di Kawasan Marunda dan uji coba perencanaan ruang laut berbasis masyarakat di Pantai Mertasari, Sanur (KKP, 2026g, 2026h), meskipun keduanya masih berskala tapak.

Berdasarkan hal tersebut, direkomendasikan lima langkah. Pertama, memperluas kriteria fasilitasi agar mencakup ruang penghidupan yang bersifat bergerak, misalnya melalui pengakuan wilayah tangkap musiman dan jalur melaut komunal, agar fasilitasi tidak berhenti pada permukiman di atas air. Kedua, menata ulang bobot Indeks Kepatuhan agar komponen penilaian pelaksanaan dominan, disertai target cakupan penilaian terhadap seluruh pemegang izin. Ketiga, membuka *dashboard* fasilitasi masyarakat yang memuat komunitas penerima, luas, lokasi, dan status proses, serta mempublikasikan hasil agregat kepatuhan sosial. Keempat, memperkuat mekanisme pengaduan agar jumlah aduan mencerminkan kondisi lapangan dan konflik tidak harus berakhir di pengadilan. Kelima, memperkuat pemerintah daerah, pemerintah desa, penyuluh, organisasi masyarakat, dan lembaga adat sebagai pelaksana pembinaan sekaligus pendamping pemetaan. Kepastian hukum harus berjalan bersama kepastian penghidupan masyarakat pesisir.

Penelitian ini terbatas pada analisis dokumen dan data agregat nasional sehingga belum menjangkau pengalaman masyarakat di tingkat tapak. Penelitian selanjutnya disarankan menggunakan studi kasus lapangan di lokasi fasilitasi Persetujuan komunal untuk menguji dampak

kepastian ruang terhadap akses melaut dan kesejahteraan rumah tangga nelayan, serta menganalisis isi penilaian pelaksanaan KKPRL untuk mengetahui butir kewajiban sosial yang paling sering tidak terpenuhi.

DAFTAR REFERENSI

Arias Schreiber, M., Chuenpagdee, R., & Jentoft, S. (2022). Blue Justice and the co-production of hermeneutical resources for small-scale fisheries. *Marine Policy*, *137*, 104959. https://doi.org/10.1016/J.MARPOL.2022.104959

Gilek, M., Armoskaite, A., Gee, K., Saunders, F., Tafon, R., & Zaucha, J. (2021). In search of social sustainability in marine spatial planning: A review of scientific literature published 2005–2020. *Ocean & Coastal Management*, *208*, 105618. https://doi.org/10.1016/J.OCECOAMAN.2021.105618

ICEL. (2019). Kerangka hukum: Pelibatan masyarakat dalam penyusunan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. *Indonesian Center for Environmental Law*. https://media.neliti.com/media/publications/199522-none.pdf,

KKP. (2021a). *Dalam 5 Tahun, KKP Tetapkan Pengakuan dan Perlindungan Bagi 22 Masyarakat Hukum Adat | | KKP*. Direktorat Jenderal Pengelolaan Ruang Laut, Kementerian Kelautan Dan Perikanan. https://www.kkp.go.id/news/news-detail/dalam-5-tahun-kkp-tetapkan-pengakuan-dan-perlindungan-bagi-22-masyarakat-hukum-adat65c1cc1354812.html

KKP. (2021b). *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 35 Tahun 2021 tentang Besaran, Persyaratan, dan Tata Cara Pengenaan Tarif Sampai Dengan Nol Rupiah atau Nol Persen atas Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Kelautan dan Perikanan*. *2*, 306–312.

KKP. (2021c). Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*, 1–161. https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/190275/permen-kkp-no-28-tahun-2021

KKP. (2023). Keputusan Direktur Jenderal Pengelolaan Ruang Laut Nomor 15 Tahun 2023 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Fasilitasi Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut Bagi Masyarakat Lokal Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*, (16), 14–16.

KKP. (2024). Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2024 tentang peran serta dan pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*, 1–23.

KKP. (2025a). *E-SEA Penataan Ruang Laut*. Kementerian Kelautan Dan Perikanan. https://e-sea.kkp.go.id/

KKP. (2025b). Keputusan Direktur Jenderal Penataan Ruang Laut Nomor 35 Tahun 2025 tentang rencana strategis Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut Tahun 2025–2029. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*, *2029*, 19620221.

KKP. (2025c). Keputusan Direktur Jenderal Pengelolaan Kelautan Nomor 40 Tahun 2025 tentang rencana strategis Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2025–2029. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*, 1–34. https://kkp.go.id/storage/AkuntabilitasKinerja/4881/document-akuntabilitas-kinerja-6a3b80d117efeKep Dirjen PK No 40 Tahun 2025 ttg Renstra DJPK 2025-2029 (1).pdf

KKP. (2025d). Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2025 tentang rencana strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2025–2029. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*, *2045*.

https://jdih.kkp.go.id/Homedev/DetailPeraturan/6893

KKP. (2025e). *Portal Satu Data KKP RI*. Kementerian Kelautan Dan Perikanan. https://portaldata.kkp.go.id/

KKP. (2025f, October 24). *KKP Periksa 1.105 Dokumen Laporan Tahunan KKPRL hingga Oktober 2025 | Siaran Pers | KKP*. https://kkp.go.id/news/news-detail/kkp-periksa-1105-dokumen-laporan-tahunan-kkprl-hingga-oktober-2025-99J4.html

KKP. (2025g, December 31). *KKP Berhasil Tambah 1,09 Juta Ha Lahan Konservasi Laut di 2025 | Siaran Pers | KKP*. Kementerian Kelautan Dan Perikanan. https://kkp.go.id/news/news-detail/kkp-berhasil-tambah-109-juta-ha-lahan-konservasi-laut-di-2025-kr26.html

KKP. (2026a). Data fasilitasi Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut bagi masyarakat lokal Tahun 2021–2024. *Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut, Kementerian Kelautan Dan Perikanan*.

KKP. (2026b). Laporan kinerja Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut Tahun 2025. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*. https://kkp.go.id/storage/public/AkuntabilitasKinerja/document-akuntabilitas-kinerja-6a5464428f827LKJ DJPRL Tahun 2025 (1).pdf

KKP. (2026c). Laporan kinerja Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut Triwulan I Tahun 2026. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*. https://kkp.go.id/download-pdf-akuntabilitas-kinerja/akuntabilitas-kinerja-pelaporan-kinerja-laporan-kinerja-ditjen-prl-triwulan-i-2026.pdf

KKP. (2026d). Laporan kinerja Direktorat Pemanfaatan Ruang Kolom Perairan dan Dasar Laut Tahun 2025. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*. https://kkp.go.id/storage/AkuntabilitasKinerja/4838/document-akuntabilitas-kinerja-6a38a9e250ee0Laporan Kinerja Dit Kolom Tahun 2025 publish web.pdf

KKP. (2026e). Laporan kinerja Direktorat Pemanfaatan Ruang Kolom Perairan dan Dasar Laut Triwulan I Tahun 2026. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*. https://kkp.go.id/download-pdf-akuntabilitas-kinerja/akuntabilitas-kinerja-pelaporan-kinerja-laporan-kinerja-direktorat-pemanfaatan-ruang-kolom-perairan-dan-dasar-laut-triwulan-i-2026.pdf

KKP. (2026f). Laporan kinerja Direktorat Pengendalian Pemanfaatan Ruang Laut Tahun 2025. *Kementerian Kelautan Dan Perikanan*. https://kkp.go.id/unit-kerja/djprl/akuntabilitas-kinerja/list/pelaporan-kinerja/direktorat-pengendalian-pemanfaatan-ruang-laut.html

KKP. (2026g, June 2). *KKP Pastikan Partisipasi Nelayan Dukung Penataan Kawasan Pesisir Marunda | Siaran Pers | KKP*. Kementerian Kelautan Dan Perikanan. https://kkp.go.id/news/news-detail/kkp-pastikan-partisipasi-nelayan-dukung-penataan-kawasan-pesisir-marunda-GM2r.html

KKP. (2026h, July 27). *Pengembangan Penataan Ruang Laut berbasis Masyarakat Dinilai Sebagai Terobosan | Siaran Pers | KKP*. Kementerian Kelautan Dan Perikanan. https://kkp.go.id/news/news-detail/pengembangan-penataan-ruang-laut-berbasis-masyarakat-dinilai-sebagai-terobosan-BPAQ.html

Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, *36*(2), 185–205. https://doi.org/10.1017/S0020818300018920

Pemerintah Republik Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. *Sekretariat Negara Republik Indonesia*, (087066), 1. https://peraturan.bpk.go.id/

Ramadhan, A., Salim, W. A., Argo, T. A., & Prihatiningsih, P. (2022). The human dimension dilemma in marine spatial planning. *Marine Policy*, *146*, 105297.

https://doi.org/10.1016/J.MARPOL.2022.105297

Scott. (1998). Seeing Like a State. In *Journal of Social History* (Vol. 33, Number 4). https://doi.org/10.1353/jsh.2000.0050

Tafon, R., Armoskaite, A., Gee, K., Gilek, M., Ikauniece, A., & Saunders, F. (2023). Mainstreaming coastally just and equitable marine spatial planning: Planner and stakeholder experiences and perspectives on participation in Latvia. *Ocean & Coastal Management*, *242*, 106681. https://doi.org/10.1016/J.OCECOAMAN.2023.106681

Zuercher, R., Ban, N. C., Flannery, W., Guerry, A. D., Halpern, B. S., Magris, R. A., Mahajan, S. L., Motzer, N., Spalding, A. K., Stelzenmüller, V., & Kramer, J. G. (2022). Enabling conditions for effective marine spatial planning. *Marine Policy*, *143*, 105141. https://doi.org/10.1016/J.MARPOL.2022.105141