

**TESIS**

**ANALISIS YURIDIS PENGELOLAAN PULAU-PULAU KECIL DAN  
PERAIRAN DI SEKITARNYA OLEH PIHAK ASING**

***JURIDICAL ANALYSIS OF SMALL ISLANDS MANAGEMENT AND  
TERRITORIAL WATERS SURROUNDING BY FOREIGNERS***



**OLEH :**

**NURUL HAMDANI HARUN**

**P3600215027**

**SEKOLAH PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2018**



**HALAMAN JUDUL**

**ANALISIS YURIDIS PENGELOLAAN PULAU-PULAU KECIL DAN  
PERAIRAN DI SEKITARNYA OLEH PIHAK ASING**

***JURIDICAL ANALYSIS OF SMALL ISLANDS MANAGEMENT AND  
TERRITORIAL WATERS SURROUNDING BY FOREIGNERS***

Seminar Hasil Penelitian

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Magister Kenotariatan

Disusun dan Diajukan Oleh :

**NURUL HAMDANI HARUN**

**P3600215027**

Kepada :

**SEKOLAH PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2018**



TESIS

**ANALISIS YURIDIS PENGELOLAAN PULAU-PULAU  
KECIL DAN PERAIRAN DI SEKITARNYA OLEH PIHAK ASING**

Disusun dan diajukan oleh:

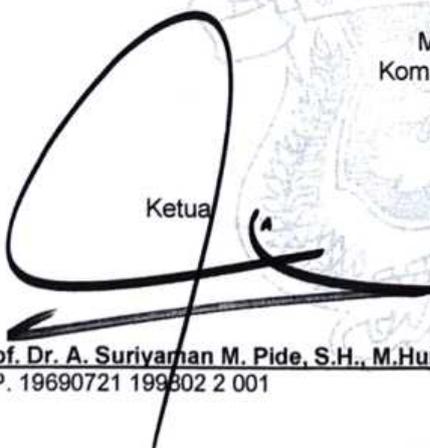
**NURUL HAMDANI HARUN**  
Nomor Pokok : P3600215027

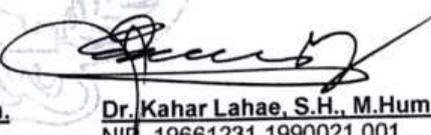
Telah Dipertahankan di Depan Panitia Ujian Tesis  
Pada Tanggal Mei 2018  
Dan dinyatakan Telah Memenuhi Syarat

Menyetujui  
Komisi Penasihat,

Ketua

Sekretaris

  
Prof. Dr. A. Suriyaman M. Pide, S.H., M.Hum.  
NIP. 19690721 199302 2 001

  
Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum.  
NIP. 19661231 1990021 001

Ketua Program Studi S2  
Kenotariatan,

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin,

  
Prof. Dr. Faridah Said, S.H., M.H., M.Si.  
NIP. 19600621 198601 2001

  
Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.  
NIP. 19671231 199103 2 003





## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nurul Hamdani Harun

Nomor Induk Mahasiswa : P3600215027

Jenjang Pendidikan : S2

Program Studi : Kenotariatan

Menyatakan bahwa Tesis yang berjudul "***Analisis Yuridis Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Dan Perairan Di Sekitarnya Oleh Pihak Asing***" adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Mei 2018



## ABSTRAK

Nurul Hamdani Harun, Analisis Yuridis Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Dan Perairan Di Sekitarnya Oleh Pihak Asing (Dibimbing oleh A. Suriyaman Mustari Pide dan Kahar Lahae).

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi peraturan perundang-undangan dalam bidang pengelolaan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya oleh pihak asing dan untuk menganalisis implikasi hukum terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya oleh pihak asing.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif empiris. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara mengkaji dan mengumpulkan data primer dan data sekunder. Data Primer adalah melakukan wawancara mendalam (*depth interview*) dengan para responden dan data sekunder adalah teknik studi kepustakaan. Setelah data primer dan data sekunder selesai dikumpulkan, selanjutnya data tersebut diseleksi dan diolah, kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deduktif.

Hasil penelitian menemukan bahwa peraturan perundang-undangan dalam bidang pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing pada Kabupaten Manggarai Barat belum semua terimplementasi. Salah satunya yakni pengelolaan Pulau Bidadari oleh Mr. Ernest Lewandowski yang belum mengikuti aturan hukum yang ada, baik dari segi permodalan maupun tindakan membatasi akses publik hingga sekarang yang sangat merugikan masyarakat. Tidak terimplementasinya ketentuan hukum yang mengatur mengenai pengelolaan pulau-pulau kecil, dipengaruhi oleh rendahnya ketaatan pihak asing tersebut akan ketentuan hukum tersebut, sikap aparat yang seolah-olah membiarkan, dan rendahnya kesadaran masyarakat yang dirugikan untuk memperjuangkan hak-haknya. Implikasi hukum pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing, menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap kedaulatan negara akibat privatisasi yang dilakukan oleh penanam modal asing karena membatasi akses publik, memarginalkan masyarakat lokal dan kepentingan nasional, dan tidak terwujudnya kepastian hukum.

Kata Kunci : Pulau-Pulau Kecil, Pihak Asing.



## ABSTRACT

*Nurul Hamdani Harun, Juridical Analysis Of Small Islands Management And Territorial Waters Surrounding By Foreigners (guided by A. Suriyaman Mustari Pide and Kahar Lahae).*

*The purpose of this study are to analyze the implementation of legislation of management of small islands and waters surrounding by foreigners and to analyze the legal implications for the management of small islands and waters surrounding by foreigners.*

*The type of research empirical normative legal research. The data were collected through primery and secondary data. Primary data were found through depth interview, while secondary data were applied through literature study. The data then analyzed through qualitative analyzed by using deductive methode*

*The results of the study indicate that legislation of management of small islands by foreigners in West Manggarai Regency has not been implemented. One of them is Bidadari Island management operated by Mr. Ernest Lewandowski who has not followed the rules of law, both in terms of capital and of limitation of public access. The reason why those rules of implementation of management of small island is influenced by unawareness of foreigners to the rules, the neglation of the attitude apparaturs and the awarness of the community. The legal implication of the management of small island by foreigners result violation of state sovereignty to the privatization of foreign investors restrict public access, marginalize island people and national interest and to not ensure legal certainty.*

*Keywords : Small Islands, Foreigners.*



## KATA PENGANTAR

Pertama penulis memanjatkan Puji syukur yang tidak terhingga atas Kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa Seru Sekalian Alam yang telah memberikan Rahmat dan Hidayat-Nya serta Junjungan kami Nabi Muhammad SAW, sehingga penulisan tesis dengan judul “Analisis Yuridis Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya Oleh Pihak Asing” ini dapat terselesaikan dengan baik. Penulisan tesis ini sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian studi pada Program Magister Kenotariatan, Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar. Dalam proses penyelesaian tesis ini, dimulai dari tahap penyusunan proposal, penelitian dan pengolahan data tentunya penulis banyak menghadapi kendala. Namun, berkat bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak yang turut berperan sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.

Bertitik akan hal tersebut, bahwa kelengkapan hidup masih tergantung dari kehidupan orang lain. Olehnya itu, pada kesempatan ini sudah selayaknya apabila penulis mengucapkan banyak terima kasih serta penghargaan setinggi-tingginya kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA., beserta Wakil Rektor I, Prof. Dr. Ir. Junaedi Muhidong, M.Sc., Wakil Rektor II, Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.H., Wakil Rektor III, Dr. Ir. Abd. Rasyid Djalil, M.Si., Wakil Rektor IV, Prof. dr. ..., Ph.D. Sp.M(k). M.Med.Ed.



2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi S.H., M.Hum., Bapak Prof. Dr. Ahmadi Miru, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar., S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dan Bapak Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
3. Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin, Ibu Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.Hum., M. Si.
4. Ibu Prof. DR. Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.Hum selaku Pembimbing I dan Bapak DR. Kahar Lahae, S.H., M.Hum selaku Pembimbing II yang secara tulus dan ikhlas meluangkan waktu dan pikirannya, memberikan arahan, petunjuk, dan masukan-masukan dalam proses penulisan tesis ini.
5. Ibu Prof. DR. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., ibu DR. Sri Susyanti Nur,S.H., M.H., dan Bapak DR. Muh. Hasrul, S.H., M.H., selaku tim penguji atas segala saran dan tanggapan positif untuk kesempurnaan penulisan tesis ini.
6. Seluruh Dosen Pengajar Magister Kenotariatan untuk semua ilmu yang diberikan tanpa pamrih.
7. Seluruh staf Tata Usaha Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Terkhusus Ibu Eppy dan Bapak

a yang banyak membantu dari awal perkuliahan sampai akhir studi  
ulis.



8. Ibu Lidyawati dan Keluarga, Bapak Basri, Mr. Ernest Lewandowski (Dirut PT. Reefseekers Katherne Lestari), Bapak Wawan (GM PT. Kanawa Island), Bapak Abdurahman (Kadis Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kab. Manggarai Barat), Bapak Mengayung (Kabid Perizinan), Bapak Syarifuddin Malik (Lurah Labuan Bajo), Bapak Konstantinus Lalu (Kabid Hubungan Hukum ATR/BPN Kabupaten Manggarai Barat), Bapak Ahmad Aris (Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar Kementrian Kelautan dan Perikanan) yang telah memberikan kesempatan kepada penulis dan banyak membantu penulis dalam proses penelitian.
9. Rekan-rekan mahasiswa Kenotariatan 2015, terkhusus Notarich Familia yang banyak memberikan dukungan, bantuan dan semangat untuk penulis selama menjalankan perkuliahan. Kalian semua adalah orang-orang hebat.
10. Sahabat-sahabat penulis yang selalu ada kapanpun penulis butuhkan.
11. Keluarga besar H. Makkuta'ang Krg. Linrung dan Keluarga besar H. Peter Hamzah Krg. Malli untuk dukungannya yang tidak pernah putus kepada penulis. Penulis bangga bisa berada di tengah-tengah keluarga besar ini.
12. Semua keluarga besar dan teman-teman penulis yang tidak sempat disebutkan satu-satu.



Terima kasih yang tak terhingga untuk semua bantuan serta dukungannya yang telah diberikan kepada penulis, semoga Allah SWT melimpahkan pahala, kesehatan, rezeki, dan rahmat- Nya.

Selain itu, tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan secara khusus kepada kedua orang tua, Ibu Hj. Sitti Saunyah Peter dan Tetta H. Harun Palallo yang tidak pernah berhenti untuk mendoakan dan sangat banyak memberikan dukungan dan cintanya, dan menjadi satu-satunya sponsor dari awal masuk kuliah sampai penulis menyelesaikan studinya. serta saudara penulis Muh. Hasan Harun. Untuk kedua buah hati penulis Sitti Ainun Rania dan Tashfin Almoravid (terima kasih selama ini sudah menjadi pelipur lara dan penyemangat Bunda. Bunda mencintai kalian).

Tidak ada yang sempurna selain Allah SWT, demikian pula dengan penyajian tesis ini yang masih banyak kekurangan di dalamnya. Namun penulis berharap semoga tesis ini bisa bermanfaat bagi pembacanya. Terima Kasih.

Makassar, April 2018

Penulis



## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN .....	iii
ABSTRAK .....	iv
ABSTRACT .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	ix
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Orisinalitas Penelitian .....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	12
A. Hukum Laut di Indonesia .....	12
B. Tinjauan tentang Pulau-Pulau Kecil .....	23
1. Pengertian Pulau dan Pulau-Pulau Kecil .....	23
2. Potensi Sumber Daya Pulau-Pulau Kecil .....	26
3. Pengembangan dan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil .....	28
C. Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil .....	34
1. Prinsip Dasar Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu dan Berkelanjutan yang Berbasis Masyarakat .....	34
2. Kebijakan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil .....	38
3. Batasan-Batasan Pengelolaan Pulau Oleh Warga Negara .....	40



D. Ketentuan Hukum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil oleh Orang Asing .....	43
1. Pengertian Warga Negara Asing .....	43
2. Dasar Hukum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Oleh Orang Asing .....	45
3. Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil .....	46
4. Dampak Pengelolaan Pulau yang Dikelola oleh Orang Asing .....	49
E. Landasan Teori .....	50
1. Teori Implementasi .....	50
2. Teori Kepastian Hukum .....	54
3. Teori kemanfaatan .....	56
4. Teori Kepentingan Nasional .....	59
F. Kerangka Pikir .....	61
G. Definisi Operasional .....	62
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>65</b>
A. Tipe Penelitian .....	65
B. Lokasi Penelitian .....	65
C. Populasi dan Sampel .....	66
D. Jenis dan Sumber Data .....	67
E. Teknik Pengumpulan Data .....	68
F. Analisis Data .....	68
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>70</b>
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	70
1. Pulau Bidadari .....	70
2. Pulau Kanawa .....	72
B. Implementasi Peraturan Perundang-Undangan terhadap Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Oleh Pihak Asing ..	74



	C. Implikasi Hukum Terhadap Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Oleh Pihak Asing .....	114
BAB V	PENUTUP .....	129
	A. Kesimpulan .....	129
	B. Saran .....	130
DAFTAR PUSTAKA		



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara kepulauan (*Archipelagic State*) terbesar di dunia yang terdiri dari sekitar 17.504 pulau, yang diantaranya baru sebanyak 13.466 pulau yang berhasil dibakukan namanya dan telah didaftarkan ke Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) dalam sidang *United Nation Conference on Standardization of Geographical Names* (UNCSSGN) ke-10, dan sisanya sebanyak 4.038 pulau belum dinamai.<sup>1</sup> Sebagian besar dari pulau-pulau tersebut merupakan pulau kecil yang memiliki kekayaan sumber daya alam dan jasa lingkungan (*Environmental Service*) yang sangat potensial untuk pembangunan ekonomi.<sup>2</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pasal 33 ayat (3) tersebut sebagai dasar hak penguasaan Negara mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam Negara Indonesia, tetapi Pasal ini bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan berkaitan dengan kesejahteraan sosial. Berdasarkan pemikiran yang demikian, maka upaya



[www.batasnegeri.com/masih-ada-4-038-pulau-di-indonesia-belum-punya-nama/](http://www.batasnegeri.com/masih-ada-4-038-pulau-di-indonesia-belum-punya-nama/) tanggal 8 Agustus 2017.

Iptabudy. 2013. *Aspek Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau madap Eksistensi Masyarakat Adat*. Fakultas Hukum Universitas Pattimuura,

memahami pasal ini tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan sosial. Atas dasar itu pula, sehingga tujuan hak penguasaan Negara atas sumber daya alam ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Guna menjamin keberlanjutan dari sumber daya tersebut, pengelolaannya harus dilakukan secara terencana dan terpadu serta memberikan manfaat yang besar kepada semua *stakeholders* terutama masyarakat pesisir. Saat ini terdapat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dimana dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang tersebut mendefinisikan: “Wilayah pesisir sebagai daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut.”

Selanjutnya, dalam Pasal 2 mengatur bahwa :

Ruang lingkup pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut di ukur dari garis pantai.

Ruang lingkup Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi daerah pertemuan antara pengaruh perairan dan daratan, ke arah daratan mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah perairan laut

2 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan ke arah perairan kepulauan.



Konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut W. Friedmann dikaitkan dengan konsepsi hak penguasaan negara untuk kondisi Indonesia dapat diterima dengan beberapa kajian kritis sebagai berikut : Pertama, hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus. Karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.<sup>3</sup>

Kedua, hak penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisien dan efektifitas) dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sebagai salah satu bentuk upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam kaitannya dengan konsep negara kesejahteraan

mana yang dianut oleh Indonesia, berdasarkan ketentuan Pasal 4

---

leng, 2004, *Hukum Pertambangan*. UUI Press, Yogyakarta. Hal 18-19.



ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya dapat diberikan kepada : (a) orang perseorangan; (b) badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau (c) masyarakat adat. Selanjutnya, dalam ayat Pasal 4 ayat (2) mengatur bahwa Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga diberikan kepada orang asing dengan persetujuan Menteri.

Berdasarkan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil tidak hanya terbatas oleh Warga Negara Indonesia, melainkan juga pihak asing dapat mengelola pulau-pulau kecil di Indonesia dengan ikut serta dalam kegiatan penanaman modal.

Kebijakan pemerintah yang telah membuka kesempatan dalam mengelola pulau-pulau kecil tampaknya telah menarik minat berbagai pihak baik pihak investor lokal maupun luar negeri. Izin pengelolaan pulau-pulau kecil dapat diberikan terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil yang berpenduduk maupun pulau-pulau kecil yang tidak berpenduduk. Kawasan pulau kecil yang berpenduduk dapat dikembangkan kegiatan-kegiatan seperti pariwisata, perikanan, perdagangan dan penguatan

pendukung seperti pembangunan pelabuhan, sarana jalan, listrik, komunikasi, dan penyediaan air bersih. Sedangkan terhadap kawasan



pulau kecil yang tidak berpenduduk dapat dikembangkan kegiatan-kegiatan konservasi, taman nasional laut, daerah persinggahan/tempat kapal berlabu, dan pariwisata serta pengembangan laboratorium alam untuk penelitian dan pengembangan sumberdaya kelautan.<sup>4</sup>

Implementasi kebijakan pemerintah tersebut sebagian besar diminati oleh pihak asing dalam pengembangan kawasan-kawasan pariwisata, salah satunya pada Pulau Tebolon, yang saat ini dikenal dengan Pulau Bidadari. Pulau Bidadari terletak di Kabupaten Manggarai Barat, Nusa Tenggara Timur dengan luas hanya 15 Ha, berada di Teluk Labuan Bajo. Pulau ini terdiri dari perbukitan dengan ketinggian rendah dikelilingi pasir putih dengan lautnya yang jernih sekali dan bervegetasi rumput dan sedikit tanaman tingkat tinggi. Pulau ini sangat potensial untuk kegiatan pariwisata.

Pulau Bidadari dikelola oleh Mr. Ernest Lewandowsky (PMA asal Inggris) dan sekaligus merupakan Direktur PT. Reefseekerst Khaternest Lestari. Sebelumnya pulau bidadari diklaim sebagai milik perorangan dari H. Yusuf Oekaja, dimana selanjutnya dijual kepada Mr. Ernest Lewandowsky sejak 15 Juni 2000 dengan harga Rp. 495.000.000,- (empat ratus sembilan puluh lima juta rupiah). Bentuk pengelolaan yang dilakukan oleh Mr. Ernest Lewandowsky adalah dalam sektor pariwisata (*resort*) dengan membangun jajaran *bungalow* dan lokasi *diving*.



ri Kementerian Kelautan dan Perikanan. Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau  
us Pulau Mangudu dan Bidadari).

Adapun dasar pengelolaan berdasarkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan Nomor 01/550.2/24.16/2005 yang selanjutnya menjadi dasar terbitnya Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 17, tanggal 9 Juli 2005 dengan jangka waktu selama 30 (tiga puluh tahun) atas 5 (lima) hektar tanah di Pulau Bidadari.

Penulis berpandangan bahwa perolehan tanah oleh orang asing yang dilakukan melalui prosedur jual beli adalah bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku karena subjek hukum yang bersangkutan tidak memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 26 ayat (2) UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya UUPA).<sup>5</sup>

Isu lanjutan yang diperoleh bahwa hingga saat ini, dalam menjalankan aktivitas usahanya di Pulau Bidadari, Mr. Ernest membatasi akses masuk terhadap penduduk lokal, khususnya bagi nelayan untuk memasuki kawasan tersebut. Hal ini berdasarkan pra penelitian yang telah dilakukan penulis, dimana dari 10 (sepuluh) orang penduduk lokal sekitar Pulau Bidadari semuanya menyatakan adanya larangan-larangan yang diberlakukan bagi nelayan untuk memasuki kawasan tersebut, sehingga menyulitkan para nelayan dan berdampak pada menurunnya mata

---

<sup>5</sup> Pasal 26 ayat (2) UUPA : “Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara asing, kepada orang asing yang mempunyai kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam ayat 2, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan bahwa pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua hak yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.”



pencaharian mereka, dimana hingga saat ini belum ada respon/tanggapan pihak pemerintah mengenai hal tersebut.

Pasal 10 ayat (1) PERMEN ATR/Kepala BPN RI Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan Di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menegaskan bahwa “penguasaan dan pemilikan tanah di pulau kecil tidak boleh menutup akses publik”. Selanjutnya, dalam Pasal 26A ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mengatur bahwa “penanaman modal asing harus mengutamakan kepentingan nasional”. Kepentingan Nasional yang dimaksud adalah kepentingan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, Pasal 26A ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 mengatur persyaratan bagi orang asing untuk memperoleh izin pemanfaatan pulau-pulau kecil di Indonesia, yang beberapa diantaranya adalah harus menjamin akses publik; pulau yang dikelola belum berpenduduk; belum ada pemanfaatan oleh masyarakat lokal, dan bekerja sama dengan peserta Indonesia.

Kebijakan pemerintah yang demikian itu, justru telah memarginalkan masyarakat lokal, padahal seharusnya, pendekatan perencanaan dan pengelolaan pulau-pulau kecil harus berbasis



masyarakat selain berbasis ekologi.<sup>6</sup> Dalam kaitannya dengan pengelolaan dan pemanfaatan Pulau Bidadari oleh Mr. Ernest Lewandowsky yang hingga saat ini masih membatasi akses publik khususnya kepada para masyarakat untuk memasuki pulau tersebut tampaknya bertentangan dengan konstitusi dan telah melanggar ketentuan Pasal 26A ayat (2) maupun Pasal 26 A ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, dimana tidak adanya respon/tanggapan dari pihak terkait akan membawa dampak pada kesengsaraan masyarakat lokal, khususnya yang bermata pencaharian sebagai nelayan.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, penulis ingin melakukan penelitian lebih lanjut dengan mengangkat tema yang berjudul “Analisis Yuridis Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan Di Sekitarnya oleh Pihak Asing”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah implementasi peraturan perundang-undangan dalam bidang pengelolaan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya oleh pihak asing ?
2. Bagaimana implikasi hukum terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya oleh pihak asing ?



---

Patittingi. 2012. Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia. Rangkang, Yogyakarta. Hal. 7.

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis implementasi peraturan perundang-undangan dalam bidang pengelolaan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya oleh pihak asing.
2. Untuk menganalisis implikasi hukum terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya oleh pihak asing.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap perkembangan hukum Indonesia dan khususnya dalam hal pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil kepada pihak asing .
2. Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah terkait implementasi pengelolaan pulau-pulau kecil kepada pihak asing serta implikasi hukumnya dan sebagai bahan informasi dan masukan kepada masyarakat mengenai pengelolaan pulau-pulau kecil kepada pihak asing.

### **E. Orisinalitas Penelitian**

Dari hasil penelusuran yang dilakukan terhadap tulisan atau penelitian tentang “Analisis Yuridis Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil oleh Pihak Asing”, pada dasarnya telah terdapat penelitian sebelumnya yang membahas mengenai pengelolaan pulau kecil oleh pihak asing, yakni :

1. Tesis “Tinjauan Yuridis Kedaulatan Negara Atas Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Oleh Orang Asing” oleh Rahajeng Indaswari, Program



Studi Ilmu Hukum, Universitas Riau, Pekanbaru, Tahun 2014.

Masalah yang diteliti adalah :

- a. Bagaimana pengaturan hukum positif tentang Kedaulatan Wilayah Negara Republik Indonesia ?
  - b. Bagaimana ketentuan hukum pengelolaan pulau-pulau kecil oleh orang asing di Indonesia menurut Peraturan Menteri Kelautan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di sekitarnya ?
2. Tesis “Penerapan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam Mengembangkan Kawasan Bahari Terpadu di Kabupaten Purworejo” oleh Nurkhotimah, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008. Masalah yang diteliti adalah :
- a. Bagaimanakah pengaturan dan pelaksanaan pengelolaan wilayah pesisir di Kabupaten Purworejo ?
  - b. Bagaimanakah penerapan UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam kerangka pengembangan Kawasan Bahari Terpadu di Kabupaten Purworejo ?
  - c. Hambatan apa yang ada dalam penerapan UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan upaya apa yang dapat dilakukan dalam mengembangkan Kawasan Bahari Terpadu di Kabupaten Purworejo ?



Persamaan dari penelitian ini adalah sama-sama merupakan penelitian yang mengkaji dari segi penerapan peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing. Adapun perbedaan yang mendasar, yaitu pada penelitian yang dilakukan oleh Rahajeng Indaswari, dalam penelitian yang diadakan menitikberatkan pada aspek normatif pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing. Sedangkan, pada penelitian penulis, selain menitikberatkan pada penelitian normatif, juga melakukan penelitian lapangan, yakni mengkaji penerapan hukum dalam pelaksanaannya (*law in action*).

Perbedaan lainnya, yaitu terletak pada objek penelitian, yakni pada penelitian yang dilakukan oleh Nurkhotimah, dalam penelitian yang diadakan fokus kajian utamanya adalah pada penerapan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam pengembangan Kawasan Bahari Terpadu di Kabupaten Purworejo, sedangkan pada penelitian penulis, objek penelitian terletak pada Pulau Bidadari, Nusa Tenggara Barat yang selanjutnya secara khusus mengkaji pengelolaan pulau-pulau kecil yang diberikan kepada pihak asing.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Hukum Laut di Indonesia

Pada tanggal 13 Desember 1957 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan suatu pernyataan (Deklarasi) mengenai wilayah Perairan Indonesia yang berbunyi sebagai berikut :

“Bahwa segala perairan di sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak daripada Negara Republik Indonesia”.

Penentuan batas laut teritorial yang lebarnya 12 mil yang diukur dari garis-garis yang menghubungkan titik-titik yang terluar pada pulau-pulau terluar Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan Undang-Undang. Pertimbangan-pertimbangan yang mendorong Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan pernyataan mengenai wilayah Perairan Indonesia adalah:

1. Bahwa bentuk geografi Republik Indonesia sebagai suatu Negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau mempunyai sifat dan corak tersendiri yang memerlukan pengaturan tersendiri;
2. Bahwa bagi kesatuan wilayah (teritorial) Negara Republik Indonesia

semua kepulauan serta laut yang terletak di antaranya harus dianggap sebagai satu kesatuan yang bulat;



3. Bahwa penetapan batas-batas laut teritorial yang diwarisi dari pemerintah kolonial sebagaimana termaktub dalam "*Teritoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonnantie 1939*" pasal 1 ayat (1) tidak sesuai lagi dengan kepentingan keselamatan dan keamanan Negara Republik Indonesia;
4. Bahwa setiap negara yang berdaulat berhak dan berkewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan yang dipandang perlu untuk melindungi keutuhan dan keselamatan negaranya.<sup>7</sup>

Perlu dikemukakan bahwa pada waktu pernyataan pemerintah mengenai Perairan Indonesia ini dikeluarkan, negara kita sedang menghadapi bahaya dari luar maupun dari dalam. Dari luar karena sengketa dengan Belanda mengenai Irian Jaya (Irian Barat pada waktu itu) sedang memuncak setelah dialami kegagalan untuk menyelesaikannya dengan jalan damai; dari dalam karena negara diancam oleh gerakan-gerakan separatis di daerah-daerah yang kemudian menjelma menjadi pemberontakan.

Pernyataan pemerintah mengenai wilayah perairan Indonesia ini merupakan peristiwa yang penting dan menentukan dalam usaha pemerintah untuk meninjau kembali dan mengubah cara penetapan batas laut teritorial yang telah diusahakannya sejak pertengahan tahun 1956 dengan membentuk suatu Panitia Interdeparlemental untuk meninjau

masalah laut teritorial dan lingkungan maritim. Di dalam  

---

Kusumaatmadja.1978. *Hukum Laut Internasional*. Binacipta,Bandung. hlm.187



menghadapi situasi yang diancam disintegrasi politik karena gerakan-gerakan separatis dan pemberontakan, pemerintah pada waktu itu membutuhkan suatu konsepsi yang dapat secara jelas, nyata, dan mungkin dijadikan simbol daripada kesatuan dan persatuan bangsa dan Negara Indonesia.

Setelah menjelaskan arti konsepsi nusantara dan pertimbangan-pertimbangan yang mendorong pemerintah mengeluarkan Deklarasi 13 Desember 1957, yang kemudian dikenal dengan Deklarasi Djuanda, baiklah dijelaskan akibat konsepsi nusantara ini dalam arti kewilayahan serta akibat-akibatnya.

Deklarasi ini yang menjadikan “segala perairan di antara dan di sekitar pulau-pulau” bagian dari wilayah nasional mempunyai akibat hukum yang penting bagi pelayaran internasional karena bagian laut lepas (*high seas*) yang tadinya bebas (*free*) dengan tidak Pemerintah Indonesia ini (hendak) dijadikan bagian dari wilayah nasional. Mengingat bahwa kita tidak bisa begitu saja meniadakan kebebasan berlayar di perairan-perairan demikian yang telah ada sejak zaman dulu, maka Deklarasi 13 Desember 1957 dengan tegas menyatakan bahwa “....lalu lintas kapal-kapal asing melalui perairan Indonesia dijamin selama tidak merugikan keamanan dan keselamatan Negara Indonesia”.<sup>8</sup>

Tidak lama setelah Deklarasi 13 Desember 1957 dikeluarkan,

a negara menyatakan tidak mengakui klaim Indonesia atas

. 189



perairan di sekitar dan di antara pulau-pulaunya. Di antara Negara-negara yang menyatakan tidak setuju antara lain yaitu Amerika Serikat, Australia, Inggris, Belanda, dan New Zealand, dikarenakan secara otomatis luas Negara Indonesia sebagai negara kepulauan bertambah dan negara-negara lain tidak bebas lagi melakukan lintas atau akses di perairan pedalaman karena statusnya telah mutlak menjadi laut teritorial yang sebelumnya berstatus laut lepas. Sedangkan yang menyatakan menyokong hanya USSR dan Republik Rakyat Cina. Mengingat reaksi negatif dari banyak negara, pemerintah menganggap bijaksana untuk menanggukkan pengundangan wilayah Perairan Indonesia menurut konsepsi nusantara. Sebab lain daripada penanggukan pengundangan adalah akan diadakannya Konferensi Hukum Laut di Jenewa yang diadakan pada bulan Februari 1958.<sup>9</sup>

Usaha untuk memperoleh pengakuan bagi pengaturan laut wilayah berdasarkan atas konsepsi archipelago melalui forum internasional yaitu Konferensi Hukum Laut di Jenewa 1958 tidak membawa hasil yang diharapkan, karena negara peserta yang berkepentingan langsung dan menaruh perhatian terhadap masalah ini terlalu kecil jumlahnya. Walaupun demikian usaha tersebut cukup penting untuk dicatat dalam sejarah perkembangan hukum internasional karena merupakan kejadian pertama diajukan konsepsi negara kepulauan melalui konferensi

international secara resmi.

. 190



Selain sebagai suatu forum untuk memperoleh pengakuan internasional bagi konsepsi negara kepulauan, Konferensi Hukum Laut Jenewa juga telah digunakan oleh Indonesia untuk memperkenalkan konsepsi nasionalnya tentang negara kepulauan dengan jalan mengedarkan teks bahasa Inggris Undang-undang Nomor 4/Prp tahun 1960 yang kemudian dimuat dalam dokumen Sekretariat Konferensi. Dengan tidak adanya keputusan tentang *archipelago* dalam Konferensi Hukum Laut Jenewa 1958, Pemerintah Indonesia dihadapkan pada pilihan, yang pertama yaitu meneruskan pelaksanaan Deklarasi 13 Desember 1957 tentang Wilayah Perairan Indonesia yang memandang seluruh kepulauan Indonesia sebagai satu kesatuan dengan mengundangkannya dalam bentuk undang-undang. Sedangkan yang kedua, meninggalkan kebijakan tentang Perairan wilayah Indonesia yang telah digariskan dalam Deklarasi 13 Desember 1957 yang berarti kembali pada konsepsi dan cara pengukuran laut wilayah yang lama. Menurut konsepsi lama ini "*setiap pulau memiliki laut wilayahnya sendiri-sendiri*".

Pada tanggal 18 Februari 1960, setelah mengalami penundaan atau masa tunggu lebih dari dua tahun, pengaturan perairan Indonesia yang telah ditetapkan dasar-dasarnya dalam Deklarasi 13 Desember 1957 ditetapkan menjadi undang-undang dengan menggunakan prosedur peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

pengalaman di tahun 1958 menunjukkan bahwa tidak dapat dirapikan konferensi hukum laut mengambil keputusan yang



menguntungkan negara-negara penganut prinsip negara kepulauan (*archipelagic state*). Hal ini tidak saja disebabkan oleh belum jelasnya banyak hal mengenai “*archipelago*” ini sebagai suatu konsepsi hukum laut, melainkan juga karena secara praktis negara-negara yang langsung berkepentingan dengan suatu rezim perairan demikian tidak banyak. Bahkan tidak semua negara kepulauan seperti Inggris atau Jepang berkeinginan atau berkepentingan untuk menerima atau menyokong cara pengaturan (wilayah) yang baru ini.

Melihat dari penolakan berbagai negara dalam usahanya, Indonesia tidak dapat mengharapkan banyak dari Konferensi Hukum Laut 1960. Dalam dua tahun di antara kedua konferensi tidak ada perubahan besar dalam sikap dan pandangan negara-negara mengenai hukum laut. Sebagaimana dituangkan dalam Undang-undang Nomor 4/Prp tahun 1960, maka pokok-pokok dasar dan pertimbangan-pertimbangan bagi pengaturan perairan (wilayah) Indonesia pada hakekatnya tetap sama. Walaupun segi ekonomi dan pengamanan sumber daya alam, baik hayati, nabati maupun mineral lebih ditonjolkan daripada di tahun 1957.

Apabila diambil intisarinya maka azas-azas pokok daripada konsepsi nusantara sebagaimana diundangkan dalam dalam Undang-undang Nomor 4/Prp Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia ini adalah sebagai berikut :



1. Untuk kesatuan bangsa, integritas wilayah dan kesatuan ekonominya ditarik garis-garis pangkal lurus yang menghubungkan titik-titik terluar dari pulau-pulau terluar;
2. Negara berdaulat atas segala perairan yang terletak dalam garis-garis pangkal lurus ini termasuk dasar laut dan tanah di bawahnya maupun ruang udara di atasnya, dengan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
3. Jalur laut wilayah (laut teritorial) selebar 12 mil diukur terhitung dari garis-garis pangkal lurus ini;
4. Hak lintas damai kendaraan air (kapal) asing melalui perairan nusantara (*archipelagic waters*) dijamin selama tidak merugikan kepentingan negara pantai dan mengganggu keamanan serta ketertibannya.<sup>10</sup>

Jadi ketentuan pokok dalam Undang-undang Nomor 4/Prp tahun 1960, ialah cara penarikan garis dasar yang sama sekali berlainan dengan cara tradisional. Selanjutnya, bagi Indonesia tidak berlaku lagi cara penarikan garis air rendah (*low-water line*), tetapi penarikan garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar seluruh kepulauan Indonesia (*straight baselines from point to point*). Semua titik-titik terluar yang menghubungkan seluruh kepulauan Indonesia berjumlah 200 dengan 196

garis lurus dan garis yang terpanjang terdapat pada nomor 60, lintang 02-  
00, bujur 128-33,5T dengan jarak 122,7 mil di Tanjung Sopi.

n. 194



Kepanjangan dari seluruh garis pangkal lurus tersebut adalah 8096,8 mil laut. Penarikan garis pangkal ini menjadikan pulau-pulau Indonesia yang berjumlah 17.504 suatu kesatuan yang utuh atau integral dari segi hukum.<sup>11</sup>

Selanjutnya, seluruh kepulauan Indonesia dikelilingi pada bagian sebelah luarnya dengan garis-garis lurus yang merupakan garis pangkal, darimana diukur laut wilayah selebar 12 mil. Konsepsi Nusantara ini telah menyatukan suatu gugusan pulau-pulau yang merupakan kesatuan geografis menjadi kesatuan hukum dan ekonomis. Dengan wawasan nusantara ini, wilayah nasional kita bertambah dari 2.027.087 km<sup>2</sup> wilayah daratan menjadi 5.193.025 km<sup>2</sup> daratan termasuk laut.<sup>12</sup>

Konsepsi Nusantara yang bertujuan untuk menjamin kepentingan nasional dari berbagai aspek, terutama dari aspek keutuhan wilayah Indonesia. Selanjutnya, wilayah Republik Indonesia merupakan paduan tunggal yang tidak dapat dipisah-pisahkan antara daratan dan lautan serta udara di atasnya. Konsepsi baru ini kemudian diperkokoh dengan Undang-undang No. 4 Prp/1960. Jadi, dengan ketentuan umum baru ini bahwa :

“seluruh kepulauan dan perairan Indonesia adalah suatu kesatuan dimana badan air (water column) dasar laut, lapisan tanah di bawahnya, ruang udara di atasnya serta seluruh kekayaan alamnya berada di bawah kedaulatan Indonesia”.<sup>13</sup>



11. 195.  
12. Soe Hok Gie. 2005. *Hukum Laut Indonesia*. Rineka Cipta, Jakarta. hlm.15

Berdasarkan pasal 46 Konvensi Hukum Laut 1982 :

1. Negara kepulauan berarti suatu negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain.
2. Kepulauan berarti suatu gugusan pulau termasuk bagian pulau, perairan di antaranya dan lain-lain wujud alamiah yang hubungannya satu sama lainnya demikian eratny sehingga pulau-pulau, perairan dan wujud alamiah lainnya itu merupakan suatu kesatuan geografi, ekonomi dan politik yang hakiki, atau yang secara historis di anggap sebagai demikian.

Sebagaimana diatur dalam Konvensi Hukum Laut 1982, garis pangkal kepulauan diatur pada pasal 47 yang menyatakan bahwa :

1. Suatu negara kepulauan dapat menarik garis pangkal lurus kepulauan yang menghubungkan titik-titik terluar pulau-pulau dan karang kering terluar kepulauan itu, dengan ketentuan bahwa di dalam garis pangkal demikian termasuk pulau-pulau utama dan suatu daerah di mana perbandingan antara daerah perairan dan daerah daratan, termasuk atol adalah satu antara berbanding satu dan Sembilan berbanding satu.
2. Panjang garis pangkal demikian tidak melebihi 100 mil laut, kecuali bahwa hingga 3% dari jumlah seluruh garis pangkal yang mengelilingi setiap kepulauan dapat melebihi kepanjangan tersebut, hingga pada suatu kepanjangan maksimum 125 mil laut.



3. Penarikan garis pangkal demikian tidak boleh menyimpang terlalu jauh dari konfigurasi umum kepulauan tersebut.
4. Garis pangkal demikian tidak boleh ditarik ke dan dari elevasi surut, kecuali apabila di atasnya telah dibangun mercu suar atau instalasi serupa yang secara permanen berada di atas permukaan laut atau apabila elevasi surut tersebut terletak seluruhnya atau sebagian pada suatu jarak yang tidak melebihi lebar laut teritorial dari pulau yang terdekat.
5. Sistem garis pangkal demikian tidak boleh diterapkan oleh suatu Negara kepulauan dengan cara yang demikian rupa sehingga memotong laut teritorial Negara lain dari laut lepas atau zona ekonomi eksklusif.
6. Apabila suatu bagian perairan kepulauan suatu Negara kepulauan terletak di antara dua bagian suatu Negara tetangga yang langsung berdampingan, hak-hak yang ada dan kepentingan-kepentingan sah lainnya yang dilaksanakan secara tradisional oleh Negara yang di sebut terakhir di perairan demikian, serta segala hak yang ditetapkan dalam perjanjian antara Negara-negara tersebut akan tetap berlaku dan harus dihormati.
7. Untuk maksud menghitung perbandingan perairan dengan daratan berdasarkan ketentuan ayat 1, daerah daratan dapat mencakup di

alamnya perairan yang terletak di dalam tebaran karang pulau-pulau dan atol, termasuk bagian *plateau oceanic* yang bertebing



curam yang tertutup oleh serangkaian pulau batu gamping dan karang kering di atas permukaan laut yang terletak di sekeliling *plateau* tersebut.

8. Garis pangkal yang ditarik sesuai dengan ketentuan pasal ini, harus dicantumkan pada peta dengan skala atau skala-skala yang memadai untuk menegaskan posisinya. Sebagai gantinya, dapat dibuat daftar koordinat geografis titik-titik yang secara jelas memerinci data geodetik.
9. Negara kepulauan harus mengumumkan sebagaimana mestinya peta atau daftar koordinat geografis demikian dan harus menandatangani satu salinan setiap peta atau daftar demikian pada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Untuk status hukum perairan kepulauan, ruang udara atas perairan kepulauan dan dasar laut serta tanah di bawahnya diatur dalam pasal 49 Konvensi Hukum Laut 1982, yaitu:

1. Kedaulatan suatu negara kepulauan meliputi perairan yang ditutup oleh garis pangkal kepulauan, yang ditarik sesuai dengan ketentuan pasal 47, disebut sebagai perairan kepulauan tanpa memperhatikan kedalaman atau jaraknya dari pantai.
2. Kedaulatan ini meliputi ruang udara di atas perairan kepulauan, juga dasar laut dan tanah di bawahnya, dan sumber daya alam

yang terkandung di dalamnya.

Kedaulatan ini dilaksanakan sesuai dengan ketentuan bab ini.



4. Rezim lintas alur laut kepulauan yang ditetapkan dalam Bab ini bagaimanapun juga tidak boleh mempengaruhi status perairan kepulauan, termasuk alur laut, atau pelaksanaan kedaulatan oleh negara kepulauan atas perairan demikian dan ruang udara, dasar laut dan tanah di bawahnya, serta sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya.

## **B. Tinjauan tentang Pulau-Pulau Kecil**

### **1. Pengertian Pulau dan Pulau-Pulau Kecil**

Definisi pulau menurut UNCLOS (1982) adalah daratan yang terbentuk secara alami, dikelilingi oleh air dan selalu berada di atas permukaan air pada saat pasang tertinggi. Pulau kecil dapat didefinisikan sebagai pulau dengan luas 10.000 km<sup>2</sup> atau kurang dan mempunyai penduduk 500.000 atau kurang. Pulau kecil adalah suatu wilayah dimana wilayah tersebut memiliki luas tidak lebih dari 2000 km<sup>2</sup> dan lebarnya tidak lebih dari 10 km, sedangkan definisi untuk pulau sangat kecil yaitu wilayah yang memiliki luas tidak lebih besar dari 100 km<sup>2</sup> dan lebar tidak lebih dari 3 km.<sup>14</sup>

Pulau kecil selain memiliki luas wilayah juga memiliki kekayaan sumber daya alam pesisir. Pulau-pulau kecil umumnya memiliki satu atau lebih ekosistem pesisir seperti terumbu karang, mangrove, padang lamun, pantai berpasir, pantai berbatu, estuaria yang semuanya bersifat alamiah.

daya uang paling menonjol di pulau kecil adalah sumber daya

---

land. *Water Resources Assessment, Development and Management for Small Island*. Didalam: Hehanusa PE dan Haryanti GS, editor. 1995. *Water Resources Assessment in Small Island and the Coastal Zone*. Jakarta:, LIPI-UNESCO.



ikan dan untuk kawasan pulau kecil sumber daya ikan ketersediaanya cukup banyak karena hal ini didukung oleh ekosistem yang beragam dan kompleks.

Menurut Pasal 1 angka 3 UU No.27 tahun 2007 Pulau Kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan Ekosistemnya. Pulau kecil lazimnya memiliki ukuran luas kurang dari 10.000 km persegi.

Secara ekologis terpisah dari pulau induknya (*mainland*), memiliki batas yang pasti, dan terisolasi dari habitat lain. Jumlah penduduknya kurang dari 500.000 orang. Selain itu, pulau kecil juga mempunyai lingkungan yang khusus dengan proporsi species endemik yang tinggi bila dibandingkan dengan pulau kontinen. Mempunyai tangkapan air (*catchment*) yang relatif kecil sehingga kebanyakan air dan sedimen hilang ke dalam air. Dari segi budaya, masyarakat yang mendiami pulau kecil mempunyai budaya yang berbeda dengan pulau kontinen dan daratan. Adanya masukan sosial, ekonomi dan teknologi ke pulau ini akan mengganggu kebudayaan mereka. Meskipun belum ada kesepakatan tentang definisi pulau kecil baik di tingkat nasional maupun dunia, namun terdapat kesepakatan umum bahwa yang dimaksud dengan pulau kecil di sini adalah pulau yang berukuran kecil yang secara ekologis terpisah dari pulau induknya (*mainland*), memiliki batas yang pasti, dan terisolasi dari

ain.



Menurut Dahuri, pulau kecil merupakan habitat yang terisolasi dengan habitat lain, keterisolasian suatu pulau akan menambah keanekaragaman organisme yang hidup di pulau tersebut. Selain itu, pulau kecil juga mempunyai lingkungan yang khusus dengan proporsi species endemik yang tinggi bila dibandingkan dengan pulau kontinen, dan pulau kecil juga mempunyai tangkapan air (*catchment*) yang relatif kecil sehingga kebanyakan air dan sedimen hilang ke dalam air. Dari segi budaya, masyarakat yang mendiami pulau kecil mempunyai budaya yang berbeda dengan pulau kontinen dan daratan. Adanya masukan sosial, ekonomi dan teknologi ke pulau ini akan mengganggu kebudayaan mereka.<sup>15</sup>

Dari uraian di atas, terdapat tiga kriteria yang dapat digunakan dalam membuat batasan suatu pulau kecil: yaitu (1) batasan fisik (luas pulau); (2) batasan ekologis (proporsi species endemik dan terisolasi), dan (3) keunikan budaya. Pulau kecil memiliki karakteristik biofisik yang menonjol, yaitu : (1) tangkapan air yang terbatas dan sumberdaya/cadangan air tawar yang sangat rendah dan terbatas; (2) peka dan rentan terhadap berbagai tekanan (stressor) dan pengaruh eksternal baik alami maupun akibat kegiatan manusia, seperti badai dan gelombang besar serta pencemaran, (3) mempunyai sejumlah besar jenis-



---

Dahuri. 1998. *Kebutuhan Riset Untuk Mendukung Implementasi Pengelolaan Pesisir Dan Lautan Secara Terpadu. Jurnal Pesisir Dan Lautan (Indonesian Journal of Coastal And Marine Resources..* Vol. 1, No. 2. Hlm. 61- 77.

jenis (organisme) endemik dan keanekaragaman yang bertipikal dan bernilai tinggi.<sup>16</sup>

## 2. Potensi Sumber Daya Pulau-Pulau Kecil

Pulau-pulau kecil merupakan aset sumberdaya alam Indonesia yang jika dikelola secara baik dan berkelanjutan akan memberikan manfaat ekonomi yang tinggi baik bagi penduduk pulau-pulau kecil maupun kesejahteraan bangsa secara keseluruhan. Selain memiliki budaya yang unik, pulau-pulau kecil juga kaya akan keanekaragaman hayati baik keanekaragaman kelautan maupun terestial. Keanekaragaman hayati tersebut selain, memberikan arus barang dan jasa yang bernilai tinggi, juga memberikan manfaat non-konsumtif yang tak ternilai harganya.<sup>17</sup>

Potensi sumberdaya di pulau kecil akan tergantung pada proses terbentuknya pulau serta posisi atau letak pulau tersebut, sehingga secara geografis pulau-pulau tersebut memiliki informasi struktur yang berbeda, dan dalam proses selanjutnya pulau-pulau tersebut juga akan memiliki kondisi spesifik dan spesifik endemik serta keanekaragaman yang tipikal.<sup>18</sup>

Ekosistem pulau-pulau kecil menyimpan banyak potensi yang mempunyai nilai-nilai ekonomis tinggi, seperti tangkapan ikan, terumbu

---

<sup>16</sup> D. G. Bengen. 2002. *Sinopsis Ekosistem dan Sumberdaya Alam Pesisir dan Lautan*. an Sumberdaya Pesisir dan Lautan IPB, Bogor.  
<sup>17</sup> . 2003. *Penilaian Potensi Ekonomi Sumberdaya Pulau-Pulau Kecil*, Makalah di n Pada seminar Potensi Investasi Pulau-Pulau Kecil, Denpasar Bali.  
<sup>18</sup> Bengen. 2002. *Potensi Sumberdaya Pulau-Pulau Kecil*. Makalah disampaikan eminar Sehari "Peluang Pengembangan Investasi Pulau-Pulau Kecil di ", Hotel Indonesia, Jakarta 10 Oktober 2002.



karang, *mangrove*, plasma nutfah dari biota-biota laut serta objek wisata yang selama ini terabaikan. Kekhawatiran ini semakin besar, akibat perkembangan akhir-akhir ini yaitu semakin meningkatnya pengrusakan lingkungan, rawannya keamanan dan semakin meningkatnya penyeludupan serta punahnya biota-biota laut.<sup>19</sup>

Secara umum, sumberdaya alam di kawasan pulau-pulau kecil terdiri dari sumberdaya alam yang dapat pulih (*renewable resources*), sumberdaya yang tidak dapat pulih (*non-renewable resources*) dan jasa-jasa lingkungan pesisir dan lautan (*environmental services*). Sumberdaya yang dapat pulih terdiri dari berbagai jenis ikan, plankton, benthos, moluska, krustaseae, mamalia laut, rumput laut (*seaweeds*), lamun (*seagrass*), mangrove, dan terumbu karang. Sedangkan sumberdaya yang tidak dapat pulih, meliputi minyak bumi dan gas, mineral, bahan tambang/galian seperti biji besi, pasir, timah bauksit serta bahan tambang lainnya. Sedangkan yang termasuk jasa-jasa lingkungan adalah pariwisata bahari dan perhubungan laut yang merupakan potensi yang mempunyai nilai ekonomis tinggi bagi peningkatan pendapatan masyarakat sekitar maupun pendapatan daerah dan nasional. Kemudian pada wilayah pulau-pulau kecil juga mempunyai potensi energi kelautan yang bersifat *non exhaustive* (tak pernah habis) seperti energi angin,



---

r E. 2000. *Pengelolaan Pantai dan Pulau-Pulau Kecil Melalui Pendekatan*  
*angan Wilayah*. Prosiding Seminar Nasional Pengelolaan Ekosistem Pantai dan  
au Kecil Dalam Konteks Negara Kepulauan. Kerjasama IGI-AKI-IGEGANLA,-  
MAPIN dan Ditjen Urusan Pesisir, Pantai dan Pulau-Pulau Kecil Departemen  
dan Perikanan. Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

gelombang, pasang surut dan OTEC (*Ocean Thermal Energy Conversion*).

Sumber daya ikan di kawasan pulau-pulau kecil terkenal sangat tinggi, hal ini karena didukung oleh ekosistem yang kompleks dan sangat beragam seperti ekosistem terumbu karang, mangrove, dan padang lamun. Selain sumberdaya yang disampaikan diatas, pulau-pulau kecil juga memiliki ekosistem darat yang dapat dikembangkan pada berbagai bidang, seperti : pertanian, perkebunan dan peternakan.

Selain segenap potensi pembangunan tersebut di atas, ekosistem pulau-pulau kecil juga memiliki peran dan fungsi yang sangat menentukan bukan saja bagi kesinambungan ekonomi, tetapi juga bagi kelangsungan hidup manusia. Hal paling utama adalah fungsi dan peranan ekosistem pesisir dan lautan di pulau-pulau kecil sebagai pengatur iklim global, siklus hidrologi dan bio-geokimia, menyerap limbah, sumber plasma nutfah dan sistem penunjang kehidupan lainnya di darat. Oleh karena itu, pemanfaatan sumberdaya di kawasan tersebut harus diiringi dengan upaya konservasi, sehingga dapat berlangsung optimal dan berkelanjutan.<sup>20</sup>

### **3. Pengembangan dan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil**

Menurut Witoelar, pengembangan pulau-pulau kecil dihadapkan pada kesenjangan-kesenjangan antar kawasan seperti kesenjangan antar



---

Dahuri, 1998. *Pendekatan Ekonomi – Ekologi Pembangunan Pulau-Pulau Kelanjutan*. Prosiding Seminar dan Lokakarya Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil di Kerjasama Departemen Dalam Negeri, Direktorat Pengelolaan Sumberdaya n Kawasan -TPSA BPPT- Coastal Resources Management Project (CMRP) Jakarta, Indonesia.

masyarakat pantai dengan wilayah darat, kurangnya sumberdaya manusia, rendahnya akses informasi, kurangnya akses pasar, kurangnya dukungan sarana dan prasarana serta aksesibilitas. Dengan melihat permasalahan-permasalahan tersebut, maka pengembangan kawasan pulau-pulau kecil tidak dapat dilakukan dengan pendekatan sektoral, tetapi dilakukan secara integral dan menyeluruh melalui pengembangan wilayah.<sup>21</sup>

Pengembangan wilayah adalah upaya pembangunan pada suatu wilayah atau daerah, guna tercapainya kesejahteraan masyarakat dengan memanfaatkan berbagai sumberdaya (alam, manusia, kelembagaan, teknologi dan prasarana) secara optimal dan berkelanjutan dengan cara menggerakkan kegiatan ekonomi (*trade*, industri dan pertanian), pelestarian lingkungan, penyediaan fasilitas pelayanan dan penyediaan prasarana seperti; transportasi dan telekomunikasi. Pendekatan pengembangan wilayah dalam lingkup ruang wilayah adalah ; dilakukan melalui penataan ruang sebagaimana ditetapkan dalam PP. No. 47 tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), yang bertujuan untuk mengembangkan pola dan struktur ruang nasional dengan memperhatikan kawasan-kawasan budidaya dan kawasan lindung. Pendekatan semacam ini adalah pendekatan kawasan dimana masing-masing kawasan diidentifikasi sektor-sektor unggulan yang akan

ngkan. Di sisi lain lingkup pengembangan wilayah, dihadapkan

---

ula I. D. 2005. *Kajian Pemanfaatan dan Pengembangan Sumberdaya Pulau Kabupaten Halmahera Selatan*. Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor.



pada persoalan-persoalan yang menjadi perhatian nasional seperti; penanganan kawasan tertinggal, terisolir, kawasan-kawasan perbatasan, rawan kerusuhan, dan rawan bencana alam, termasuk di dalamnya kawasan pantai dan gugus pulau-pulau kecil.<sup>22</sup>

Pemanfaatan sumberdaya yang ada di pulau-pulau kecil selama ini belum dirasakan optimal karena banyaknya kendala yang harus dihadapi. Kendala tersebut menyangkut jarak, transportasi yang mahal, terbatasnya *diversifikasi* usaha yang berbasis sumberdaya alam, kurangnya skill sumberdaya manusia yang ada, *vuinerable* terhadap bencana alam, serta ketergantungan pada daratan maupun *teritori* lainnya untuk mendukung aktivitas ekonomi mereka.<sup>23</sup>

Selain menghadapi kendala struktural dan alamiah, pemanfaatan sumberdaya pulau-pulau kecil juga harus menghadapi tekanan yang berat akibat *multiple demand* dari pertumbuhan penduduk, wisata, industri dan sebagainya. Pertumbuhan *multiple demand* dari waktu ke waktu menyebabkan kompetisi terhadap sumberdaya yang langka seperti lahan dan air semakin meningkat. Praktek ekstraksi sumber daya alam yang tidak tepat, eksploitasi sumberdaya yang tidak terkendali dan berlebihan akan mempengaruhi kemampuan produktivitas dari sumberdaya pulau-pulau kecil dan lingkungannya secara keseluruhan.



---

engen. 2002. *Pengelolaan Wilayah Pesisir Secata Terpadu, Berkelanjutan dan Masyarakat*. Masalah yang disampaikan dalam Pelatihan Pengelolaan Wilayah cara Terpadu di Makassar tanggal 4 – 9 Maret 2002.  
*Op.cit.*

Sedangkan menurut Dahuri, bahwa dalam pengembangan kawasan pulau-pulau kecil, terdapat beberapa kendala yang harus diperhatikan antara lain :<sup>24</sup>

- 1) Ukuran yang kecil dan terisolasi, sehingga penyediaan sarana dan prasarana menjadi sangat mahal, serta sumberdaya manusia yang handal menjadi sangat langka,
- 2) Kesulitan atau ketidakmampuan untuk mencapai skala ekonomi (*economies of scale*) yang optimal dan menguntungkan dalam hal administrasi, usaha produksi dan transportasi laut turut menghambat pembangunan,
- 3) ketersediaan sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan, seperti air tawar, vegetasi, tanah, dan ekosistem pesisir (*coastal ecosystem*) dan satwa liar pada akhirnya akan menentukan daya dukung suatu sistem pulau kecil dalam menopang kehidupan manusia penghuni dan segenap kegiatan pembangunannya,
- 4) Produktivitas sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan (seperti pengendalian erosi) yang terdapat di suatu unit ruang (lokasi) di dalam pulau dan terdapat di sekitar pulau seperti ekosistem terumbu karang dan perairan pesisir adalah saling terkait satu sama lain dan,
- 5) Budaya lokal kepulauan kadangkala bertentangan dengan kegiatan pembangunan.



Dahuri. 1998. *Pendekatan Ekonomi- Ekologi Pembangunan Pulau-Pulau Kecil* dan lain-lain.

Dalam upaya untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya pulau-pulau kecil untuk kesejahteraan masyarakat dan mempertahankan fungsi-fungsi pulau sebagai penyangga lingkungan dan keamanan, maka pengelolaan pantai dan pulau-pulau kecil perlu dilakukan secara terpadu sebagai bagian dari pengembangan wilayah sekitarnya.

Berdasarkan pertimbangan kebijakan pengelolaan pantai atau pulau-pulau kecil maka terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan:<sup>25</sup>

- a) perlu disiapkan pedoman dan petunjuk penyelenggaraan pembangunan kawasan pantai pulau-pulau kecil dalam meningkatkan kemampuan daerah sehubungan dengan sebagian besar gugus pulau-pulau kecil terletak di wilayah administrasi kabupaten atau propinsi,
- b) Pengendalian dan pembatasan pemanfaatan sumberdaya alam guna mengurangi kerusakan lingkungan dan perlindungan kawasan pantai dan pulau-pulau kecil sebagai ekosistem kelautan,
- c) Pengembangan pantai pulau-pulau kecil tidak dapat dilakukan secara parsial, namun perlu dilakukan secara terintegrasi dalam suatu sistem perwilayahan,
- d) Perlu diidentifikasi fungsi masing-masing pulau sesuai dengan potensi yang dimiliki, kondisi lingkungan, rawan bencana dan kedudukan strategis sebagai bagian dalam sistem perwilayahan, e)

g) Pengembangan peluang-peluang produktif usaha sesuai dengan



potensi yang dapat dikembangkan di masing-masing pulau serta penyediaan pusat-pusat pelayanan sesuai dengan sistem pengembangan wilayah dengan tujuan untuk :

1. Membuka aksesibilitas dan keterisolasian pulau-pulau kecil,
2. Meningkatkan usaha kegiatan ekonomi masyarakat pemberdayaan masyarakat khusus dalam pengelolaan sumberdaya hayati laut pada kawasan yang memiliki potensi keragaman dan bernilai ekonomi yang tinggi didasarkan pada potensi masyarakat (*grass root*),
3. Mendorong minat swasta dan masyarakat untuk dapat menanamkan modal dalamnya rangka pengembangan pantai dan pulau-pulau kecil, dan
4. mengfungsikan Lembaga Swadaya Masyarakat dalam pengelolaan pantai dan pulau-pulau kecil.

Sehubungan dengan pengembangan wilayah, strategi pengembangan yang sesuai dengan karakteristik dan permasalahan pengembangan kawasan pantai dan pulau-pulau kecil ada tiga jenjang, yaitu .<sup>26</sup>

- a. Strategi pengembangan pada level Mikro (desa), yaitu pengembangan pada level “*grass root*” masyarakat berdasarkan tingkat kemampuan masyarakat (potensi sumberdaya manusia dan

nologi) dan sumberdaya kelautan.

---

Witoelar E. 2000



- b. Strategi pengembangan pada level Messo atau keterkaitan antar pulau-pulau, yaitu upaya-upaya untuk lebih meningkatkan nilai produksi, dikaitkan dengan pengembangan pasar, pengolahan produksi dan kemudahan transportasi.
- c. Strategi pengembangan pada level Makro, yaitu mengaitkan kawasan pantai dan pulau-pulau kecil ke dalam sistem yang lebih luas baik sistem nasional maupun internasional.

### **C. Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil**

#### **1. Prinsip Dasar Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu dan Berkelanjutan yang Berbasis Masyarakat**

Wilayah pesisir Indonesia memiliki nilai strategis bagi pengembangan ekonomi nasional dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan sekaligus merupakan wilayah yang sangat rentan terhadap kerusakan dan perusakan. Oleh sebab itu, diperlukan pengelolaan yang bijaksana dengan menempatkan kepentingan ekonomi secara proporsional dengan kepentingan lingkungan, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil merupakan bagian dari sumber daya alam yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara, yang perlu dijaga kelestariannya dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang

generasi yang akan datang.<sup>27</sup>

menimbang huruf a UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah dan Pulau-Pulau Kecil.



Berdasarkan ketentuan umum dalam Undang Undang Nomor 27 Tahun 2007 pasal 1 angka 1 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil disebutkan bahwa “pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil antarsektor, antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat”.

Selanjutnya, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, mengatur bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Konsep pengelolaan wilayah pesisir adalah fokus pada karakteristik wilayah dari pesisir itu sendiri, dimana inti dari konsep pengelolaan wilayah adalah kombinasi dari pembangunan adaptif, terintegrasi, lingkungan, ekonomi dan sistem sosial. Dalam menerapkan konsep pengelolaan wilayah pesisir, maka pengelolaan wilayah pesisir diperlukan



strategi dan kebijakan agar pengelolaan wilayah pesisir dapat dilaksanakan secara terpadu, berkelanjutan, dan berbasis masyarakat.<sup>28</sup>

a. Pengelolaan Pesisir Terpadu (P2T)

Pesisir Terpadu (P2T) adalah proses yang dinamis yang berjalan secara terus menerus, dalam membuat keputusan-keputusan tentang pemanfaatan, pembangunan dan perlindungan wilayah dan sumberdaya pesisir dan lautan. Bagian penting dalam pengelolaan terpadu adalah perancangan proses kelembagaan untuk mencapai harmonisasi dalam cara yang dapat diterima secara politis.

b. Pengelolaan Pesisir Secara Berkelanjutan

Suatu kegiatan dikatakan keberlanjutan, apabila kegiatan pembangunan secara ekonomis, ekologis dan sosial politik bersifat berkelanjutan. Berkelanjutan secara ekonomi berarti bahwa suatu kegiatan pembangunan harus dapat membuahkan pertumbuhan ekonomi, pemeliharaan capital (*capital maintenance*), dan penggunaan sumberdaya serta investasi secara efisien. Berkelanjutan secara ekologis mengandung arti, bahwa kegiatan dimaksud harus dapat mempertahankan integritas ekosistem, memelihara daya dukung lingkungan, dan konservasi sumber daya alam termasuk keanekaragaman hayati (*biodiversity*), sehingga diharapkan pemanfaatan sumberdaya dapat berkelanjutan. Sementara itu,

berkelanjutan secara sosial politik mensyaratkan bahwa suatu

---

mad Dio Febrianto dan Pieter Th Berhito. 2014. Jurnal : Konsep Pengelolaan Pesisir Secara Terpadu dan Berkelanjutan yang Berbasis Masyarakat. s Padjajaran. Bandung. Hal. 1.



kegiatan pembangunan hendaknya dapat menciptakan pemerataan hasil pembangunan, mobilitas sosial, kohesi sosial, partisipasi masyarakat, pemberdayaan masyarakat (dekratisasi), identitas sosial, dan pengembangan kelembagaan.

### c. Pengelolaan Pesisir Berbasis Masyarakat

Pengelolaan berbasis masyarakat dapat diartikan sebagai suatu sistem pengelolaan sumber daya alam di suatu tempat dimana masyarakat lokal di tempat tersebut terlibat secara aktif dalam proses pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.<sup>29</sup> Di Indonesia pengelolaan sumber daya berbasis masyarakat sebenarnya telah ditetapkan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”. Ketentuan tersebut secara tegas menginginkan agar pelaksanaan penguasaan Negara atas sumber daya alam khususnya sumber daya pesisir dan lautan diarahkan kepada tercapainya manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat banyak, dan juga harus mampu mewujudkan keadilan dan pemerataan sekaligus memperbaiki kehidupan masyarakat pesisir serta memajukan desa-desa pantai.

Prinsip ini juga memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berperan menyusun perencanaan, melaksanakan, serta



memantau sekaligus mengendalikan pelaksanaannya, sehingga masyarakat pesisir menjadi lebih berdaya. Keterbukaan Pemerintah dalam menginformasikan rumusan kebijakan dan rencana kegiatan sebelum ditetapkan oleh pihak yang berwenang akan memberi peluang kepada masyarakat untuk berpartisipasi menyampaikan gagasan, persepsi, keberatan, usulan perubahan, ataupun gagasan mereka lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya pesisir. Keterbukaan tersebut juga dapat menambah wawasan masyarakat tentang proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah.

## 2. Kebijakan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil

Menurut Dahuri, Pemerintah Indonesia mulai memperhatikan pulau-pulau kecil, saat digulirkannya wacana penyewaan pulau-pulau kecil oleh Kementerian Eksplorasi Laut dan Perikanan pada pertengahan tahun 1999. Isu ini bahkan menjadi bahan dengar pendapat di DPR. Wacana ini mendapat sambutan hangat, karena saat itu Indonesia sedang menghadapi krisis ekonomi yang cukup serius, sehingga penyewaan pulau-pulau kecil seakan merupakan alternatif sumber pendapatan negara untuk pembiayaan pembangunan.<sup>30</sup> Oleh sebab itu, pemerintah melakukan penajaman dalam melihat potensi yang dimiliki pulau-pulau



---

R. 2003. Strategi Pembangunan Kelautan Nasional : Pemanfaatan Potensi Pulau-Pulau Kecil Daerah Perbatasan. Makalah disampaikan pada seminar dan Nasional Reposisi dan Revitalisasi Kab. Kepulauan Sangihe dan Kab. Talaud. Jakarta. Hal. 26.

kecil secara lebih terarah, namun kepentingan sektoral masih terkesan sangat menonjol.

Sementara itu, secara institusional pemerintah telah memberikan wewenang kepada Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk menyusun kebijakan nasional dalam pemanfaatan potensi sumber daya alam hayati di pulau-pulau kecil. Berkaitan dengan hal tersebut, juga menyusun strategi jangka pendek dan jangka panjang.

Strategi jangka pendek yang ditempuh menurut Dahuri adalah :<sup>31</sup>

1. Membuat rancangan Keputusan Presiden tentang pengembangan pulau-pulau kecil terluar yang mempunyai titik dasar untuk dikelola oleh Pemerintah Pusat.
2. Memanfaatkan pulau-pulau tersebut sebagai basis pengembangan perikanan terpadu yang berbasis potensi.
3. Memberdayakan ekonomi masyarakat pesisir dengan mengarahkan dana pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir ke masyarakat pulau di daerah perbatasan.
4. Melakukan identifikasi terhadap keberadaan pulau-pulau kecil terluar.
5. Mensosialisasikan pentingnya menjaga pulau-pulau kecil terluar.

Adapun strategi jangka panjang meliputi :<sup>32</sup>



---

l. 27.  
ar M. 2004. Disertasi : *Analisis Kebijakan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil  
n : Khusus Pulau Sebatik, Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Timur.*  
Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Hal. 227.

1. Menarik investasi masuk ke pulau-pulau yang mempunyai potensi jasa lingkungan yang cocok untuk kepariwisataan bahari.
2. Mendeklarasikan pulau-pulau yang memiliki produktivitas hayati yang tinggi sebagai kawasan konservasi.
3. Melakukan penataan ruang pada wilayah pulau-pulau kecil termasuk laut dan pesisirnya.
4. Meningkatkan koordinasi lintas sektor dalam upaya menjaga keberadaan.

### 3. Batasan-Batasan Pengelolaan Pulau Oleh Warga Negara

#### a) Klasifikasi Pulau di Indonesia

Indonesia sebagai Negara Kepulauan terdiri dari ribuan pulau, pulau-pulau tersebut ada yang merupakan pulau besar, pulau kecil dan pulau-pulau kecil terluar. Dilihat dari pengertiannya pulau besar itu merupakan pulau yang luasnya lebih besar dari 2.000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi), sedangkan pulau kecil merupakan pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan ekosistemnya,<sup>33</sup> dan Pulau-Pulau Kecil Terluar adalah pulau-pulau kecil yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan hukum internasional dan nasional.<sup>34</sup>



---

angka 3 UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil  
angka 2 UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil.

b) Subjek Pengelolaan Pulau

Pengelolaan pulau dilakukan oleh subjek hukum. Subjek hukum itu sendiri terdiri dari orang dan badan hukum. Orang sebagai subjek hukum dibedakan lagi menjadi orang perseorangan Warga Negara Indonesia (WNI) dan orang asing. Badan Hukum dibedakan menjadi badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan badan hukum asing. Peraturan memisahkan pemberian Hak Pengelolaan khusus untuk pulau-pulau besar yang luasnya lebih dari 2.000 km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi) menurut hak-hak atas tanah, tetapi pemberian hak-hak tersebut secara rinci dibagi atas :

1) Hak Guna Bangunan

Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah :<sup>35</sup>

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;

2) Hak Guna Usaha

Yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah :<sup>36</sup>

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.



---

<sup>35</sup> 6 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok UPA).  
<sup>36</sup> 10 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok UPA).

### 3) Hak Pakai

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah .<sup>37</sup>

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

### 4) Hak Milik

Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

### c) Objek Pengelolaan Pulau

Untuk pemanfaatan pengelolaan pulau kecil dan perairan disekitarnya diprioritaskan untuk salah satu atau lebih kepentingan berikut .<sup>38</sup>

- 1) konservasi;
- 2) pendidikan dan pelatihan;
- 3) penelitian dan pengembangan;
- 4) budidaya laut;
- 5) pariwisata;
- 6) usaha perikanan dan kelautan dan industri perikanan secara lestari;



---

<sup>37</sup> 2 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria  
<sup>38</sup> 3 ayat (1) dan (2) UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah  
n Pulau-Pulau Kecil.

- 7) pertanian organik; dan/atau
- 8) peternakan.

Untuk pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, pemanfaatannya hanya dapat dilakukan untuk :<sup>39</sup>

- 1) pertahanan dan keamanan;
- 2) kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- 3) pelestarian lingkungan.

#### **D. Ketentuan Hukum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil oleh Orang Asing**

##### **1. Pengertian Warga Negara Asing**

Setiap negara memiliki latar belakang masing-masing yang berbeda. Proses terbentuknya negara pun juga berbeda-beda. Negara dapat diakui secara hukum bila ia memenuhi syarat sebagai negara yang sah. Salah satunya adalah memiliki rakyat. Rakyat dalam satu negara kemudian disebut sebagai warga negara.

Warga negara adalah seseorang yang secara resmi merupakan anggota dari suatu negara. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia *online*, yang dimaksud dengan warga negara adalah “penduduk sebuah negara atau bangsa berdasarkan keturunan, tempat kelahiran, dan sebagainya yang mempunyai kewajiban dan hak penuh sebagai seorang warga dari negara itu”.<sup>40</sup>



---

ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar. [bi.web.id/warganegara](http://bi.web.id/warganegara) diakses tanggal 26-10-2017).

Pengaturan mengenai kewarganegaraan di Indonesia diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Dalam ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2006 tidak terdapat perumusan yang spesifik mengenai pengertian warga negara asing, dimana berdasarkan Pasal 7 UU Kewarganegaraan hanya menentukan bahwa “setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing”.

Warga Negara Asing dapat diartikan sebagai Orang/Badan Hukum Asing yang berstatus Kewarganegaraan Asing dan tidak pernah mengajukan permohonan sehingga ia tidak pernah ditetapkan menjadi Warga Negara Indonesia dan/atau Badan Hukum Indonesia, serta tidak disebabkan karena kehilangan kewarganegaraan Indonesia menurut ketentuan Undang-Undang Kewarganegaraan di Indonesia.

Menurut Henney, Warga Negara Asing merupakan seseorang yang tinggal dan menetap di sebuah negara tertentu namun bukan berasal dari negara tersebut juga tidak secara resmi terdaftar sebagai warga negara, yang memiliki tujuan yang beragam, misalnya dalam rangka menempuh pendidikan, bisnis maupun hal lainnya. Meskipun status seseorang tersebut adalah warga negara asing di Indonesia, seseorang tersebut tetap memiliki hak dan juga kewajiban terhadap negara yang di tinggalnya.<sup>41</sup>



[uruppkn.com/pengertian-warga-negara-asing](http://uruppkn.com/pengertian-warga-negara-asing) diakses tanggal 28-10-2017.

Sedangkan, pengertian dari penduduk Indonesia, adalah seseorang baik warga negara Indonesia maupun orang asing yang berdomisili dan tinggal di wilayah negara Indonesia (Pasal 26 ayat (2) UUD 1945). Maka dari itu, Warga Negara Asing (WNA) juga dapat diartikan sebagai penduduk di saat seseorang tersebut telah tinggal dan menetap di wilayah negara Indonesia selama 1(satu) tahun berturut-turut.<sup>42</sup>

## **2. Dasar Hukum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil oleh Orang Asing**

Guna menjamin keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya, maka sebagai tindaklanjut Pasal 26 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dipandang perlu menetapkan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di sekitarnya,<sup>43</sup> untuk itu ditetapkanlah Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di sekitarnya.

Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan sekitarnya dilakukan untuk kepentingan pembangunan di bidang ekonomi, sosial dan budaya dengan berbasis masyarakat dan secara berkelanjutan.<sup>44</sup> Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya dapat diberikan kepada<sup>45</sup>

- a) orang perseorangan Warga Negara Indonesia;

---

<sup>42</sup> Ibid



Menimbang Huruf a Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor EN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.  
ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.  
ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.

- b) badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau
- c) masyarakat adat.

Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya dapat juga diberikan kepada orang asing atas persetujuan Menteri.<sup>46</sup> Dalam PER.20/MEN/2008, orang asing diizinkan untuk melakukan pemanfaatan, tetapi tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai jangka waktu untuk melakukan pemanfaatan tersebut. Hal ini tentu saja dapat merugikan rakyat dan Negara Indonesia jika jangka waktu tidak diatur karena bisa saja pemanfaatan dilakukan dalam waktu yang sangat lama sehingga hanya menguntungkan orang asing tersebut, yang nantinya akan membahayakan negara ini dan bisa mengakibatkan pulau-pulau kecil itu dikuasai oleh orang asing.

### **3. Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil**

Negara Republik Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, beserta segenap potensi sumber daya di dalamnya yang memiliki nilai strategis sehingga perlu dijaga, dikelola, dan dilestarikan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>47</sup>

Dalam melakukan pengelolaan, penguasaan, ataupun pemanfaatan tanah di wilayah pesisir diperlukan pula suatu kebijakan yang secara khusus mengatur mengenai penataan pertanahan di berbagai wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia, terkhususnya terhadap



---

ayat (2) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.  
menimbang huruf a PERMEN ATR/Kepala BPN RI Nomor 17 Tahun 2016 penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

pengelolaan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh pihak asing. kebijakan penataan pertanahan di berbagai wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan Di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Adapun kebijakan-kebijakan yang diberikan pemerintah dapat dilihat dalam Pasal 9 PERMEN ATR/Kepala BPN RI Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mengatur bahwa :

- (1) Pulau-pulau kecil dapat diberikan hak atas tanah.
- (2) Pemberian hak atas tanah di pulau-pulau kecil harus memerhatikan ketentuan sebagai berikut :
  - a. penguasaan atas pulau-pulau kecil paling banyak 70% (tujuh puluh persen) dari luas pulau, atau sesuai dengan arahan rencana tata ruang wilayah provinsi/kabupaten/kota dan/atau rencana zonasi pulau kecil tersebut;
  - b. sisa paling sedikit 30% (tiga puluh persen) luas pulau yang ada dikuasai langsung oleh negara dan digunakan dan dimanfaatkan untuk kawasan lindung, area publik, atau kepentingan masyarakat; dan
  - c. harus mengalokasikan 30% (tiga puluh persen) dari luas pulau untuk kawasan lindung.
- (3) Dalam hal diperlukan untuk kepentingan nasional, Pemerintah dapat menguasai dan memanfaatkan pulau-pulau kecil secara utuh.
- (4) Kepentingan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3), antara lain :
  - a. pertanahan dan keamanan;
  - b. kedaulatan negara;
  - c. pertumbuhan ekonomi;
  - d. sosial dan budaya;
  - e. fungsi dan daya dukung lingkungan hidup;
  - f. pelestarian warisan dunia; dan/atau
  - g. program strategis nasional.



- (5) Dalam hal pulau-pulau kecil belum terdapat penguasaan tanah maka penguasaannya diprioritaskan untuk pemerintah.

Salah satu bentuk larangan penguasaan dan pemilikan tanah di pulau kecil adalah penguasaan dan pemilikan tanah tersebut tidak boleh menutup akses publik. Akses publik yang dimaksud adalah meliputi :

- a. akses perorangan atau kelompok orang untuk berlindung, berteduh, menyelamatkan diri, dan mencari pertolongan dalam pelayaran;
- b. akses perorangan atau kelompok dengan ijin resmi untuk melaksanakan kegiatan terkait pendidikan, penelitian, konservasi, dan preservasi.<sup>48</sup>

Pemberian hak atas tanah di pulau-pulau kecil adalah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun syarat-syarat pemberian hak atas tanah di pulau-pulau kecil adalah :

- a. peruntukannya sesuai dengan rencana tata ruang wilayah provinsi/kabupaten/kota, atau rencana zonasi pulau-pulau kecil;
- b. mendapatkan rekomendasi dari pemerintah provinsi/ kabupaten/kota dalam hal belum diatur mengenai peruntukan tanah dan RTRW; dan
- c. memenuhi ketentuan perizinan dari instansi terkait.<sup>49</sup>

Ketentuan mengenai subjek hak, jenis hak, jangka waktu, peralihan, pembebanan, kewajiban, larangan serta hapusnya hak atas tanah di pulau-pulau kecil dilaksanakan sesuai dengan ketentuan

perundang-undangan yang berlaku, dimana selanjutnya

---

<sup>48</sup> 0 PERMEN ATR/Kepala BPN RI Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan

an di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.  
<sup>49</sup> 1 PERMEN ATR/Kepala BPN RI Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan

an di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.



penggunaan dan pemanfaatan tanah dicatat dalam buku tanah dan sertifikat.<sup>50</sup>

Kegiatan pencatatan dalam buku tanah dan pensertifikatan menunjukkan adanya peran BPN dalam memberikan kepastian dan jaminan hukum terhadap subjek hukum yang berhak. Setelah kegiatan pencatatan dan buku tanah maupun pensertifikatan, Kantor Pertanahan selanjutnya melaksanakan pemantauan dan pengendalian terhadap hak atas tanah yang diterbitkan.<sup>51</sup> Adapun kegiatan pemantauan dan pengendalian dilaksanakan setiap 1 (satu) tahun, dimulai sejak diterbitkannya hak atas tanah tersebut, dimana selanjutnya Kantor Pertanahan melaporkan hasil pemantauan dan pengendalian kepada Menteri melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.<sup>52</sup>

#### **4. Dampak Pengelolaan Pulau-Pulau kecil Oleh orang Asing**

Dari dampak positif yang dapat menciptakan lapangan kerja di wilayah tersebut yang akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat lokal dan mengurangi jumlah pengangguran, dimana hal ini dapat mempengaruhi tingkat pendapatan daerah. Dengan membaiknya keadaan ekonomi penduduk pulau dapat meminimalisir tindak kejahatan ekonomi di sana. Kemudian dengan adanya pengelolaan pulau-pulau kecil yang terencana dengan baik maka potensi pariwisata di sana dapat dihidupkan



<sup>50</sup> 2 PERMEN ATR/Kepala BPN RI Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan  
an di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.  
<sup>51</sup> 13 ayat (1) PERMEN ATR/Kepala BPN RI Nomor 17 Tahun 2016 tentang  
Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.  
<sup>52</sup> 13 ayat (2) dan ayat (3) PERMEN ATR/Kepala BPN RI Nomor 17 Tahun 2016  
enataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

yang akan menjadi ajang promosi bagi Indonesia, khususnya daerah setempat untuk memperkenalkan potensi sumber daya alam yang ada di pulau-pulau kecil tersebut, diman hal ini dapat menarik turis domestik maupun asing yang dapat menambah devisa negara.<sup>53</sup>

Dari dampak positif di atas tentu ada dampak negatif yang dapat terjadi dari pengelolaan pulau-pulau kecil oleh orang asing tersebut karena tidak semua tindakan pengelolaan dapat menguntungkan masyarakat pulau. Banyak pihak-pihak yang lebih mementingkan keuntungan pribadi dengan tidak memperhatikan keadaan sekitar. Masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil tidak diperhatikan, sehingga yang miskin tetap miskin apalagi dengan adanya pengelolaan pulau oleh orang asing yang dapat menyebabkan matinya mata pencaharian mereka karena didominasi dan dikuasai oleh pemilik modal. Selain itu tidak jarang terjadi praktik eksploitasi terhadap SDA yang dapat mengakibatkan rusaknya lingkungan sekitar dan akan menyebabkan kelangkaan SDA nantinya.<sup>54</sup>

## **E. Landasan Teori**

### **1. Teori Implementasi**

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.

KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) mengartikan bahwa implementasi

aksanaan atau penerapan.

ng Indraswari. *Tinjauan Yuridis Kedaulatan Negara Atas Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Oleh Orang Asing*. Universitas Riau. Hal. 11.



Sebenarnya kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan atau norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan tertentu.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan :<sup>55</sup>

implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Menurut Nurdin Usman bahwa :<sup>56</sup>

Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.

Selanjutnya, Guntur Setiawan mengemukakan bahwa :

Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.

Berbicara tentang implementasi hukum berarti berbicara mengenai pelaksanaan hukum itu sendiri dimana hukum diciptakan untuk dilaksanakan. Hukum tidak bisa lagi disebut sebagai hukum, apabila tidak



---

Abdul Wahab, 2001. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi*. Bumi  
Jakarta. Hal. 65.  
Usman. 2002. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Grasindo, Jakarta.

pernah dilaksanakan. Pelaksanaan hukum selalu melibatkan manusia dan tingkah lakunya.<sup>57</sup>

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Leo Agustino menyatakan bahwa ada 6 (enam) faktor yang mempengaruhi suatu implementasi yang disebut dengan *A Model Of The Policy Implementation*, yaitu .<sup>58</sup>

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan budaya sosial yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan pada level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik pada level yang dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan

ik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan

---

sshiddiqie, 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Konstitusiarta. Hal. 3.

ustino, 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta, Bandung. Hal. 142.



akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan juga perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/Kecendrungan (disposition) para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang juga perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal

...mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.



Karena itu lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang kondusif juga perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu pertama adanya tujuan atau sasaran kebijakan, kedua adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan yang ketiga adalah adanya hasil kegiatan.

## 2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dan membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan aturan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Sedangkan, menurut Roscoe Pound bahwa adanya kepastian hukum memungkinkan adanya “*Predictability*”.<sup>59</sup>

Tugas kaidah-kaidah hukum adalah untuk menjamin adanya kepastian hukum. Dengan adanya pemahaman kaidah-kaidah hukum

, masyarakat sungguh-sungguh menyadari bahwa kehidupan

---

ahmud Marzuki. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana Prenada Media group; Im. 158



bersama akan tertib apabila terwujud kepastian dalam hubungan antara sesama manusia.<sup>60</sup>

Dengan demikian kepastian hukum mengandung dua pengertian, yang pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan dan kedua berupa pengamanan bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustitabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.<sup>61</sup> Sedangkan menurut ajaran dogmatis tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin kepastian hukum, yang diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang membuktikan suatu aturan hukum semata-mata untuk kepastian hukum.

Selanjutnya Sudikno Mertokusumo menyatakan :

Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu lenik/berat kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati

---

no. 1995. *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta; Jakarta. Hlm. 49-50.  
o Mertokusumo. 1988. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty; a. Hal. 58



peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat "*lex dura, set tamen scripta*" (undang-undang itu kejam, tetapi demikianlah bunyinya).<sup>62</sup>

### 3. Teori Kemanfaatan

Teori kemanfaatan adalah sebuah teori dari segi etika normatif yang menyatakan bahwa suatu tindakan yang patut adalah yang memaksimalkan penggunaan (*utility*), biasanya didefinisikan sebagai memaksimalkan kebahagiaan dan mengurangi penderitaan. Teori kemanfaatan yang disebut juga sebagai teori "*utilitarianisme*" berasal dari kata Latin *utilis*, yang berarti berguna, bermanfaat, berfaedah, atau menguntungkan. Istilah ini juga sering disebut sebagai teori kebahagiaan terbesar (*the greatest happiness theory*). Utilitarianisme sebagai teori sistimatis pertama kali dipaparkan oleh Jeremy Bentham dan muridnya John Stuart Mill.

Utilitarianisme merupakan suatu paham etis yang berpendapat bahwa yang baik adalah yang berguna, berfaedah, dan menguntungkan. Sebaliknya, yang jahat atau buruk adalah yang tak bermanfaat, tak berfaedah, dan merugikan. Karena itu, baik buruknya perilaku dan perbuatan ditetapkan dari segi berguna, berfaedah, dan menguntungkan atau tidak.<sup>63</sup>



---

l. 136  
ngunhardjana, 1997. Isme-Isme Etika Dalam Dari A sampai Z. Kanisius,  
a. Hal 228-331.

Menurut aliran ini, tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat yang didasari oleh falsafah sosial yang mengungkapkan bahwa setiap warga negara mendambakan kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.<sup>64</sup>

Aliran utilitarianisme adalah aliran yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Adapun ukuran kemanfaatan hukum yaitu kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi orang-orang. Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Utilitarianisme meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum, kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*), yang tidak mempermasalahkan baik atau tidak adilnya suatu hukum, melainkan bergantung kepada pembahasan mengenai apakah hukum dapat memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Penganut aliran utilitarianisme mempunyai prinsip bahwa manusia akan melakukan tindakan-tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan.<sup>65</sup>

Adapun prinsip-prinsip dasar ajaran Jeremy Bentham adalah sebagai berikut :<sup>66</sup>



---

armodiharjo dalam Hyronimus Rhiti, 2011. Filsafat hukum: Edisi Lengkap (Dari sampai Postmodernisme), Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta. Hal 179.

mad Erwin, 2011. Filsafat Hukum : Refleksi Kritis Terhadap Hukum. Rajawali karta. Hal 179.

l. 180-181.

1. Tujuan hukum adalah hukum dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu baru orang banyak. Prinsip utiliti Bentham berbunyi "*the greatest happiness of the greatest number*" (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang).
2. Prinsip itu harus diterapkan secara kuantitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama.
3. Untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan masyarakat maka perundang-undangan harus mencapai 4 (empat) tujuan :
  - a. *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup);
  - b. *To Provide abundance* (untuk memberikan nafkah makanan berlimpah);
  - c. *To provide security* (untuk memberikan perlindungan);
  - d. *To attain equity* (untuk mencapai persamaan).

Ajaran Bentham tersebut kemudian dicoba diterapkan pada bidang hukum yaitu peraturan perundang-undangan, di mana baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut. Sehingga undang-undang yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai undang-undang yang baik. Oleh karena itu, diharapkan agar pembentuk undang-undang harus membentuk hukum yang adil bagi segenap warga masyarakat secara individual. Lebih lanjut Bentham berpendapat bahwa keberadaan negara dan hukum semata-mata sebagai



alat untuk mencapai manfaat yang hakiki yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.<sup>67</sup>

#### 4. Teori Kepentingan Nasional

Dalam kepentingan nasional peran 'negara' sebagai aktor yang mengambil keputusan dan memerankan peranan penting dalam pergaulan internasional berpengaruh bagi masyarakat dalam negerinya. Demikian pentingnya karena ini yang akan menjadi kemaslahatan bagi masyarakat yang berkehidupan di wilayah tersebut. Seorang ahli, Thomas Hobbes menyimpulkan bahwa negara dipandang sebagai pelindung wilayah, penduduk, dan cara hidup yang khas dan berharga. Demikian karena negara merupakan sesuatu yang esensial bagi kehidupan warga negaranya. Tanpa negara dalam menjamin alat-alat maupun kondisi-kondisi keamanan ataupun dalam memajukan kesejahteraan, kehidupan masyarakat jadi terbatas.<sup>68</sup>

Kepentingan Nasional (*National Interest*) adalah tujuan-tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan kebutuhan bangsa/negara atau sehubungan dengan hal yang dicita-citakan. Dalam hal ini kepentingan nasional yang relatif tetap dan sama diantara semua negara/bangsa adalah keamanan (mencakup kelangsungan hidup rakyatnya dan kebutuhan wilayah) serta kesejahteraan. Kedua hal pokok ini yaitu



syidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004. Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum. PT. Utama, Bandung. Hal 64.  
Jackson dan George Soresen. 2009. Pengantar Studi Hubungan Internasional. Pelajar. Yogyakarta. Hal. 89.

keamanan (*Security*) dari kesejahteraan (*Prosperity*). Kepentingan nasional diidentikkan dengan dengan “tujuan nasional”.<sup>69</sup>

Hans J. Morgenthau bahwa kepentingan nasional merupakan :<sup>70</sup>

Kemampuan minimum negara-negara untuk melindungi dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultural dari gangguan negara-negara lain. Dari tinjauan itu, para pemimpin suatu negara dapat menurunkan suatu kebijakan spesifik terhadap negara lain bersifat kerjasama maupun konflik.

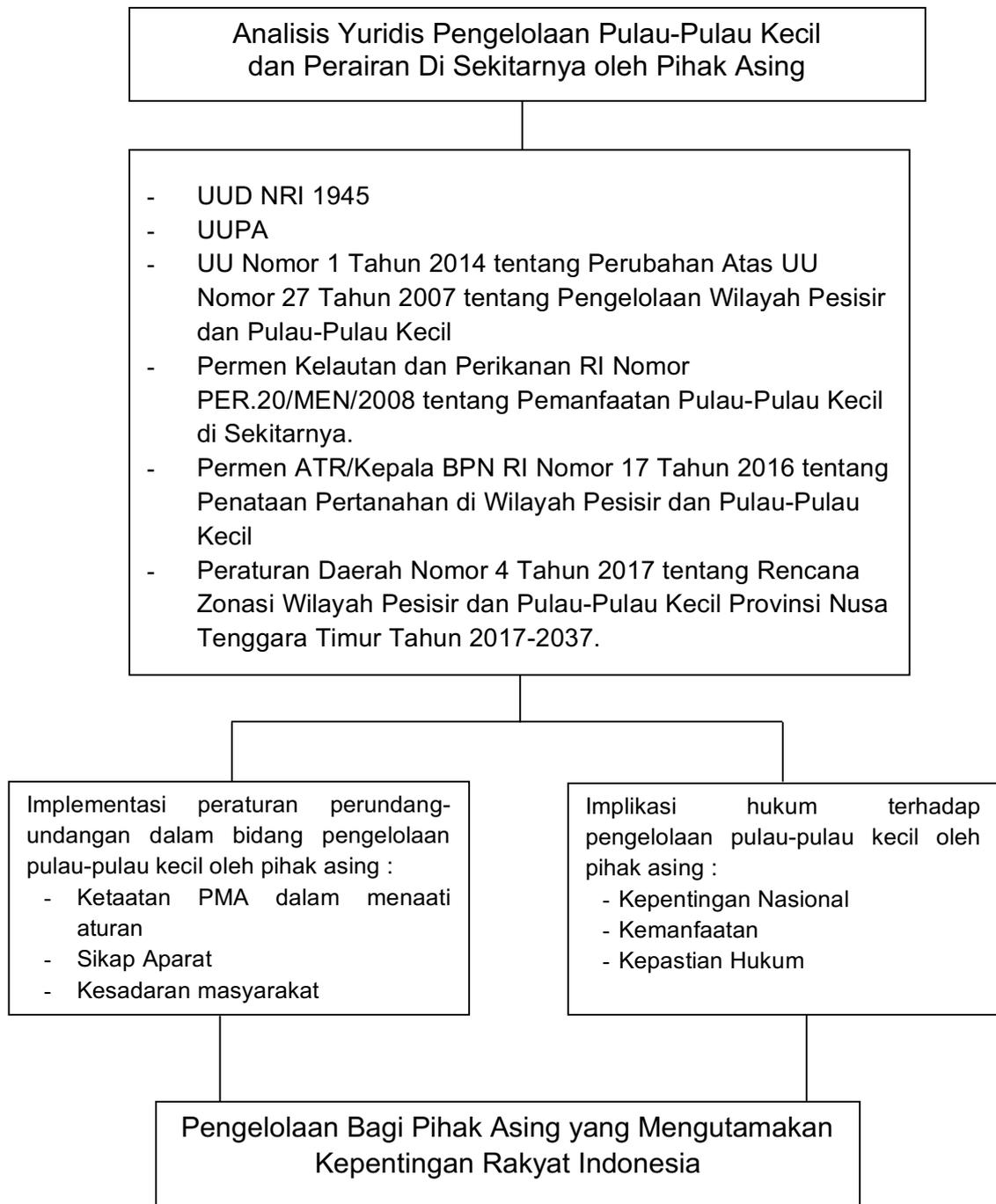
Kepentingan nasional tercipta dari kebutuhan suatu negara. Kepentingan ini dapat dilihat dari kondisi internalnya, baik dari kondisi politik-ekonomi, militer, dan sosial-budaya. Kepentingan juga didasari akan suatu ‘*power*’ yang ingin diciptakan sehingga negara dapat memberikan dampak langsung bagi pertimbangan negara agar dapat pengakuan dunia. Peran suatu negara dalam memberikan bahan sebagai dasar dari kepentingan nasional tidak dipungkiri akan menjadi kacamata masyarakat internasional sebagai negara yang menjalin hubungan yang terlampir dari kebijakan luar negerinya. Dengan demikian, kepentingan nasional secara konseptual dipergunakan untuk menjelaskan perilaku politik luar negeri dari suatu negara.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> T. May Rudi. 2002. *Studi Strategis dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca* ...  
<sup>70</sup> ...  
<sup>71</sup> ...



## E. Kerangka Pikir



## G. Definisi Operasional

1. Pengelolaan pulau kecil adalah kegiatan pemanfaatan dan pengendalian atas semua sumber daya yang diperlukan guna untuk mencapai ataupun menyelesaikan kegiatan tertentu. Dalam penelitian ini adalah pengelolaan pulau kecil di Indonesia yang dilakukan oleh pihak asing.
2. Orang asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia yang tinggal dan menetap di wilayah Indonesia. Dalam penelitian ini, orang asing yang dimaksud adalah orang asing yang keberadaannya melakukan aktivitas penanaman modal. investasi di Indonesia dan diberikan izin mengelola pulau-pulau kecil di Indonesia.
3. Implementasi hukum adalah pelaksanaan hukum dalam tataran masyarakat. Dalam hal ini implementasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan dalam bidang pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing.
4. Implikasi hukum adalah dampak yang ditimbulkan akibat hukum yang diimplementasikan tersebut. Dalam hal ini implikasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan dalam bidang pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing.
5. Ketaatan hukum adalah ketaatan maupun kepatuhan masyarakat akan hukum yang berlaku. Dalam hal ini ketaatan hukum PMA

adap ketentuan hukum di Indonesia yang mengatur mengenai pengelolaan pulau-pulau kecil.



6. Kepastian hukum adalah suatu jaminan yang diberikan oleh hukum bahwa suatu hukum harus dijalankan dengan cara yang baik dan tepat. Dalam hal ini adalah kepastian hukum bagi pihak asing dalam mengelola pulau-pulau kecil di Indonesia.
7. Sikap aparat pemerintah yang dimaksud adalah sikap dari organ-organ pemerintah dalam mengimplementasikan ketentuan hukum yang ada.
8. Kesadaran msyarakat yang dimaksud adalah kesadaran masyarakat lokal akan hak-haknya dalam pengelolaan pulau-pulau kecil oleh asing di Indonesia.
9. Kemanfaatan adalah salah satu hal yang harus diperhatikan bahwa dalam pelaksanaan suatu hukum harus mendatangkan manfaat dan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi setiap orang. Dalam hal ini adalah kemanfaatan bagi rakyat Indonesia maupun pihak asing sebagai pengelola.
10. Kesejahteraan rakyat adalah salah satu tujuan negara yang harus dijunjung tinggi, dimana rakyat hidup berkecukupan dan tidak kekurangan. Dalam penelitian ini kesejahteraan rakyat yang dimaksud adalah kesejahteraan akan kehidupannya terhadap pengelolaan/pemanfaatan pulau-pulau kecil yang diberikan kepada pihak asing.



aulatan negara adalah kekuasaan penuh dan tertinggi dalam  
u negara untuk mengatur seluruh wilayahnya tanpa campur

tangan dari pemerintah negara lain. Dalam penelitian ini, kedaulatan negara yang dimaksud adalah kekuasaan penuh negara dalam memberikan izin terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil kepada pihak asing.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan tipe penelitian hukum normatif empiris. Penelitian ini dilakukan selain dengan mengkaji hukum secara teoritik (*law in book*) juga mengkaji hukum dalam pelaksanaannya (*law in action*). Penelitian ini merupakan pendekatan yang mendasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan kaitannya dengan permasalahan yang dibahas, yaitu UUD NRI Tahun 1945, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan atas UU 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan Permen Kelautan dan Perikanan RI Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya.

#### B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Pulau Bidadari dan Pulau Kanawa, Kabupaten Manggarai Barat, Nusa Tenggara Timur. Adapun alasan penulis

lokasi penelitian pada Pulau Bidadari dan Pulau Kanawa karena terdapat fakta ditemukan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan kedua pulau tersebut dikelola oleh pihak asing. Maka, sebagai tolak ukur dalam



penelitian ini, penulis akan melakukan analisis perbandingan terkait dengan pelaksanaan pengelolaan yang dilakukan oleh pihak asing pada pulau-pulau tersebut. Khususnya terhadap Pulau Bidadari yang beberapa tahun silam menuai kontroversi dari masyarakat lokal terkait dengan pengelolaannya, hingga saat ini belum ada penyelesaiannya dan masih memberikan efek negatif bagi masyarakat lokal setempat, sehingga perlu dilakukan kajian lebih lanjut.

### C. Populasi dan Sampel

Adapun populasi dalam penelitian ini adalah Kementerian Kelautan dan Perikanan, pengelola dari Pulau Bidadari dan Pulau Kanawa yang memperoleh izin pengelolaan pulau-pulau kecil di Kepulauan Nusa Tenggara Timur dan Staf Kantor Badan Pertanahan Nusa Tenggara Timur. Sedangkan, teknik penarikan sampel dalam penelitian adalah dengan menggunakan teknik *purposive sampling* yakni penentuan sampel yang didasarkan pada beberapa pertimbangan yang berfokus pada tujuan tertentu. Adapun sampel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. 10 (sepuluh) orang nelayan/penduduk lokal pada sekitar Pulau Bidadari, Kabupaten Manggarai Barat.
- b. 10 (sepuluh) orang nelayan/penduduk lokal pada sekitar Pulau Kanawa, Kabupaten Manggarai Barat.
- c. 1 (satu) orang staf Kantor Badan Pertanahan Nusa Tenggara Timur.

(satu) orang staf Kementerian Kelautan dan Perikanan.



- e. 1 (satu) orang staf Bagian Perizinan pada Kantor Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Manggarai Barat.
- f. 1 (satu) orang staf yang memperoleh izin pengelolaan pulau Kanawa.
- g. 1 (satu) orang staf PT. Reefseekerst Kathernest Lestari yang memperoleh izin pengelolaan pulau Bidadari.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

##### **1. Data Primer**

Data primer bersumber data-data yang dikumpulkan secara langsung serta wawancara dari pihak Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kantor Badan Pertanahan Nusa Tenggara Timur, dan staf PT. Reefseekerst Kathernest Lestari yang secara khusus menangani izin penamaan dan pengelolaan terhadap pulau-pulau kecil oleh pihak asing.

##### **2. Data Sekunder**

Data sekunder yaitu data yang dapat memberikan keterangan yang dapat mendukung data primer yang diperoleh, yakni dapat dibagi atas:

###### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari peraturan perundang-undangan, antara lain UUD NRI

1945, UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan atas UU 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan



Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil di Sekitarnya serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan dengan penelitian ini.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yakni berupa buku-buku yang ditulis oleh para ahli hukum, hasil penelitian, dokumentasi kajian-kajian, dan referensi-referensi lain yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti.

### E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik untuk mengkaji dan mengumpulkan data primer yaitu dengan melakukan wawancara mendalam (*depth interview*) dengan para responden dan teknik studi kepustakaan, yaitu dengan melakukan penelaahan normatif dari beberapa peraturan perundang-undangan serta menelaah beberapa literatur yang relevan dengan materi yang dibahas.

### F. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder selesai dikumpulkan,

nya data tersebut diseleksi dan diolah, kemudian dianalisis secara menggunakan metode deduktif, yaitu bertolak dari suatu preposisi



umum yang kebenarannya telah diketahui (diyakini) dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan baru) yang bersifat khusus. Rangkaian kegiatan yang analisis data yang diperlukan penulis dalam penulisan tesis ini adalah semua data yang diperoleh terlebih dahulu diolah agar dapat gambaran sesuai dengan kebutuhan yang diteliti, dimana kemudian dianalisis kualitatif, baik data primer atau sekunder untuk diseleksi dipilih berdasarkan kualitas dan relevansinya yang penting atau yang tidak penting untuk dikaji melalui pemikiran yang logis induktif, sehingga menghasilkan uraian yang bersifat deskriptif, yakni uraian yang menggambarkan permasalahan serta pemecahannya secara jelas dan lengkap berdasarkan data yang diperoleh selama penelitian sehingga dapat menjawab permasalahan yang ada.

Bahan hukum yang diperoleh dianalisis secara deskriptif-kualitatif yang dilakukan dengan menggambarkan, menjabarkan, menginterpretasikan dan menelaah data yang diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang didukung dengan data yang diperoleh dari data primer, yaitu hasil wawancara dari narasumber. Hasil analisis kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.



## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 1. Pulau Bidadari

Pulau Bidadari dulunya dikenal dengan Pulau Tebolon dan sejak sekitar tahun 1980 dinamai Pulau Bidadari. Pulau ini terletak di Kabupaten Manggarai Barat, Nusa Tenggara Timur dengan luas hanya 15 Ha, berada di Teluk Labuan Bajo. Pulau ini terdiri dari perbukitan dengan ketinggian rendah dikelilingi pasir putih dengan lautnya yang jernih sekali dan bervegetasi rumput dan sedikit tanaman tingkat tinggi. Pulau ini sangat potensial untuk kegiatan pariwisata.<sup>72</sup>



Gambar 1 : Kondisi Fisik Pulau Bidadari



ntang Kondisi Umum Pulau Bidadari. Diperoleh dari Kementerian dan Kelautan Indonesia, tanggal 19 Maret 2018.

Pulau Bidadari merupakan pulau tidak berpenduduk serta salah satu pulau kecil yang terletak di bagian barat Pulau Flores. Secara administrasi pulau ini termasuk dalam wilayah Kecamatan Komodo Kabupaten Manggarai Barat, Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Pulau Bidadari memiliki koordinat geografis pada 8°28'53.90" LS dan 119°50'16.59" BT. Luas pulau ini adalah 16,6 Ha. Adapun batas-batas wilayah Pulau Bidadari adalah :<sup>73</sup>

- Utara : Selat Sape
- Timur : Selat Sape dan Pulau Flores
- Selatan : Pulau Sature
- Barat : Selat Sape.

Pulau Bidadari memiliki topografi berbukit dengan variasi ketinggian antara 15-100 meter di atas permukaan laut. Berbeda dengan pulau lain di sekitarnya, Pulau Bidadari memiliki pantai berpasir putih yang indah mengelilingi pulau. Perairan sekitarnya menyimpan pesona tersendiri dari berbagai jenis terumbu karang yang masih relatif asli. Terkait dengan pengelolaan pulau, Pulau Bidadari dikelola oleh Ernest Lewandowski sendiri tinggal di pulau tersebut bersama istrinya, Kathleen Mitcinson sejak tahun 2000. Dia mengaku telah membeli pulau tersebut dari warga lokal H. Machmud seharga Rp. 495.000.000,- (empat ratus sembilan puluh lima juta rupiah). Usaha yang dilakukan oleh Ernest termasuk dalam kategori

man modal asing (PMA) dengan nama PT. Reefsekers Katherne



Lestari. Izin usaha yang diberikan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal Pusat di Jakarta.<sup>74</sup>

## 2. Pulau Kanawa

Pulau Kanawa merupakan sebuah pulau yang terletak di daerah Desa Pasir Putih, Kecamatan Komodo, Kabupaten Manggarai Barat, Nusa Tenggara Timur. Pulau ini memiliki keindahan alam dan bahari yang sangat mempesona terutama keindahan pantai dan kehidupan bawah laut yang sangat istimewa.

Pulau Kanawa merupakan pulau yang tidak berpenduduk serta salah satu pulau kecil yang terletak di bagian Barat Pulau Flores. Secara administrasi, pulau ini termasuk dalam wilayah Kecamatan Komodo Kabupaten Manggarai Barat, Provinsi Nusa Tenggara Timur.<sup>75</sup>



Gambar 2 : Kondisi Fisik Pulau Kanawa



ntang Kondisi Umum Pulau Kanawa. Diperoleh dari Kementerian dan Kelautan Indonesia, tanggal 19 Maret 2018.

Pulau Kanawa merupakan pulau kecil yang terletak di sekitar 15 km dari Labuan Bajo. Luas pulaunya sendiri tidak terlalu besar, hanya sekitar 26,89 hektar, namun keindahannya begitu menakjubkan. Pasirnya yang putih, air laut yang jernih, serta langitnya yang bersih merupakan salah satu andalan pulau ini. Pulau Kanawa memiliki koordinat geografis pada 8°29'41" LS dan 119°45'33" BT. Adapun batas-batas wilayah Pulau Kanawa adalah :<sup>76</sup>

- Utara : Selat Sape dan Batu Putih.
- Timur : Selat Sape
- Selatan : Selat Sape dan Pulau Pungu Besar
- Barat : Pulau Sebayoran Besar.

Pulau Kanawa memiliki topografi berbukit dengan variasi ketinggian antara 15-100 meter di atas permukaan laut. Vegetasi yang banyak tumbuh di pulau ini adalah vegetasi pantai di samping hamparan padang rumput (savana) yang mendominasi hampir seluruh wilayah pulau ini. Pulau Kanawa dikelola oleh PT. Kanawa Island (Mr. Massimiliano De Reviziis) sejak tahun 2010 dengan nilai investasi US\$ 35 Juta. Sedangkan *diving center* dikeola oleh Mr. Ed. Di pulau ini dibangun bungalow yang ada di bibir pantai dengan sebuah pelabuhan kecil didekatnya untuk melabuhkan perahu para wisatawan yang berkunjung ke Pulau Kanawa



ini. Informasinya, sebelum dikelola oleh warga Italia pulau ini berada dalam pengelolaan warga Labuan Bajo.<sup>77</sup>

## **B. Implementasi Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil oleh Pihak Asing**

Salah satu upaya dalam mewujudkan negara kesejahteraan adalah memberdayakan bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, terutama tanah sebagai permukaan bumi yang merupakan salah satu sumber kehidupan dan kemakmuran bagi rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). Tanah baik yang ada di daratan maupun di pesisir merupakan permukaan bumi yang harus diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistim kehidupan berbangsa dan bernegara, dan amanat konstitusi adalah politik pertanahan dan kebijakan pertanahan diarahkan untuk mewujudkan tanah sebagai sumber “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang meliputi penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah”.<sup>78</sup>

Hubungan antara masyarakat, perorangan, atau badan-badan hukum sebagai subjek hukum dengan tanah yang demikian dalam kenyataannya juga telah berlangsung lama di pulau-pulau kecil sebagai bagian wilayah Indonesia yang lebih spesifik. Hubungan hukum tersebut terjadi karena berbagai faktor, baik dari faktor ekonomi, ekologi, sosial budaya, dan politik. Hubungan hukum yang terlahir berkaitan dengan

ekonomi tercermin pada fakta bahwa sebagian besar pulau-pulau



Roestami, 2011. *Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Properti Bagi Asing*. Bandung. Hal. 5.

kecil di Indonesia ditawarkan kepada investor dalam rangka pengembangan pariwisata oleh pemerintah daerah.<sup>79</sup>

Kawasan pulau-pulau kecil di Indonesia memiliki potensi pembangunan yang cukup besar karena didukung oleh letaknya yang strategis dalam aspek ekonomi, pertahanan dan keamanan serta adanya ekosistem khas tropis dengan produktivitas hayati tinggi, yaitu terumbu karang (*coral reef*), padang lamun (*seagrass*), dan hutan bakau (*mangrove*). Ketiga ekosistem tersebut saling berinteraksi baik secara fisik maupun bentuk bahan organik, migrasi fauna, dan aktivitas manusia.<sup>80</sup> Adanya potensi pembangunan yang demikian, telah banyak mengundang minat pihak asing untuk berinvestasi dalam pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU PWP3K) merupakan dasar acuan yang memberikan kesempatan bagi pihak asing untuk melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia yang diperoleh berdasarkan izin penanaman modal. Namun, sejauh perkembangannya undang-undang ini masih akan diterbitkan turunannya dalam bentuk peraturan pemerintah terkait dengan izin pengelolaan pulau-pulau kecil, namun hingga saat ini belum ditetapkan.<sup>81</sup> Oleh karena itu,



---

Patittingi, Op.Cit. Hal. 5.  
28.

cara dengan Ahmad Aris selaku Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada  
an Kelautan dan Perikanan, tanggal 19 Maret 2018.

dalam menjalankan kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil dan sekitarnya masih mengacu pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN).<sup>82</sup> Adapun dasar acuan digunakannya Permen ATR/BPN mengingat salah satu fasilitas/kemudahan yang diberikan oleh pemerintah terhadap perusahaan penanaman modal adalah fasilitas dan kemudahan dalam memperoleh hak atas tanah,<sup>83</sup> sehingga dari segi pengaturannya mengacu pada kebijakan-kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil dalam bidang pertanahan yang telah diatur dalam Permen ATR/BPN.

Sebagaimana amanat dalam UU PWP3K bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan dengan tetap mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta mengakui dan menghormati masyarakat lokal dan masyarakat tradisional yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut. Oleh karena itu, guna untuk melaksanakan amanah tersebut, maka kebijaksanaan pemanfaatan pulau-pulau kecil untuk berbagai kepentingan sudah seharusnya memperoleh landasan hukum secara spesifik, agar benturan kepentingan bagi pihak-pihak terkait (khususnya antara masyarakat dengan investor) dapat dihindarkan.



<sup>82</sup> 1 huruf a UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Investasi asing di Indonesia sebagian besar juga terdapat di Kepulauan Labuan Bajo, Kabupaten Manggarai Barat, Nusa Tenggara Timur. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Perizinan Kabupaten Manggarai Barat tahun 2017 mengenai realisasi investasi penanaman modal asing (PMA), menunjukkan sudah terdapat 75 (tujuh puluh lima) perusahaan asing yang melakukan investasi di Indonesia yang sebagian diantaranya yang memperoleh izin pengelolaan pulau-pulau kecil, baik yang dilakukan dengan mendirikan kawasan *resort* (penyediaan akomodasi), penyediaan sarana wisata tirta, budidaya mutiara, maupun restoran. Fokus penelitian penulis diarahkan pada pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing yang mendirikan kawasan *resort* pada Kabupaten Manggarai Barat, dimana diantara 32 (tiga puluh dua) kawasan *resort* yang dikelola oleh asing penulis memilih 2 (dua) kawasan, yakni Pulau Bidadari dan Pulau Kanawa.

Penelitian yang diadakan pada kedua pulau tersebut, ditemukan bahwa pengelolaan Pulau Bidadari oleh pasangan suami isteri Mr. Ernest Lewandowski dan Kathleen Mitchinson (sekaligus sebagai Direktur PT. Reefseekers Katherne Lestari), Warga Negara Inggris yang memiliki izin resmi investasi dan kepemilikan lahan atas Pulau Bidadari. Dalam pengelolaan Pulau Bidadari terdapat gabungan saham antara Mr. Ernest Lewandowski dengan investor lain yang juga merupakan warga negara

sehingga kepemilikan modal dalam pengelolaan Pulau Bidadari



adalah 100 % (seratus persen) berbentuk pengelolaan modal asing,<sup>84</sup> karena pada saat itu belum ada ketentuan yang mengatur pengelolaan pulau-pulau kecil harus bermitra dengan pihak dalam negeri.<sup>85</sup> Namun, sejak lahirnya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya (selanjutnya disebut Permen Nomor PER.20/MEN/2008) mengatur sekurang-kurangnya 20% (dua puluh per seratus) modalnya berasal dari dalam negeri terhitung mulai sejak tahun pertama perusahaan didirikan.

Dalam pengelolaan Pulau Kanawa, pengelolaannya berdasarkan gabungan modal asing dari beberapa negara, yakni Spanyol, Italia, Belanda, New Zealand, dan Indonesia yang tergabung dalam PT. Kanawa Island, dimana yang berkedudukan sebagai Direktur adalah seorang warga negara Indonesia, yakni Ambrosius Silvan Loso. Pengelolaan Pulau Kanawa didasarkan pada Surat Izin Penanaman Modal Asing Nomor 2887/II/IP-PB/PMA/2015 tanggal 25 September 2015 dalam bidang penyediaan jasa akomodasi (cottage).

Pengelolaan Pulau Bidadari pertama kalinya didasarkan pada Surat Izin Usaha yang diberikan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Nomor 111/II/PMA/2001 tanggal 18 April 2001 yang diterbitkan oleh BKPM dalam bidang usaha penyediaan akomodasi (hotel bintang 3).



\_\_\_\_\_ cara dengan Mr. Ernest Lewandowski pada Kantor PT. Reefseekers Kathermest tanggal 3 Februari 2018.  
\_\_\_\_\_ cara dengan Ahmad Aris selaku Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada Kantor Kelautan dan Perikanan, tanggal 19 Maret 2018.

Selain itu, Ernest Lemwandowski juga mengantongi Izin Usaha Tetap (IUT) Nomor 364/t/Perseni/2001 tanggal 16 Juni 2001.<sup>86</sup>

Merujuk pada surat izin usaha yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Manggarai Barat (Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu), adapun kewajiban pemilik/pihak pengelola adalah sebagai berikut :

**PERTAMA :**

1. Menataati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pariwisata serta peraturan perundang-undangan lainnya.
2. Mematuhi dan menjaga norma-norma kesusilaan etika, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat, serta menjaga dan melestarikan lingkungan.
3. Memberikan pelayanan yang sama terhadap setiap tamu tanpa memandang kewarganegaraan, agama, serta kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
4. Diwajibkan memasang papan nama di depan tempat usaha, dengan miniatur Budaya Manggarai Barat.
5. Melaporkan perkembangan usaha (data tamu) setiap bulan pada Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Manggarai Barat

**KEDUA :** Izin usaha dapat dicabut apabila pemegang izin usaha ini melakukan pelanggaran dan tidak mematuhi persyaratan di atas serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pariwisata.

Berdasarkan kewajiban yang termuat dalam pemberian izin usaha tersebut menunjukkan bahwa pihak pengelola dalam menjalankan aktivitas usahanya, wajib tunduk pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dimana pelanggaran yang dilakukan berakibat pada pencabutan izin usaha.



mengenai Kondisi Umum Pulau Bidadari yang diperoleh dari Kementerian dan Perikanan.

Masuknya investor asing di Indonesia dalam bentuk penanaman modal asing didasari oleh kebijakan pemerintah yang membuka peluang kepada investor asing sejak awal sebagaimana terbukti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang kemudian diganti dan diatur secara menyeluruh dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut UU Penanaman Modal).

Pasal 1 angka 3 UU Penanaman Modal menyebutkan bahwa “Penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.”

Khususnya pada pengelolaan pulau-pulau kecil, Pasal 26A UU PWP3K mengatur bahwa :

- (1) Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan pemanfaatan perairan di sekitarnya dalam rangka penanaman modal asing harus mendapat izin Menteri.
- (2) Penanaman modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mengutamakan kepentingan nasional.
- (3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setelah mendapat rekomendasi dari bupati/wali kota.
- (4) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :
  - a. badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas;



- b. menjamin akses publik;
  - c. tidak berpenduduk;
  - d. belum ada pemanfaatan oleh Masyarakat Lokal;
  - e. bekerja sama dengan peserta Indonesia;
  - f. melakukan pengalihan saham secara bertahap kepada peserta Indonesia;
  - g. melakukan alih teknologi; dan
  - h. memperhatikan aspek ekologi, sosial, dan ekonomi pada luasan lahan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengalihan saham dan luasan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf f dan huruf h diatur dengan Peraturan Presiden.

Ditinjau dari aspek penanaman modal, kriteria dan persyaratan-persyaratan untuk memperoleh izin dari Menteri dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya adalah harus memenuhi ketentuan Pasal 26A ayat (4) UU PWP3K.<sup>87</sup> Bagi penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam Wilayah Republik Indonesia, kecuali hal tersebut ditentukan lain oleh undang-undang. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 26A ayat (4) huruf a jo. Pasal 5 ayat (2) UU Penanaman Modal.<sup>88</sup>

Ditinjau dari aspek badan usahanya, Pulau Bidadari maupun Pulau Kanawa pengelolaannya berbentuk penanaman modal asing membentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, dimana pengelolaan Pulau Bidadari atas nama PT. Reefseekers Katherneest Lestari dan Pulau Kanawa atas nama



<sup>87</sup> Cara dengan Ahmad Aris selaku Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada Bidang Kelautan dan Perikanan, tanggal 19 Maret 2018.

<sup>88</sup> Pasal 26A ayat (2) UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal : “Penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseoran terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.”

PT. Kanawa Island yang keduanya berkedudukan di Jalan Soekarno Hatta, Labuan Bajo, Kecamatan Komodo.

Pembentukan badan usaha dalam bentuk perseroan terbatas di Indonesia terhadap perusahaan penanaman modal asing sudah merupakan suatu ketentuan yang dipersyaratkan sebagaimana dalam ketentuan Pasal 26A ayat (4) huruf a UU PWP3K. Atas nama perseroan terbatas tersebut kemudian dijadikan sebagai dasar untuk mengajukan izin permohonan pengelolaan maupun pemanfaatan pulau-pulau kecil kepada Menteri dan sebagai dasar permohonan guna untuk memperoleh hak atas tanah.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa Pulau Bidadari maupun Pulau Kanawa adalah pulau yang tidak penduduk, dimana salah satu syarat untuk mendapatkan izin Menteri dalam pengelolaan pulau-pulau kecil adalah pulau tersebut adalah pulau yang tidak berpenduduk. (Pasal 26A ayat (4) huruf c UU PWP3K).

Selain itu, dalam pengelolaan pulau harus bekerja sama dengan peserta Indonesia. (Pasal 26A ayat (4) huruf e UU PWP3K). Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Permen Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya, dijabarkan prosedur untuk melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil.

Pasal 8 Permen Nomor PER.20/MEN/2008 menentukan bahwa :

Orang asing yang akan memanfaatkan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya mengajukan permohonan kepada Menteri dengan melampirkan :



- a. Pernyataan kesanggupan menggunakan fasilitas penanaman modal asing (PMA) sekurang-kurangnya 20% (dua puluh per seratus) modalnya berasal dari dalam negeri dihitung mulai sejak tahun pertama perusahaan didirikan;
  - b. rencana jenis usaha;
  - c. luasan penggunaan lahan;
  - d. luasan perairan yang akan dimanfaatkan;
  - e. rekomendasi dari gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya; dan
  - f. persetujuan dari instansi yang terkait dengan bidang usaha yang akan dilakukan;
- (2) Berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri memberikan persetujuan atau penolakan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya.
  - (3) Apabila permohonan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya disetujui, maka Menteri menetapkan persetujuan pemanfaatan yang dituangkan dalam berita acara.
  - (4) Apabila permohonan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya ditolak, maka Menteri menetapkan penolakan disertai dengan alasan yang sah.

Selanjutnya, Pasal 9 Permen Nomor PER.20/MEN/2008 mengatur

bahwa :

- (1) Berdasarkan persetujuan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) orang asing yang akan memanfaatkan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya wajib menggunakan fasilitas penanaman modal asing, serta mendirikan usaha berdasarkan hukum Indonesia dan berlokasi di Indonesia.
- (2) Persyaratan dan tata cara permohonan izin usaha di pulau-pulau kecil dan perairan sekitarnya disampaikan kepada instansi yang terkait sesuai dengan bidang usahanya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Permen Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Dan Perairan

di sekitarnya yang menentukan bahwa kesanggupan menggunakan penanaman modal asing (PMA) sekurang-kurangnya 20% (dua puluh per seratus) modalnya berasal dari dalam negeri dihitung mulai



sejak tahun pertama perusahaan didirikan.<sup>89</sup> Terkait dengan ketentuan di atas, sebagaimana telah disebutkan bahwa pengelolaan pulau Bidadari yang murni seluruhnya menggunakan modal asing, didasari oleh UU Penanaman modal yang berlaku secara umum di Indonesia.

Penulis berpandangan bahwa hal tersebut merupakan suatu yang lahir karena kebijakan pemerintah dalam UU Penanaman Modal. Makna kata “...menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri” dalam Pasal 1 angka 3 UU Penanaman Modal kemudian menjadi landasan oleh Mr. Ernest Lewandowski untuk melakukan investasi di Indonesia dengan modal seluruhnya dalam bentuk penanaman modal asing, mengingat pada saat itu belum diterbitkannya UU PWP3K.

Merujuk pada ketentuan tersebut di atas, dalam kaitannya dengan penempatan modal dalam pengelolaan pulau-pulau kecil, sejak awal pengelolaan Pulau Bidadari, yakni pada tahun 1998, menggunakan 100% (seratus persen) modal asing. Namun, pada tahun 2008, Kementerian Kelautan dan Perikanan mengeluarkan Permen Nomor PER.20/MEN/2008, yang salah satu ketentuan penanaman modal asing sekurang-kurangnya 20% (dua puluh per seratus) modalnya harus berasal dari dalam negeri terhitung mulai sejak tahun pertama perusahaan didirikan.



ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor EN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Dan Perairan Di Sekitarnya

Ahmad Aris selaku Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada Kementerian Kelautan dan Perikanan menjelaskan bahwa pihak asing yang melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil sebelum keluarnya Permen Nomor PER.20/MEN/2008, pada dasarnya bisa melakukan pengelolaan tanpa bermitra dengan pihak dalam negeri sampai izinya habis dan diperpanjang. Setelah izin tersebut diperpanjang, pihak asing diharuskan bermitra dengan pihak dalam negeri.<sup>90</sup>

Adapun izin pengelolaan Pulau Bidadari telah mengalami beberapa kali pembaharuan, dimana pembaharuan terakhir diberikan berdasarkan Surat Persetujuan PMA Nomor 820/I/IU/PMA 2017 tanggal 4 Juli 2017 yang berlaku sampai dengan 31 Oktober 2019).<sup>91</sup> Menanggapi ketentuan dalam Pasal 26A ayat (4) huruf e UU PWP3K dan Pasal 8 ayat (1) Permen Nomor PER.20/MEN/2008, Mr. Ernest menyatakan enggan untuk melakukan perubahan kepemilikan modal karena kebijakan yang diberikan oleh pemerintah sudah tidak bisa diubah dan sejak awal pemberiannya sudah disepakati demikian.<sup>92</sup>

Sedangkan, pada Pulau Kanawa, General Manajer PT. Kanawa Island, yaitu Wawan menjelaskan bahwa pada awalnya pengelolaan Pulau Kanawa dikelola oleh orang asing berkewarganegaraan Italia, yaitu Mr. Massimiliano De Reviziis dan *diving center* dikelola oleh Mr. Ed.



Wawan menjelaskan bahwa pada awalnya pengelolaan Pulau Kanawa dikelola oleh orang asing berkewarganegaraan Italia, yaitu Mr. Massimiliano De Reviziis dan *diving center* dikelola oleh Mr. Ed.

Wawan menjelaskan bahwa pada awalnya pengelolaan Pulau Kanawa dikelola oleh orang asing berkewarganegaraan Italia, yaitu Mr. Massimiliano De Reviziis dan *diving center* dikelola oleh Mr. Ed.

Wawan menjelaskan bahwa pada awalnya pengelolaan Pulau Kanawa dikelola oleh orang asing berkewarganegaraan Italia, yaitu Mr. Massimiliano De Reviziis dan *diving center* dikelola oleh Mr. Ed.

Namun, kemudian kepemilikan saham kemudian berubah menjadi gabungan modal dari beberapa negara yang juga mengikut sertakan investor Indonesia, yakni investor dari Spanyol, Italia, Belanda, New Zealand, dan Indonesia.<sup>93</sup> Gabungan kepemilikan modal asing dalam pengelolaan Pulau Kanawa yang mengikutsertakan Pemerintah Indonesia sudah merupakan ketentuan yang diatur dalam UU PWP3K maupun Permen Nomor PER.20/MEN/2008, mengingat PT. Kanawa Island baru lahir pada tahun 2015, yakni setelah berlakunya UU PWP3K dan Permen Nomor PER.20/MEN/2008, oleh karena itu pendirian PT. Kanawa Island yang tujuannya adalah untuk melakukan pengelolaan terhadap salah satu pulau kecil di Indonesia wajib tunduk pada ketentuan UU PWP3K maupun ketentuan dalam Permen Nomor PER.20/MEN/2008.

Penulis berpandangan bahwa sikap Mr. Ernest yang enggan untuk melakukan perubahan terhadap kepemilikan modalnya, dimana ia tetap ingin mengelola Pulau Bidadari dengan murni menggunakan modal asing menunjukkan suatu ketidaksesuaian dengan perkembangan hukum dalam pengelolaan pulau-pulau kecil dan pesisir di sekitarnya, yakni terhadap apa yang diatur dalam Pasal 26A ayat 4 huruf e UU PWP3K jo. Pasal 8 ayat (1) Permen Nomor PER.20/MEN/2008, dimana seharusnya setiap penanam modal baik dalam negeri maupun asing wajib untuk mengikuti ketentuan hukum yang berlaku, yakni harus bermitra dengan penanaman

alam negeri, yakni dengan melakukan pengalihan saham secara

\_\_\_\_\_ cara dengan Wawan, General Manager PT. Kanawa Island tanggal 26 Januari



bertahap kepada peserta Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 26A ayat (4) huruf f UU PWP3K.

Rekomendasi dari Gubernur/Walikota sesuai dengan kewenangannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1) huruf e Permen Nomor PER.20/MEN/2008 juga merupakan salah satu persyaratan yang dibutuhkan guna untuk memperoleh persetujuan dari Menteri. Menteri yang dimaksud adalah Menteri yang bertanggungjawab di bidang kelautan dan perikanan.<sup>94</sup> Guna untuk memperoleh keterangan yang mendukung penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan Ahmad Aris selaku Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada Kementerian Kelautan dan Perikanan yang menanggapi bahwa selama ini peran Kementerian Kelautan dan Perikanan terkait dengan pemberian persetujuan pengelolaan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Daerah setempat agar dikeluarkan izin.persetujuan dengan pulau tersebut, yang mana seharusnya pihak kementerian-lah yang harus mengeluarkan izin. Adapun koordinasi antara kementerian dan pemerintah daerah terkait dalam hal pemberian izin pengelolaan pulau-pulau kecil.

Merujuk pada Pasal 8 ayat (2) Permen Nomor PER.20/MEN/2008 telah mengatur bahwa “berdasarkan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri memberikan persetujuan atau penolakan atatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya.” Namun,

angka 4 PER.20/MEN/2008.



berdasarkan keterangan yang diperoleh, dalam praktiknya, justru kewenangan Menteri adalah hanya memberikan rekomendasi, dimana yang mengeluarkan izin adalah Pemerintah setempat.

Penulis berpandangan adanya fenomena tersebut disebabkan oleh tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang mengatunya. Merujuk pada ketentuan Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2017-2037 (selanjutnya disebut RZWP-3-K NTT) bahwa :

- (1) Ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) huruf b, berfungsi sebagai alat pengendali pemanfaatan ruang yang menjadi kewenangan pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan melalui proses administrasi dan teknis yang harus dipenuhi sebelum kegiatan pemanfaatan WP3K dilaksanakan, untuk menjamin kesesuaian pemanfaatan ruang WP3K yang ditetapkan dalam peraturan ini.
- (2) Ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), terdiri atas :
  - a. izin lokasi; dan
  - b. izin pengelolaan.
- (3) Izin lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian perairan pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap, yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada dasar keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil.
- (4) Izin pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan pulau-pulau kecil.
- (5) Izin lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan izin pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b diberikan Gubernur kepada :
  - a. orang perseorangan warga negara Indonesia;
  - b. korporasi yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia;
  - c. korporasi yang dibentuk oleh masyarakat.



Berdasarkan ketentuan Pasal 33 RZWP-3-K NTT menunjukkan kewenangan pemerintah daerah terhadap pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di sekitarnya adalah memberikan izin lokasi dan izin pengelolaan untuk menjamin kesesuaian pemanfaatan ruang. Ketentuan tersebut yang apabila diperbandingkan dengan ketentuan dalam Pasal 8 ayat (2) Permen Nomor PER.20/MEN/2008 yang sebelumnya telah memberikan kewenangan kepada Menteri untuk mengeluarkan izin pengelolaan menunjukkan suatu ketidaksesuaian aturan. Di satu sisi, kewenangan pemberian izin pengelolaan pulau-pulau kecil dilimpahkan kepada Peraturan Daerah setempat, sedangkan di sisi lain kewenangan pemberian izin dilimpahkan kepada Menteri. Hal ini menunjukkan timbulnya pertentangan aturan dalam hal pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di sekitarnya yang akan berdampak pada ketidakjelasan hukum mana yang akan digunakan, terlebih lagi apabila timbul permasalahan di kemudian hari. Oleh karena itu, sudah seharusnya pemerintah daerah bersama-sama dengan Kementerian melakukan koordinasi mengenai pihak mana yang seharusnya berwenang dalam mengeluarkan izin tersebut.

Sebagaimana telah diketahui bahwa dalam pengelolaan pulau-pulau kecil pada kenyataannya tidak hanya dikuasai oleh masyarakat lokal, tetapi juga oleh para investor asing yang memperoleh izin untuk

an kegiatan usaha tertentu. Seperti terhadap PT. Reefsekers  
est Lestari dan PT. Kanawa Island yang diberikan izin usaha



dalam bidang penyediaan akomodasi. Berdasarkan izin usaha penyediaan akomodasi tersebut, PT. Reefsekers Katherneest Lestari dan PT. Kanawa Island juga memerlukan tanah sebagai tempat berdirinya hotel atau resort yang dikelola. Dengan demikian, PT PMA tersebut juga tidak terlepas dari aspek pertanahan yang berlaku.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menentukan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah tersebut memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas peraturan perundang-undangan. Artinya seluruh tanah di Indonesia ini dapat dimiliki dan diberikan hak atas tanahnya kepada setiap warga negara Indonesia.

Terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing, apabila pihak asing tersebut bermaksud untuk berinvestasi, maka memang harus diberikan hak atas tanah yang merupakan fasilitas penanaman modal.<sup>95</sup>

Hal ini diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata

Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17

\_\_\_\_\_ cara dengan Ahmad Aris selaku Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada dan Kelautan dan Perikanan, tanggal 19 Maret 2018.



Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disingkat Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2016) menentukan bahwa “pulau-pulau kecil dapat diberikan hak atas tanah”. Namun, khusus terhadap pihak asing, hak atas tanah yang diberikan tidak sampai pada kepemilikan, melainkan hanya sebatas hak guna bangunan yang diberikan melalui perusahaannya ataupun dengan cara sewa menyewa.<sup>96</sup>

Mengenai hak-hak atas tanah yang pengelolaannya dilakukan oleh orang asing pengaturannya terdapat dalam Pasal 9 UUPA. Dalam Pasal 9 UUPA, secara jelas menyebutkan bahwa hanya Warga Negara Indonesia saja yang boleh mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Namun, dalam optimalisasi pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, negara bertanggung jawab atas pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam bentuk penguasaan kepada pihak lain (perseorangan atau swasta) melalui mekanisme perizinan.<sup>97</sup>

Ditinjau dari segi perolehan hak atas tanahnya, sebagaimana hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Hendrikus Juhedin,<sup>98</sup> bahwa pada Pulau Bidadari, untuk kepentingan izin lokasi, Mr. Ernest Lewandowski sebelumnya telah mengadakan jual beli tanah secara di bawah tangan dengan H. Yusuf Oekaja, seorang warga kelahiran Pulau Badjo, Kecamatan Komodo, Kabupaten Manggarai Barat. Hal ini



\_\_\_\_\_  
san Umum Paragraf 3 UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah  
n Pulau-Pulau Kecil.  
us Juhedin dalam Farida Patittingi. Op.Cit. Hal. 252.

didasarkan karena ditemukan adanya bukti berupa kuitansi jual beli seharga Rp. 495.000.000,- (empat ratus sembilan puluh lima juta rupiah). Jual beli tersebut diakui sendiri oleh Mr. Ernest, bahwa yang bersangkutan di bawah naungan PT. Reefseekers Kathernest Lestari telah membeli seluruh tanah di atas Pulau Bidadari setelah memperoleh petunjuk lisan dari Bupati Manggarai Barat, bahwa seluruh tanah di atas Pulau Bidadari adalah hak milik perorangan. Namun, kemudian setelah Ernest Lewandowski membayar seluruh harga yang ditentukan, yang bersangkutan kemudian diminta untuk mengajukan izin lokasi kepada Bupati Manggarai dan pada tahun 2003, izin lokasi atas Pulau Bidadari dikeluarkan oleh Bupati tetapi hanya meliputi sebagian Pulau Bidadari, yaitu 5 (lima) hektar dari 15 (lima belas) hektar yang telah dibeli oleh Mr. Ernest.<sup>99</sup> Mr. Ernest kemudian merasa dirugikan dengan keputusan Bupati tersebut.

Berkenaan dengan perolehan tanah Pulau Bidadari tersebut, selanjutnya Mr. Ernest atas nama PT. Reefseekers Kathernest Lestari memperoleh tanah berdasarkan Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan Nomor 01/550.2/24.16/2005 yang dikeluarkan oleh Bupati, dimana selanjutnya BPN menerbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 17, tanggal 9 Juli 2005 dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun.

Penulis berpendapat bahwa jual beli yang dilakukan secara di

ngan antara Mr. Ernest dengan H. Yusuf Oekaja, yakni antara

\_\_\_\_\_ cara dengan Mr. Ernest Lewandowski pada Kantor PT. Reefseekers Kathernest tanggal 29 Januari 2018.



pihak asing dengan penduduk lokal setempat merupakan suatu hal yang secara hukum tidak dapat dilakukan di Indonesia. Pasal 26 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa :

Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara, dengan ketentuan, bahwa pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Sebagai kelanjutan dari penelitian Hendrikus Juhedin, penulis melakukan wawancara dengan Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Kabupaten Manggarai Barat, yaitu Konstantinus Lalu yang menyatakan bahwa :<sup>100</sup>

Sampai saat ini belum ada hak milik atau hak guna bangunan yang diberikan kepada pihak asing secara pribadi, kecuali hak guna bangunan atas nama perusahaan penanaman modal asing tersebut. Terhadap kasus Mr. Ernest yang mengadakan jual beli secara di bawah tangan dengan penduduk lokal setempat, dari segi regulasi, jual beli yang dilakukan oleh Mr. Ernest tidak diakui. Oleh karena itu, pada saat pengurusan hak, jual beli tersebut dianggap batal demi hukum, dan status tanah berubah menjadi tanah negara. Selanjutnya, yang bersangkutan diminta untuk mengajukan izin lokasi kepada Bupati yang bersangkutan, dan atas dasar persetujuan pengajuan izin lokasi oleh PT. Reefseekers Kathernest Lestari BPN setempat mengeluarkan surat keputusan pemberian hak guna bangunan dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun kepada PT. Reefseekers Kathernest Lestari, bukan secara perorangan kepada Mr. Ernest.



Wawancara dengan Konstantinus Lalu selaku Kepala Seksi Hubungan Hukum pada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Manggarai Barat, tanggal 28 018.

Berdasarkan penjelasan yang diberikan oleh Konstantinus Lalu, dapat diketahui bahwa jual beli yang telah dilakukan secara di bawah tangan antara Mr. Ernest dengan H. Yusuf Oekaja pada dasarnya dianggap batal demi hukum karena objek jual beli adalah tanah hak milik, dimana jual beli yang diadakan bertujuan untuk mengalihkan hak milik secara pribadi kepada Mr. Ernest, seorang warga negara asing. Akibatnya, status tanah kembali menjadi tanah negara, meskipun Mr. Ernest telah membayar seluruh harga yang telah ditentukan, mengingat jual beli tanah hak milik dengan orang asing merupakan suatu hal yang dilarang sebagaimana dalam Pasal 9 jo. Pasal 26 ayat (2) UUPA. Penulis berpandangan bahwa perjanjian jual beli yang dianggap batal demi hukum dan status tanah jatuh menjadi tanah negara sudah merupakan konsekuensi hukum yang secara langsung timbul akibat pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 9 jo. Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Jatuhnya tanah kepada negara kembali memberikan kewenangan kepada negara tersebut untuk mengatur peruntukan tanah tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 UUPA.<sup>101</sup> Berkenaan dengan pengelolaan pulau Bidadari, sebagaimana kewenangan negara untuk mengatur peruntukan tanahnya dan guna untuk kepentingan izin

---

<sup>101</sup> Pasal 2 UUPA : Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk :

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;

3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.



melakukan usaha, berdasarkan pertimbangan Badan Pertanahan Kabupaten Manggarai Barat yang berkoordinasi dengan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Manggarai Barat, memberikan hak guna bangunan kepada PT. Reefseekers Kathernest Lestari, bukan kepada Mr. Ernest secara perorangan.

Berdasarkan kajian peraturan perundang-undangan, penulis menemukan bahwa pemberian hak guna bangunan kepada perusahaan PMA yang berbentuk perseroan terbatas merupakan suatu hal yang diperbolehkan di Indonesia dengan ketentuan badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas tersebut didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (vide Pasal 5 ayat (2) UU Penanaman Modal<sup>102</sup> jo. Pasal 36 ayat (1) UUPA<sup>103</sup>).

Namun, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya berdasarkan izin lokasi pengelolaan Pulau Bidadari yang disetujui oleh Bupati hanya meliputi 5 Ha, bukan meliputi keseluruhan pulau ( $\pm$  15 Ha), Mr. Ernest menyatakan keberatannya. Ia merasa dirugikan karena tidak sesuai dengan pembayaran yang telah dilakukan. Dari pemberian 5 Ha lahan

---

<sup>102</sup> Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal : "Penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan bukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang".  
<sup>103</sup> Pasal 36 ayat (1) UUPA : Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah :  
a. Warga Negara Indonesia;  
b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.



tersebut, penggunaan 10 Ha lainnya terbagi atas 3 Ha untuk penghijauan, 2 Ha untuk Pemda, dan 5,4 Ha untuk konservasi laut.<sup>104</sup>

Merujuk pada regulasi yang berlaku sekarang, Pasal 9 ayat (2) huruf a dan b Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PERMEN ATR/BPN) Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil telah menentukan bahwa penguasaan atas pulau-pulau kecil paling banyak 70% (tujuh puluh persen) dari luas pulau, atau sesuai dengan arahan rencana tata ruang wilayah provinsi/kabupaten/kota dan/atau rencana zonasi pulau kecil tersebut. Sedangkan, sisa paling sedikit 30% (tiga puluh persen) luas pulau kecil yang ada langsung dikuasai oleh negara dan digunakan dan dimanfaatkan untuk kawasan lindung, area publik, atau kepentingan masyarakat.

Menurut penulis persetujuan izin lokasi oleh Bupati yang memberikan 5 Ha lahan untuk pengelolaan Pulau Bidadari sudah merupakan kebijakan yang tepat adanya, karena dalam PERMEN ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2016 tidak terdapat ketentuan memberikan pengelolaan pulau-pulau yang meliputi seluruh luas lahan, melainkan paling banyak 70% (tujuh puluh persen). Oleh karena itu, sudah sepatutnya Mr. Ernest harus mengikuti prosedur hukum yang berlaku di Indonesia.



\_\_\_\_\_  
ncara dengan Konstantinus Lalu selaku Kepala Seksi Hubungan Hukum  
n pada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Manggarai Barat, tanggal 28  
018.

Selanjutnya, ditinjau dari segi perolehan hak atas tanah dalam pengelolaan Pulau Kanawa, atas nama PT. Kanawa Island juga diberikan hak guna bangunan sebagaimana tertuang dalam Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 1, tanggal 29 Desember 2009. Wawan, General Manajer Pulau Bidadari menjelaskan bahwa perolehan hak guna bangunan oleh PT. Kanawa Island diperoleh berdasarkan persetujuan/izin melakukan kegiatan usaha dari Bupati.<sup>105</sup> Adapun luas area yang digunakan adalah seluas 392,75 m<sup>2</sup> (tiga ratus sembilan puluh dua koma tujuh puluh lima meter persegi) dari ± 25.805 m<sup>2</sup> (dua puluh lima ribu delapan ratus lima meter persegi) lahan yang tersedia. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa apabila ditinjau dari segi regulasi, pengelolaan Pulau Kanawa sudah sesuai dengan ketentuan pengelolaan pulau-pulau kecil yang berlaku di Indonesia.

Merujuk pada Pasal 10 Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2016 jo. Pasal 26A ayat (4) huruf b UU PWP3K bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh pihak asing harus menjamin dan tidak boleh menutup akses publik. Dengan demikian, pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing harus pula memerhatikan kepentingan penduduk lokal dan masyarakat sekitar.

Terkait dengan ketentuan tersebut, penulis melakukan wawancara dengan penduduk lokal maupun nelayan sekitar Pulau Bidadari dan Pulau

. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan dengan Wawan,

wawancara dengan Wawan, General Manager PT. Kanawa Island tanggal 26 Januari



General Manager PT. Kanawa Island menjelaskan bahwa pihaknya tidak membatasi akses masuk kepada para penduduk lokal maupun wisatawan untuk berkunjung pada kawasan Pulau Kanawa, namun mereka menghimbau agar tetap menjaga kebersihan lingkungan.<sup>106</sup> Pernyataan tersebut juga dibenarkan oleh nelayan dan penduduk sekitar Pulau Kanawa, yang menyatakan bahwa pihak pengelola Pulau Kanawa memberikan akses bebas untuk memasuki kawasan pulau tersebut, baik terhadap wisatawan maupun penduduk lokal setempat.<sup>107</sup> Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam pengelolaan Pulau Kanawa telah mengindahkan ketentuan dalam Pasal 10 Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2016 jo. Pasal 26A ayat (4) huruf b UU PWP3K.

Sedangkan pada Pulau Bidadari, berdasarkan hasil observasi dan wawancara kepada nelayan maupun penduduk lokal sekitar, semuanya menyatakan bahwa Pulau Bidadari tidak dapat diakses secara bebas oleh penduduk sekitar.<sup>108</sup> Lurah Manggarai Barat, Syarifuddin Malik menambahkan, ia sering menerima laporan dari masyarakat bahwa para nelayan yang berlayar sekitar pulau yang dikelola oleh Mr. Ernest sering diusir oleh petugas Pulau Bidadari tersebut. Atas dasar laporan dari masyarakat tersebut, Syarifuddin Malik mengajukan komplain kepada staf Mr. Ernest Lewandowski pada PT. Reefseekers Kathernest Lestari, namun pihaknya selalu menyangkali bahwa mereka tidak pernah menutup



Wawancara dengan Wawan, General Manager PT. Kanawa Island tanggal 26 Januari  
Wawancara dengan 10 (sepuluh) nelayan dan penduduk lokal sekitar Pulau  
Wawancara dengan 10 (sepuluh) nelayan penduduk lokal sekitar Pulau Bidadari.

akses publik. Laporan dari masyarakat tersebut sulit dibuktikan sehingga sampai saat ini belum mendapatkan tanggapan yang serius dari pihak pemerintah.<sup>109</sup>

Menanggapi hal tersebut, Ahmad Aris selaku Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada Kementerian Kelautan dan Perikanan, berpendapat bahwa pembatasan akses publik sudah merupakan suatu kesalahan besar dan tidak diperbolehkan karena di Indonesia tidak boleh ada pulau pribadi (*privat island*) terlebih lagi dikelola oleh pihak asing. Semua warga negara Indonesia berhak untuk mengakses pulau untuk kegiatan apapun.<sup>110</sup>

Berkenaan dengan penutupan akses publik pada Pulau Bidadari, selanjutnya penulis juga mengadakan wawancara dengan pihak dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Manggarai Barat dan pihak Badan Pertanahan, mengingat keberadaan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu memiliki kewenangan dalam mengeluarkan izin pengelolaan dan tetap melakukan pemantauan/*monitoring* terhadap perusahaan penanaman modal yang sudah diberikan izin pengelolaan tersebut<sup>111</sup> Sementara, tugas Badan Pertanahan adalah melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan tanah



---

Wawancara dengan Syarifuddin Malik, Lurah Manggarai Barat, tanggal 28 Januari 2018.  
Wawancara dengan Ahmad Aris selaku Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada Kementerian Kelautan dan Perikanan, tanggal 19 Maret 2018.  
Wawancara dengan Abdurahman, Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Manggarai Barat, tanggal 29 Januari 2018.

berdasarkan alas hak yang telah diberikan pada perusahaan penanaman modal asing yang bersangkutan.<sup>112</sup>

Menanggapi tindakan pihak Mr. Ernest yang menutup akses publik, pihak Abdurahman pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Manggarai Barat dan pihak Badan Pertanahan Kabupaten Manggarai Barat memiliki tanggapan yang sama. Abdurahman menanggapi bahwa tidak semua akses Pulau Bidadari ditutup untuk publik. Pada area pantai bagian selatan pada dasarnya masih dilarang, namun pada bagian timur, sudah diperbolehkan dengan ketentuan masyarakat dihimbau untuk tidak merusak karang dan tidak melakukan pembakaran ikan guna untuk mencegah risiko kebakaran.<sup>113</sup> Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Manggarai Barat maupun pihak BPN berpandangan bahwa pembatasan akses publik adalah untuk menjaga kebersihan pulau, dan menjaga karang yang masih utuh. Pembatasan terhadap akses publik karena Mr. Ernest adalah pribadi yang sangat mencintai lingkungan dan guna untuk menjaga keutuhan terumbu karang.<sup>114</sup> Berdasarkan pernyataan yang dikemukakan oleh tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa Pulau Bidadari tidak menutup akses publik, melainkan hanya membatasi akses tersebut.

---

<sup>112</sup> Wawancara dengan Konstantinus Lalu selaku Kepala Seksi Hubungan Hukum Kabupaten Manggarai Barat, tanggal 28 Januari 2018.  
<sup>113</sup> Wawancara dengan Abdurahman, pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Manggarai Barat, tanggal 29 Januari 2018.  
<sup>114</sup> Wawancara dengan Konstantinus Lalu selaku Kepala Seksi Hubungan Hukum Kabupaten Manggarai Barat pada Kantor Pertanahan Kabupaten Manggarai Barat, tanggal 28 Januari 2018.



Pernyataan tersebut kemudian dibenarkan oleh Mr. Ernest sebagaimana hasil wawancara yang dilakukan. Mr. Ernest menambahkan alasan membatasi akses publik karena pertimbangan keamanan dan untuk menjaga kebersihan lingkungan, yang meliputi kebersihan laut, keutuhan karang, dan kelestarian binatang yang ada di pulau. Khususnya pada area laut, biasanya ditemukan nelayan yang memasang jangkar ataupun alat penangkap ikan yang tidak ramah lingkungan sehingga dapat merusak terumbu karang. Oleh karena itu, akses untuk masuk ke Pulau Bidadari dibatasi.<sup>115</sup>

Berdasarkan keterangan-keterangan yang diperoleh di atas, penulis berkesimpulan bahwa pembatasan akses publik tujuan utamanya adalah untuk menjaga kebersihan dan ketahanan lingkungan sekitar pulau. Kebersihan lingkungan memang sangat diperlukan guna untuk menjaga kelestarian dan keutuhan pulau sebagai suatu ekosistem. Namun, dalam kaitannya dengan ketentuan undang-undang, meskipun untuk menjaga kebersihan, pembatasan terhadap akses pulau dalam pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing adalah sesuatu yang dilarang, karena akan berimplikasi pada privatisasi terhadap 1 (satu) pulau yang tidak hanya meliputi daratan, namun secara tidak langsung termasuk pula perairan di sekitarnya.

Fenomena tersebut juga menimbulkan pelanggaran terhadap

tan negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD

wawancara dengan Mr. Ernest pada PT. Reefseekers Katherne Lestari tanggal 29 018.



NRI Tahun 1945, yang mengatur penguasaan bumi, air dan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam pasal ini menunjukkan kedaulatan negara terhadap sumber daya alam yang terdapat di wilayahnya. Oleh karena itu, pihak asing dalam mengelola pulau-pulau kecil yang ada di Indonesia tidak boleh melanggar kedaulatan negara dengan melakukan privatisasi, selain pulau tersebut baik daratan maupun perairannya merupakan bagian dari wilayah Indonesia, pemanfaatan sumber daya alam adalah hak utama dari rakyat atau masyarakat sekitar pulau.

Penulis berpandangan bahwa pemerintah Indonesia sendiri kurang menaruh perhatian terhadap masalah pengelolaan pulau oleh pihak asing, disamping sikap aparat dinas perizinan maupun BPN lebih cenderung menunjukkan keberpihakan kepada asing. Pengusaha asing lebih mendominasi dalam pengelolaan pulau dengan memanfaatkan kekuasaan pemerintah tetapi dalam hal ini kesejahteraan masyarakat pesisir kurang diperhatikan demi mendapat keuntungan besar.

Hal ini berdasarkan hasil wawancara yang diadakan kepada 10 (sepuluh) penduduk lokal sekitar Pulau Bidadari, khususnya para nelayan mengenai laporan/keluhan mereka yang diusir pada masuk ke area Pulau Bidadari belum mendapatkan tanggapan dari pihak pemerintah, sementara larangan-larangan tersebut sangat menyulitkan bagi mereka.

...ngan Mr. Ernest yang membatasi akses masuk ke dalam Pulau  
... dengan alasan banyaknya nelayan yang memasang alat



pengangkap ikan yang tidak ramah lingkungan serta jangkar yang dapat merusak terumbu karang malah menyudutkan para nelayan itu sendiri.

Ahmad Abdul Kadir, seorang penduduk lokal berpendapat bahwa sebaiknya pemerintah harus bersikap tegas dan teliti dalam mengeluarkan izin serta harus menjalin kerja sama dengan para nelayan dan mendiskusikan hal tersebut kepada masyarakat sekitar agar pengelolaan pulau oleh pihak asing mendapatkan pengakuan dari masyarakat.<sup>116</sup> Selanjutnya, Rasido, nelayan pada sekitar kepulauan di Manggarai Barat menyampaikan keluhannya bahwa seharusnya pengelola asing bisa lebih manusiawi terhadap nelayan kecil, mereka harus bisa membedakan yang mana jenis alat tangkap ikan yang di larang dan jenis alat tangkap yang diperbolehkan.<sup>117</sup>

Melihat keluhan-keluhan dari masyarakat, sudah seharusnya pemerintah setempat turun tangan menanggapi hal tersebut, terlebih lagi pembatasan akses ke dalam Pulau Bidadari yang menyebabkan mata pencaharian nelayan menjadi semakin sempit. Penataan kembali izin pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing dan penegakan terhadap sanksi sebagaimana telah dicantumkan dalam surat pemberian izin (seperti pencabutan izin usaha) sudah sepatutnya dilakukan dan aparat dinas perizinan sudah sepatutnya melakukan pengawasan secara berkala atau memberikan sanksi/teguran agar pihak PMA tidak melakukan



Wawancara dengan Ahmad Abdul Kadir DM, penduduk lokal Kabupaten Manggarai di Pulau Messah Desa Pasir Putih, tanggal 29 Januari 2018.  
Wawancara dengan Rasido, Nelayan sekitar Pulau Manggarai Barat, tanggal 29 Januari 2018.

tindakan semena-mena terhadap nelayan atas pemanfaatan sumber daya di pesisir Pulau Bidadari.

Guna untuk memperoleh tanggapan mengenai keluhan masyarakat sekitar pulau, khususnya para nelayan, penulis melakukan wawancara dengan Ahmad Aris selaku Kepala Subbidang Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada Kementerian Kelautan dan Perikanan. Adapun tanggapan Ahmad Aris yaitu bahwa terkait dengan hal tersebut, pihaknya sudah harus bertindak tegas dengan mengeluarkan sanksi, namun pihak kementerian tidak dapat berbuat banyak karena terbatas dengan aturan yang ada. Penyebab utamanya adalah disebabkan oleh tumpang tindihnya aturan, dimana dalam Perda RZWP3K NTT Tahun 2017-2037 menentukan adanya kewenangan Gubernur untuk menerbitkan izin lokasi maupun izin pengelolaan dan melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap perencanaan, pemanfaatan, dan pengelolaan wilayah pesisir. (vide Pasal 54 Perda RZWP3K NTT Tahun 2017-2037).<sup>118</sup>

Berdasarkan hal-hal demikian, dimana ketika sebuah pulau bermasalah dalam pengelolaannya, antara pihak Pemda dan Kementerian Kelautan dan Perikanan saling melemparkan tanggung jawab. Pihak Pemda melimpahkan kesalahan-kesalahan tersebut kepada pihak kementerian, sedangkan yang mengeluarkan izin adalah pihak Pemda.<sup>119</sup>

Pasal 10 ayat (1) Permen Nomor PER.20/MEN/2008 menentukan bahwa :

aan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pemanfaatan pulau-

wawancara dengan Ahmad Aris selaku Kasubid Pulau-Pulau Kecil dan Terluar pada Kementerian Kelautan dan Perikanan, tanggal 19 Maret 2018.



pulau kecil dan perairan di sekitarnya dilakukan oleh Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota sesuai dengan tanggung jawab dan kewenangannya masing-masing.”

Adanya kewenangan Pemda yang mengeluarkan izin khususnya terhadap pengelolaan Pulau Bidadari, sudah menjadi tanggung jawabnya pula untuk melakukan pembinaan dan pengawasan serta mencari upaya dan menyelesaikan masalah yang timbul dalam pengelolaan pulau tersebut. Seperti pada pembatasan akses Pulau Bidadari, seharusnya diperlukan adanya aparat Pemda yang melakukan pengawasan pada sekitar pulau tersebut dan memberikan sanksi apabila menemukan adanya pihak dari Pulau Bidadari yang melarang masyarakat lokal untuk masuk ke area tersebut.

Selain itu, penulis berpandangan bahwa dalam kaitannya dengan fenomena di atas, khususnya dalam pengelolaan Pulau Bidadari, adanya benturan kewenangan dalam mengeluarkan izin, juga menunjukkan bahwa regulasi yang mengatur mengenai pengelolaan pulau-pulau kecil belum terimplementasikan dengan baik. Pengelolaan pulau-pulau kecil dalam bentuk penanaman modal asing haruslah menunjukkan kegiatan penanaman modal yang mengutamakan kepentingan nasional sebagaimana ketentuan Pasal 26A ayat (2) UU PWP3K dan meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat pesisir sebagaimana

terdapat dalam Perda RZWP3K NTT Tahun 2017-2037.



Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa berbicara tentang implementasi hukum berarti berbicara mengenai pelaksanaan hukum itu sendiri dimana hukum diciptakan untuk dilaksanakan. Hukum tidak bisa lagi disebut sebagai hukum, apabila tidak pernah dilaksanakan. Pelaksanaan hukum selalu melibatkan manusia dan tingkah lakunya.<sup>120</sup>

Terkait dengan implementasi peraturan perundang-undangan terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan antara Pulau Bidadari dan Pulau Kanawa diperoleh perbedaan sebagai berikut :

- a. Dari segi modal yang digunakan, pengelolaan Pulau Kanawa berasal dari gabungan modal dari beberapa negara, yang salah satunya melibatkan peserta Indonesia, sedangkan pengelolaan Pulau Bidadari menggunakan 100% (seratus persen) modal asing.
- b. Dari segi aksesibilitas, Pulau Kanawa mengizinkan setiap orang untuk mengakses pulau tersebut, baik terhadap wisatawan maupun penduduk lokal, sedangkan pada Pulau Bidadari membatasi akses publik terhadap masyarakat lokal.

Hal tersebut menunjukkan bahwa tidak semua PMA yang melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil mengimplementasikan ketentuan pengelolaan pulau-pulau kecil yang berlaku di Indonesia, hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain :



Asshiddiqie, 2006. Op.Cit.

## 1. Ketaatan pihak asing untuk mengimplementasikan hukum

Ketaatan pihak asing akan memengaruhi pengimplementasian ketentuan hukum yang berlaku. Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa antara Pulau Kanawa dan Pulau Bidadari terdapat perbedaan dalam mengimplementasikan hukum terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil, dimana perbedaan yang paling mendasar yakni dalam mengimplementasikan ketentuan dalam UU PWP3K, yakni ketentuan Pasal 26A ayat (4) huruf b dan e yang telah menentukan bahwa pengelolaan pulau-pulau kecil harus menjamin aspek publik dan bekerja sama dengan peserta Indonesia, dimana pada Pulau Kanawa telah mengimplementasikan hal tersebut, dan tidak seperti halnya pada Pulau Bidadari.

Adapun penyebab tidak terimplementasikannya ketentuan tersebut pada dasarnya disebabkan oleh keenganan dari pihak Mr. Ernest sendiri selaku pihak pengelola Pulau Bidadari. Dibatasi aspek publik karena pertimbangan keamanan dan kebersihan lingkungan, dan tidak adanya kerja sama pengelolaan pulau dengan peserta Indonesia pada dasarnya karena Mr. Ernest tidak akan melakukan perubahan modal. Ia tetap berpegang teguh pada kebijakan awal yang diberikan pemerintah sebelum lahirnya ketentuan yang diatur dalam UU PWP3K.

Keenganan Mr. Ernest dalam mengimplementasikan ketentuan

dengan berbagai pertimbangan menunjukkan ketidaktaatan pada yang ada. Pembatasan terhadap akses publik telah melanggar



kedaulatan dan malah memarginalkan penduduk lokal setempat, serta tidak adanya kerja sama dengan peserta Indonesia akan berakibat pada penguasaan tanah secara besar-besaran oleh pihak asing yang selanjutnya akan bermuara pada pelanggaran terhadap konstitusi negara.

## **2. Sikap aparat pemerintah dalam menerapkan ketentuan hukum**

Aparat pemerintahan yang dimaksudkan adalah pihak Pemerintah Daerah, Pihak Kementerian Kelautan dan Perikanan, dan BPN yang memiliki keterkaitan dalam pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing. Sebagaimana hasil wawancara dengan Abdurahman pada dinas perizinan menjelaskan bahwa tim mereka selalu melakukan pengawasan, pemantauan/*monitoring* secara berkala terhadap kegiatan pengelolaan yang dilakukan pada setiap pulau, dimana apabila terdapat pelanggaran maka akan diterapkan sanksi sesuai dengan jenis pelanggarannya, baik pelanggaran yang dilakukan oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing. Namun, hingga saat ini belum ditemukan kendala yang berarti.

Wawancara selanjutnya juga dilakukan pada Kepala Seksi Hubungan Hukum pada Badan Pertanahan Kabupaten Manggarai Barat yang juga menjelaskan adanya upaya pengawasan yang dilakukan setiap tahun. Pengawasan yang dilakukan oleh BPN lebih cenderung pada pengecekan terhadap apa yang didirikan di atas hak atas tanah yang telah

, dan bagaimana pihak penanam modal mengalokasikan  
in mengenai penguasaan pulau yakni sebanyak-banyaknya 70%



dan 30% digunakan untuk pemanfaatan area publik. Adapun cara BPN menyikapi apabila terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh pihak asing adalah dengan memberikan teguran, baik lisan maupun tulisan.<sup>121</sup>

Namun, yang menjadi permasalahan adalah pada pihak Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Pemerintah Daerah setempat. UU PWP3K dan Permen Nomor PER.20/MEN/2008 memberikan kewenangan kepada pihak Kementerian untuk menyetujui pemberian izin pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing, sedangkan dalam Perda RZWP3K NTT Tahun 2017-2037 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menyetujui pemberian izin tersebut, dimana dalam praktiknya, kewenangan pihak kementerian saat ini pihak kementerian hanyalah sebatas memberikan rekomendasi agar dikeluarkan izin oleh pihak Pemda. Hal tersebut mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan yang berpengaruh terhadap tugas dan tanggung jawab mereka, khususnya apabila timbul permasalahan dalam pengelolaan pulau.

Menurut Andi Suriyaman Mustari Pide, dkk bahwa jika menilik implementasi sejumlah regulasi yang ada, hadirnya berbagai kebijakan yang tertuang dalam produk perundang-undangan kerap dinilai tendensius, bahkan saling tumpang tindih sehingga berimbas pada biasanya kepastian dan jaminan perlindungan hukum hak masyarakat,



\_\_\_\_\_  
ncara dengan Konstantinus Lalu selaku Kepala Seksi Hubungan Hukum pada  
rtanahan Kabupaten Manggarai Barat, tanggal 28 Januari 2018.

tidak terkecuali masyarakat adat yang berada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terluar.<sup>122</sup>

Penulis berpandangan bahwa sebagai jalan keluar dalam mengatasi pertentangan kedua aturan tersebut, aparat pemerintah seharusnya mengacu pada asas hukum "*Lex Superior Derogat Legi Inferiori*" yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah, sehingga kewenangan pemberian izin pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing adalah kewenangan Menteri terkait sebagaimana diatur dalam UU PWP3K dan Permen Nomor PER.20/MEN/2008, bukan oleh Pemerintah Daerah yang disebutkan dalam Perda RZWP3K NTT Tahun 2017-2037.

Selain itu, sebagai alternatif lain yang dapat dilakukan mengingat belum adanya aturan hukum yang secara khusus mengatur mengenai pengelolaan dan pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh pihak asing, pemerintah dapat membentuk suatu regulasi yang secara khusus dan spesifik yang mengatur mengenai hal tersebut. Dengan adanya regulasi yang secara khusus mengatur mengenai pengelolaan dan pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh pihak asing, selanjutnya dapat diterapkan asas hukum "*Lex Specialis Derogat Legi Generali*" yang artinya peraturan hukum yang lebih khusus mengesampingkan ketentuan hukum yang bersifat umum. Dengan demikian, penerapan asas-asas hukum tersebut

jadikan sebagai alternatif jalan keluar dalam mengatasi masalah

---

man Mustari Pide, dkk, 2017. *Hasil Penelitian Professorship UNHAS : an Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. Fakultas Hukum, Universitas in, Makassar. Hal. 8.



tumpang tindihnya aturan hukum yang ada dan menghilangkan ketidakpastian hak masyarakat, khususnya masyarakat sekitar pulau-pulau tersebut yang terkena dampak/imbis pengelolaan pulau-pulau kecil yang dikelola oleh pihak asing.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa dalam melaksanakan kegiatannya dalam pengelolaan Pulau Bidadari, Mr. Ernest membatasi akses publik. Berdasarkan tanggapan dari 10 (sepuluh) penduduk lokal sekitar, menyatakan hal tersebut belum mendapat respon dari pihak terkait,<sup>123</sup> sementara dari penjelasan di atas, pihak perizinan dan BPN selalu melakukan pengecekan dan pengawasan berkala terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil.

Penulis menilai tindakan Mr. Ernest yang membatasi akses publik merupakan suatu hal yang seharusnya tidak diperbolehkan karena pihak asing hanya diberikan kewenangan untuk mengelola daratan dan pulau berdasarkan pemberian haknya yang berdasarkan izin lokasi maupun izin pengelolaan yang diberikan. Fenomena tersebut sudah menimbulkan keresahan bagi masyarakat dan bertentangan dengan undang-undang sudah seharusnya pihak perizinan mengimplementasikan ketentuan dalam Pasal 71 ayat (2) UU PWP3K bahwa jenis sanksi yang diberlakukan terhadap pelanggaran pengelolaan pulau-pulau kecil adalah sanksi administratif, yang berupa peringatan, pembekuan sementara,

dan pencabutan izin lokasi. Namun, hingga saat ini realisasi kepada

diwawancara dengan 10 (sepuluh) penduduk lokal sekitar pulau Bidadari.



masyarakat lokal belum terwujudkan, dimana pada pihak penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu maupun pihak pertanahan tetap mendukung sikap Mr. Ernest tersebut.

### 3. Tingkat kesadaran hukum masyarakat

Kesadaran hukum masyarakat akan hak-haknya sangat berpengaruh dalam pengimplementasian suatu aturan. Pasal 17 UU PWP3K menegaskan bahwa “pemberian izin lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mempertimbangkan kelestarian Ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, masyarakat, nelayan tradisional, kepentingan nasional, dan hak lintas damai bagi kapal asing.” Berdasarkan ketentuan tersebut menunjukkan bahwa undang-undang telah menekankan adanya aspek perlindungan terhadap kepentingan masyarakat dan nelayan tradisional yang harus dipertimbangkan dalam pemberian izin lokasi. Namun, dalam fenomena yang terjadi, khususnya dalam pengelolaan pulau Bidadari yang sangat memarginalkan masyarakat lokal dan nelayan, malah menunjukkan suatu kondisi dimana masyarakat dan nelayan hanya tinggal diam dan sudah menanggapi bahwa larangan untuk mengakses Pulau Bidadari adalah merupakan suatu ketentuan yang harus ditaatinya.<sup>124</sup>

Tidak adanya tanggapan yang serius dari pihak penanaman modal dan pelayan perizinan terpadu Kabupaten Manggarai Barat membuat

masyarakat lokal maupun nelayan tinggal diam dan berhenti untuk

berinteraksi dengan Syarifuddin Malik, Lurah Manggarai Barat, tanggal 28 Januari



mengajukan keluhan. Sementara, dalam undang-undang pengelolaan pulau-pulau kecil menekankan pada pengutamaan terhadap kepentingan nasional dan kepentingan masyarakat lokal. Hal ini menunjukkan bahwa kesadaran hukum masyarakat untuk terus memperjuangkan hak-haknya masih kurang, dimana seharusnya partisipasi masyarakat sangat diperlukan, seperti dalam memberikan masukan dan pendapat terhadap pengambilan kebijakan oleh pemerintah dalam pengelolaan pulau-pulau kecil.

Terkait dengan pengelolaan Pulau Bidadari, masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil tidak diperhatikan, sehingga mereka hanya dapat menerima kenyataan yang demikian, apalagi dengan adanya pengelolaan pulau oleh orang asing yang dapat menyebabkan matinya mata pencaharian mereka karena didominasi dan dikuasai oleh pemilik modal, selain tindakan pengelolaan yang semakin memarginalkan masyarakat lokal.

Pengelolaan pulau-pulau kecil pada dasarnya merupakan suatu pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antarsektor, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>125</sup> Tujuan utama pengelolaan pulau-

kecil khususnya bagi pihak asing baik yang diatur dalam Perda

1 angka 1 UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil.



RZWP3K maupun dalam UU PWP3K pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, disamping meningkatkan pendapat dari daerah yang bersangkutan. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Selanjutnya, merujuk pada Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUPA menegaskan bahwa :

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas menunjukkan bahwa undang-undang telah mengatur bahwa kekayaan alam yang dimiliki di Indonesia adalah milik rakyat Indonesia seutuhnya dengan sifatnya yang abadi. Pasal 26A ayat (2) UU PWP3K menegaskan bahwa "penanaman modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mengutamakan kepentingan nasional". Namun, dalam kenyataannya, meskipun Indonesia yang memiliki beribu-ribu pulau serta kaya akan sumber daya alam di dalamnya, pengelolaan atas sumber daya alam tersebut dilimpahkan

pihak asing.



Mudahnya perolehan izin bagi investor asing dalam melakukan kegiatan usaha semakin mempersempit peluang masyarakat lokal untuk berusaha, dimana sebagian besar masyarakat, menjadi pekerja atas perusahaan yang dipimpin oleh pihak asing tersebut. Oleh karena itu, penataan kembali aspek perizinan dalam pengelolaan pulau-pulau kecil dan analisis terhadap eksistensi penguasaan tanah pulau-pulau kecil sangat dibutuhkan agar tidak menimbulkan permasalahan tersendiri dalam pengambilan keputusan pemberian izin pengelolaan oleh pihak pemerintah.

### **C. Implikasi Hukum Terhadap Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Oleh Pihak Asing**

Diketahui bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Permen Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya dapat diberikan kepada :

- (a) orang perseorangan;
- (b) badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau
- (c) masyarakat adat.

Selanjutnya, dalam ayat Pasal 4 ayat (2) mengatur bahwa Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga diberikan kepada orang

dengan persetujuan Menteri. Dalam Peraturan Menteri ini orang zinkan untuk melakukan pemanfaatan, tetapi tidak ada penjelasan



lebih lanjut mengenai jangka waktu untuk melakukan pemanfaatan tersebut. Hal ini tentu saja dapat merugikan rakyat dan Negara Indonesia jika jangka waktu tidak diatur karena bisa saja pemanfaatan dilakukan dalam waktu yang sangat lama sehingga hanya menguntungkan orang asing tersebut, yang nantinya akan membahayakan negara ini dan bisa mengakibatkan pulau-pulau kecil itu dikuasai oleh orang asing.

Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan sekitarnya diprioritaskan untuk salah satu atau lebih kepentingan berikut :<sup>126</sup>

- a) Konservasi;
- b) pendidikan dan pelatihan;
- c) penelitian dan pengembangan;
- d) budidaya laut;
- e) pariwisata;
- f) usaha perikanan dan kelautan secara lestari;
- g) pertanian organik; dan/atau
- h) peternakan.

Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya dapat dimanfaatkan antara lain untuk usaha pertambangan, permukiman, industri, perkebunan, transportasi, dan pelabuhan, kecuali untuk konservasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan, wajib.<sup>127</sup>



---

Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor EN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya. 3 ayat (2) dan (3) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor EN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan.

- a) sesuai dengan rencana zonasi;
- b) memenuhi persyaratan pengelolaan lingkungan;
- c) memperhatikan kemampuan sistem tata air setempat; dan
- d) menggunakan teknologi yang ramah lingkungan.

Adanya rencana zonasi sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 4 Tahun 2017 tentang RZWP-3-K NTT Tahun 2017-2037 berfungsi sebagai instrumen penataan ruang di perairan laut, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, disamping sebagai acuan dalam pemanfaatan ruang di perairan laut, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.<sup>128</sup>

Pulau Bidadari yang dikelola oleh Mr. Ernest Lewandowski (PMA asal Inggris) dan sekaligus merupakan Direktur PT. Reefseekerst Khaternest Lestari, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, mendapat hak dasar pengelolaan berdasarkan Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Bangunan Nomor 01/550.2/24.16/2005 yang selanjutnya menjadi dasar terbitnya Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 17, tanggal 9 Juli 2005 dengan jangka waktu selama 30 (tiga puluh tahun) atas 5 (lima) hektar tanah di Pulau Bidadari. Adapun bentuk pengelolaan yang dilakukan oleh Mr. Ernest Lewandowski adalah dalam sektor pariwisata (*resort*) dengan membangun jajaran *bungalow* dan lokasi *diving*. Sama halnya dengan Pulau Bidadari, perolehan hak atas tanah dalam pengelolaan Pulau Kanawa, atas nama PT. Kanawa Island juga diberikan

hak atas tanah dan bangunan sebagaimana tertuang dalam Sertifikat Hak Guna

Bangunan Nomor 17, tanggal 9 Juli 2005 dengan jangka waktu selama 30 (tiga puluh tahun) atas 5 (lima) hektar tanah di Pulau Bidadari. Adapun bentuk pengelolaan yang dilakukan oleh Mr. Ernest Lewandowski adalah dalam sektor pariwisata (*resort*) dengan membangun jajaran *bungalow* dan lokasi *diving*. Sama halnya dengan Pulau Bidadari, perolehan hak atas tanah dalam pengelolaan Pulau Kanawa, atas nama PT. Kanawa Island juga diberikan



Bangunan Nomor 1, tanggal 29 Desember 2009. Perolehan hak guna bangunan oleh PT. Kanawa Island diperoleh berdasarkan peningkatan hak dari tanah negara berdasarkan persetujuan/izin melakukan kegiatan usaha dari Bupati.

Pemberian hak guna bangunan yang didasari oleh permohonan izin lokasi oleh PT. Reefseekerst Khaternest Lestari dan PT. Kanawa Island ini senyatanya telah memberikan implikasi hukum khususnya kepada masyarakat sekitar Pulau Bidadari dan Pulau Kanawa. Seperti halnya yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa Pasal 10 Permen ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2016 jo. Pasal 26A ayat (4) huruf b UU PWP3K bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh pihak asing harus menjamin dan tidak boleh menutup akses publik. Dengan demikian, pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing harus pula memerhatikan kepentingan penduduk lokal dan masyarakat sekitar.

Terkait dengan pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh pihak asing harus menjamin dan tidak boleh menutup akses publik, PT. Kanawa Island tidak membatasi akses masuk kepada para penduduk lokal maupun wisatawan untuk berkunjung pada Pulau Kanawa, namun mereka menghimbau agar tetap menjaga kebersihan lingkungan. Sedangkan, pada Pulau Bidadari, tidak dapat diakses secara bebas oleh penduduk sekitar. Hal tersebut berdampak negatif bagi penduduk lokal khususnya

a nelayan.



Dalam kaitannya dengan kepastian hukum, yang menekankan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan *yustiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.<sup>129</sup> Sedangkan menurut E. Fernando M. Manulang mengemukakan pengertian kepastian hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang sewenang-wenang, sehingga hukum memberikan tanggungjawab pada negara untuk menjalankannya dalam hal ini tampak relasi antara persoalan kepastian hukum dengan negara.<sup>130</sup>



---

Zainal. 2012. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.  
Ando M. Manulang. 2007. *Menggapai Hukum Berkeadilan. Tinjauan Hukum dan Antinomi Nilai*. Buku Kompas, Jakarta.

Kepastian hukum merupakan wujud asas legalitas (*legaliteit*) dimaknai oleh Sudargo Gautama dari dua sisi, yakni :<sup>131</sup>

1. dari sisi warga negara, sebagai kelanjutan dari prinsip pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan adalah pelanggaran terhadap hak-hak individual itu hanya dapat dilakukan apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum.
2. dari sisi negara, yaitu tiap tindakan negara harus berdasarkan hukum. Peraturan perundang-undangan yang diadakan terlebih dahulu merupakan batas kekuasaan bertindak negara.

Mengetahui fakta yang terjadi di masyarakat mengenai penutupan akses publik maka kepastian hukum belum terpenuhi. Pasalnya, telah ada aturan (legalitas) yang mengatur mengenai pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh pihak asing harus menjamin dan tidak boleh menutup akses publik sebagaimana dalam Pasal 26A UU PWP3K, yang seharusnya dipenuhi PT. Reefseekerst Khaternest Lestari meskipun diketahui bahwa alasan dari PT. Reefseekerst Khaternest Lestari melakukan penutupan karena untuk menjaga kebersihan pulau dan menjaga karang yang masih utuh. Penulis berpandangan bahwa tidak terimplementasikannya ketentuan tersebut, menghilangkan kepastian hukum yang telah diberikan oleh undang-undang kepada masyarakat Indonesia, ketentuan mana yang mengandung hak masyarakat Indonesia untuk mengakses pulau-pulau



---

<sup>131</sup> Sudargo Gautama. 1973. *Pengertian tentang Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta.

sekalipun pengelolaannya dilakukan oleh pihak asing. Dengan demikian, hal tersebut sangat merugikan masyarakat Indonesia.

Disamping itu, adanya ketidaksesuaian aturan pihak yang berwenang dalam menyetujui izin lokasi dan izin pengelolaan sebagaimana yang diatur dalam Perda RZWP3-K NTT dan dalam Permen Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya. Dalam Permen Nomor PER.20/MEN/2008 memberikan kewenangan kepada pihak Kementerian untuk menyetujui pemberian izin pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing, sedangkan dalam Perda RZWP-3-K NTT memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menyetujui pemberian izin tersebut.

Penulis berpandangan bahwa hal tersebut menunjukkan tumpang tindihnya kewenangan yang berpengaruh pada ketidakpastian hukum mana yang akan digunakan, pihak mana yang akan dipersalahkan dalam pemberian izin apabila timbul permasalahan di kemudian hari dalam pengelolaan pulau.

Selain itu, dalam Pasal 26A ayat (2) UU PWP3K mengatur bahwa “penanaman modal asing harus mengutamakan kepentingan nasional”. Penutupan akses publik berkaitan erat dengan kepentingan nasional, pasalnya kepentingan nasional yang dimaksud adalah kepentingan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan

Indonesia.



Dalam teori kepentingan nasional dijelaskan bahwa negara dipandang sebagai pelindung wilayah, penduduk, dan cara hidup yang khas dan berharga. Demikian karena negara merupakan sesuatu yang esensial bagi kehidupan warga negaranya. Tanpa negara dalam menjamin alat-alat maupun kondisi-kondisi keamanan ataupun dalam memajukan kesejahteraan, kehidupan masyarakat jadi terbatas.

Kepentingan Nasional (*National Interest*) adalah tujuan-tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan kebutuhan bangsa/negara atau sehubungan dengan hal yang dicita-citakan. Dalam hal ini kepentingan nasional yang relatif tetap dan sama diantara semua negara/bangsa adalah keamanan (mencakup kelangsungan hidup rakyatnya dan kebutuhan wilayah) serta kesejahteraan. Kedua hal pokok ini yaitu keamanan (*Security*) dari kesejahteraan (*Prosperity*). Kepentingan nasional diidentikkan dengan dengan “tujuan nasional”. Namun, dengan adanya pembatasan akses publik, berdampak pada pembatasan kesejahteraan dan kehidupan masyarakat sekitar Pulau Bidadari yang melakukan aktifitas sehari-hari khususnya yang bekerja sebagai nelayan.

Implikasi hukum terhadap pengelolaan pulau oleh pihak asing dengan adanya pembatasan akses publik, juga melanggar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang mengatur penguasaan bumi, air dan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

melanggar kedaulatan negara yakni terhadap sumber daya alam yang dapat di wilayah pulau tersebut.



Dalam teori kedaulatan negara dijelaskan bahwa kedaulatan ialah kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh suatu Negara untuk secara bebas melakukan berbagai kegiatan sesuai kepentingannya asal saja kegiatan tersebut tidak bertentangan dengan hukum internasional. Sesuai konsep hukum internasional kedaulatan memiliki tiga aspek utama yaitu:<sup>132</sup>

1. Aspek ekstern kedaulatan adalah hak bagi setiap Negara untuk secara bebas menentukan hubungannya dengan berbagai Negara atau kelompok-kelompok lain tanpa tekanan atau pengawasan dari Negara lain.
2. Aspek intern kedaulatan ialah hak atau wewenang eksklusif suatu Negara untuk menentukan bentuk lembaga-lembaganya, cara kerja lembaga-lembaganya tersebut dan hak untuk membuat undang-undang yang diinginkannya serta tindakan-tindakan untuk mematuhi.
3. Aspek teritorial kedaulatan berarti kekuasaan penuh dan eksklusif yang dimiliki oleh Negara atas individu-individu dan benda-benda yang terdapat di wilayah tersebut.

Bodin berpendapat hakikat negara terletak pada kedaulatan. Sedangkan Kedaulatan menurut George Jellinek adalah kekuatan yang tidak diturunkan dari sesuatu kekuatan atau kekuasaan lain yang derajatnya lebih tinggi. Kekuatan asli itu merupakan kekuasaan tertinggi



Mauna. 2005. *Hukum Internasional*, Alumni, Bandung. hal. 24.

dan di atasnya tidak ada kekuasaan lain. Negara adalah organisasi yang dilengkapi dengan sesuatu kekuatan Asli.<sup>133</sup>

Membahas tentang pulau-pulau yang merupakan bagian kedaulatan negara yang dalam hal ini dikelola oleh orang asing, tentunya berkaitan dengan negara dalam hal ini diwakili oleh Pemerintah daerah yang memiliki wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, yang salah satunya mengenai pemanfaatan sumber daya alam. Sumber daya alam tersebut harus dikelola dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sehingga negara mempunyai kekuasaan untuk mengatur wilayahnya sendiri dengan membuat suatu aturan untuk menciptakan ketertiban.

Kedaulatan wilayah merupakan aspek penting dari suatu negara. Pelanggaran terhadap kedaulatan wilayah suatu negara dapat diindikasikan kekuasaan tertinggi negara tersebut tidak diakui. Dalam kaitannya dengan pengelolaan Pulau Bidadari, pembatasan akses publik tujuannya adalah untuk menjaga kebersihan dan ketahanan lingkungan sekitar pulau. Kebersihan lingkungan memang sangat diperlukan guna untuk menjaga kelestarian dan keutuhan pulau sebagai suatu ekosistem. Namun, dalam kaitannya dengan ketentuan undang-undang, pembatasan terhadap akses pulau dalam pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak

adalah sesuatu yang dilarang, karena akan berimplikasi pada

---

o. 2002. *Ilmu Negara*. CV. Armico, Bandung. Hal. 33.



privatisasi dan penguasaan pulau kecil bagi pihak asing bahkan lebih buruknya adalah kepemilikan oleh asing jika tidak diperhatikan secara serius.

Akan tetapi, dari implikasi yang ada terhadap penelitian yang dikaji oleh penulis, memungkinkan ada implikasi atau dampak positif dari pengelolaan pulau-pulau oleh pihak asing, misalnya dari dampak positif yaitu :

1. menciptakan lapangan kerja di wilayah tersebut sehingga akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat lokal dan mengurangi jumlah pengangguran, dimana hal ini dapat mempengaruhi tingkat pendapatan daerah.
2. dengan membaiknya keadaan ekonomi penduduk pulau dapat meminimalisir tindak kejahatan ekonomi di sana.
3. adanya pengelolaan pulau-pulau kecil yang terencana dengan baik maka potensi pariwisata di sana dapat dihidupkan yang akan menjadi ajang promosi bagi Indonesia khususnya daerah setempat untuk memperkenalkan potensi sumber daya alam yang ada di pulau-pulau kecil tersebut. Sehingga dapat menarik turis domestik maupun asing yang dapat menambah devisa negara.

Meskipun demikian dari dampak positif di atas tentu ada dampak negatif yang dapat terjadi dari pengelolaan pulau-pulau kecil oleh orang

tersebut karena tidak semua tindakan pengelolaan dapat menguntungkan masyarakat pulau, seperti yang telah dijelaskan oleh



penulis sebelumnya terkait dengan pembatasan akses publik dan tidak terpenuhinya kepentingan nasional bangsa. Hal tersebut dimungkinkan karena misalnya :

1. adanya pihak yang lebih mementingkan keuntungan pribadi dengan tidak memperhatikan keadaan sekitar. Masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil tidak diperhatikan, sehingga yang miskin tetap miskin apalagi dengan adanya pengelolaan pulau oleh orang asing yang dapat menyebabkan matinya mata pencaharian mereka karena didominasi dan dikuasai oleh pemilik modal.
2. tidak jarang terjadi praktik eksploitasi terhadap SDA yang dapat mengakibatkan rusaknya lingkungan sekitar dan akan menyebabkan kelangkaan SDA nantinya.

Jika hal tersebut terjadi maka kemanfaatan hukum tidak terpenuhi. Diketahui bahwa dalam teori kemanfaatan adalah sebuah teori dari segi etika normatif yang menyatakan bahwa suatu tindakan yang patut adalah yang memaksimalkan penggunaan (*utility*), biasanya didefinisikan sebagai memaksimalkan kebahagiaan dan mengurangi penderitaan. Teori kemanfaatan yang disebut juga sebagai teori "*utilitarianisme*" berasal dari kata Latin *utilis*, yang berarti berguna, bermanfaat, berfaedah, atau menguntungkan. Istilah ini juga sering disebut sebagai teori kebahagiaan terbesar (*the greatest happiness theory*).

tujuan hukum adalah kedamaian hidup manusia yang meliputi hubungan antara pribadi dan ketenangan intern pribadi, yaitu :  
mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi masyarakat.



2. Menciptakan keadilan dan ketertiban.
3. Menciptakan pergaulan hidup antar anggota masyarakat.
4. Memberi petunjuk dalam pergaulan masyarakat.

Apabila terjadi praktik eksploitasi terhadap SDA yang dapat mengakibatkan rusaknya lingkungan sekitar dan akan menyebabkan kelangkaan SDA serta adanya pihak yang lebih mementingkan keuntungan pribadi dengan tidak memperhatikan keadaan sekitar khususnya masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil, maka kesejahteraan masyarakat tidak terpenuhi.

Oleh karena itu, untuk mengatasi dampak/implikasi negatif terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil, analisis terhadap eksistensi undang-undang yang mengatur mengenai pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sangat diperlukan karena apabila konflik tersebut terus dibiarkan maka akan berpengaruh terhadap penurunan potensi ekonomi, ekologi, sosial budaya dari sebuah pulau-pulau kecil.<sup>134</sup>

#### a. Aspek Ekonomi

Pengelolaan sumber daya harus memprioritaskan kepentingan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat guna menjamin kelangsungan ekonomi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Potensi ekonomi di wilayah pulau-pulau kecil memiliki peran ekonomi yang sangat penting karena memiliki potensi sumber daya alam dan

h-jasa lingkungan yang sangat besar, yang bilamana dikelola dengan baik akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah

---

Patittingi. Op.Cit. Hal. 272.



tersebut.<sup>135</sup> Namun, harus diakui bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil khususnya di Kabupaten Manggarai Barai belum berimbang, berkeadilan, dan berkelanjutan, dimana masih banyak masyarakat yang belum beranjak sejahtera dan makmur. Untuk itu diperlukan kelautan dan perikanan. Rencana tata ruang/rencana zonasi perlu dibuat agar semua jenis industri mulai hulu hingga hilir saling mendukung dalam satu kawasan.

b. Aspek Ekologi

Telah terbukti bahwa ekosistem pesisir dan laut pulau-pulau kecil berfungsi sebagai pengatur iklim global, siklus hidrologi dan biogeokimia, penyerap limbah, sumber plasma nutfah, sumber energi alternatif, dan sistem penunjang kehidupan lainnya. Oleh karena itu, pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil harus ditopang oleh peraturan perundang-undangan yang mampu mengatur secara komprehensif dan holistik tentang berbagai kepentingan yang ada dalam wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sehingga potensi-potensi yang dimiliki tersebut dapat menjadi sumber kesejahteraan bagi masyarakat.

c. Aspek Sosial Budaya

Pengelolaan pulau-pulau kecil terutama bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat penghuninya. Sebagian besar penduduk

u-pulau kecil memiliki sarana dan prasana yang sangat terbatas,

---

2016. *Disertasi* : *Penataan Wilayah Pesisir dan dan Laut Dalam Perspektif n Keadilan*. Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar. Hal. 297.



bahkan tergolong miskin, sebagaimana penduduk lokal sekitar Pulau Bidadari yang sebagian besar bermata pencaharian sebagai nelayan. Oleh karena itu, pemerintah seharusnya dalam pengelolaan pulau-pulau kecil sejak awal lebih mengutamakan kepentingan masyarakat, seperti adanya keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan pulau yang dimulai sejak tahap perencanaan sampai dengan tahap *monitoring* dan evaluasi yang sebenarnya sangat diperlukan.

d. Aspek Hukum dan Kelembagaan

Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil hanya dapat dilakukan secara optimal apabila menerapkan aturan yang tegas, konsisten, dan berwibawa.<sup>136</sup> Pelanggaran terhadap pemanfaatan ruang, khususnya yang dilakukan oleh pihak asing yang mengelola pulau-pulau kecil berimplikasi pada pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Berdasarkan fakta bahwa penegakan hukum di kawasan pesisir dan laut masih lemah.<sup>137</sup> Belum ada sanksi yang tegas terhadap pelaku pelanggaran sehingga belum menimbulkan efek jera bagi pihak-pihak yang melanggar. Sementara itu, kelembagaan aparat penegak hukum dapat diperkuat, agar setiap pelanggar dapat diproses dan dikenakan sanksi hukum secara adil.



al. 298.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing belum sepenuhnya mengimplementasikan peraturan perundang-undangan yang ada. Khususnya dalam pengelolaan Pulau Bidadari dan Pulau Kanawa terdapat perbedaan dalam menerapkan aturan hukum, yakni terhadap ketentuan Pasal 26A UU Nomor 1 Tahun 2014, baik dari segi modal yang digunakan dan aksesibilitas publik, dimana Pulau Bidadari menggunakan 100 % modal asing dan membatasi akses publik. Tidak terimplementasikannya ketentuan hukum yang mengatur mengenai pengelolaan pulau-pulau kecil menunjukkan ketidak-konsistenan hukum yang dipengaruhi oleh rendahnya ketaatan pihak asing tersebut akan ketentuan hukum yang berlaku, sikap aparat yang tidak tegas, dan rendahnya kesadaran hukum masyarakat yang dirugikan untuk memperjuangkan hak-haknya.
2. Pengelolaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing secara eksplisit berimplikasi pada ketentuan hukum yang ada. Khususnya terhadap pemberian hak guna bangunan terhadap PT. Reefseekerst Khaternest Lestari yang membangun jajaran *bungalow* dan lokasi *diving* di Pulau Bidadari menyebabkan terjadinya pelanggaran terhadap Pasal 33 ayat

JUD NRI Tahun 1945 akibat privatisasi yang dilakukan oleh PMA



karena membatasi akses publik, memarginalkan masyarakat lokal dan kepentingan nasional, serta tidak terwujudnya kepastian hukum.

## **B. Saran**

1. Kepada pemerintah, hendaknya membuat peraturan yang lebih khusus dan spesifik bagi pihak asing untuk menguasai dan mengelola pulau-pulau kecil serta lebih tegas dalam memberikan izin pengelolaan pulau-pulau kecil kepada pihak asing dengan mengacu pada ketentuan perundang-undangan yang ada. Terhadap pihak asing yang melakukan pelanggaran, pemerintah seharusnya memberikan sanksi yang tegas sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukan.
2. Kepada pihak asing yang melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia, hendaknya berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam pengelolaannya tidak menimbulkan implikasi hukum yang melanggar kedaulatan negara, dan lebih memerhatikan kepentingan aksesibilitas publik dan kepentingan masyarakat sekitar.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar M. 2004. *Disertasi : Analisis Kebijakan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Perbatasan : Khusus Pulau Sebatik, Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Timur*. Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Andi Suriyaman Mustari Pide, dkk, 2017. *Hasil Penelitian Professorship UNHAS : Penguasaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Anthonius Sitepu. 2011. *Studi Hubungan Internasional*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Asikin zainal. 2012. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.
- A. Mangunhardjana, 1997. *Isme-Isme Etika Dalam Dari A sampai Z*. Kanisius. Yogyakarta.
- Boer Mauna.2005. *Hukum Internasional*, Alumni, Bandung.
- Dahuri. R. 2003. *Strategi Pembangunan Kelautan Nasional : Pemanfaatan Potensi Laut Pulau-Pulau Kecil Daerah Perbatasan*. Makalah disampaikan pada seminar dan Lokakarya Nasional Reposisi dan Revitalisasi Kab. Kepulauan Sangihe dan Kab. Kepulauan Talaud. Jakarta
- D. G. Bengen. 2002. *Sinopsis Ekosistem dan Sumberdaya Alam Pesisir dan Lautan*. Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan IPB, Bogor.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu, Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat*. Masalah yang disampaikan dalam Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu di Makassar tanggal 4 – 9 Maret 2002.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Potensi Sumberdaya Pulau-Pulau Kecil*. Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari “Peluang Pengembangan Investasi Pulau-Pulau Kecil di Indonesia”. Hotel Indonesia, Jakarta 10 Oktober 2002.
- Patittingi. 2012. *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*. Sangkang Education, Yogyakarta.





Rohmin Dahuri, 1998. *Pendekatan Ekonomi – Ekologi Pembangunan Pulau-Pulau Kecil Berkelanjutan*. Prosiding Seminar dan Lokakarya Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia. Kerjasama Departemen Dalam Negeri, Direktorat Pengelolaan Sumberdaya Lahan dan Kawasan -TPSA BPPT- Coastal Resources Management Project (CMRP) USAID. Jakarta. Indonesia.

\_\_\_\_\_. 1998. *Kebutuhan Riset Untuk Mendukung Implementasi Pengelolaan Sumberdaya Pesisir Dan Lautan Secara Terpadu. Jurnal Pesisir Dan Lautan (Indonesian Journal Of Coastal And Marine Resources*. Vol. 1, No. 2.

Samidjo. 2002. *Ilmu Negara*. CV. Armico. Bandung. Hal. 33.

Subagyo Joko. 2005. *Hukum Laut Indonesia*. Rineka Cipta, Jakarta.

Sudarsono. 1995. *Pengantar Ilmu Hukum*. Rineka Cipta; Jakarta.

Sudikno Mertokusumo. 1988. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Liberty. Yogyakarta.

Sudargo Gautama. 1973. *Pengertian tentang Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta.

T. May Rudi. 2002. *Studi Strategis dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*. Refika Aditama. Bandung.

T Falkland. *Water Resources Assessment, Development and Management for Small Tropical Island*. Didalam: Hehanusa PE dan Haryanti GS, editor. 1995. *Water Resources Assessment in Small Island and the Coastal Zone*. Jakarta. LIPI-UNESCO.

Witoelar E. 2000. *Pengelolaan Pantai dan Pulau-Pulau Kecil Melalui Pendekatan Pengembangan Wilayah*. Prosiding Seminar Nasional Pengelolaan Ekosistem Pantai dan Pulau-Pulau Kecil Dalam Konteks Negara Kepulauan. Kerjasama IGI-AKI-IGEGANLA,-PUSPICS\_MAPIN dan Ditjen Urusan Pesisir, Pantai dan Pulau-Pulau Kecil Departemen Kelautan dan Perikanan. Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.



**Internet :**

Devi Anggraini. 2012. [http://devi-anggraini-fisip12.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-61089-PENGANTAR-ILMU-HUBUNGAN-INTERNASIONAL-NATIONAL-INTEREST.html](http://devi-anggraini-fisip12.web.unair.ac.id/artikel_detail-61089-PENGANTAR-ILMU-HUBUNGAN-INTERNASIONAL-NATIONAL-INTEREST.html) diakses tanggal 8 Agustus 2017.

<http://www.batasnegeri.com/masih-ada-4-038-pulau-di-indonesia-belum-punya-nama/> diakses tanggal 8 Agustus 2017.

