

Tema Penelitian : Humaniora

**LAPORAN AKHIR**  
**PENELITIAN PROFESSORSHIP UNHAS**  
(Tahun kedua 2018)



**ASPEK HUKUM PENGUASAAN DAN PEMANFAATAN TANAH**  
**PULAU-PULAU KECIL TERLUAR (PPKT) INDONESIA**  
**BAGI INVESTASI ASING**

**TIM PENGUSUL**

Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH., MH.	0019046301	Ketua
Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH.	0023116401	Anggota 1
Dr. Muh. Ilham Arisaputra, SH., MKn.	0018088405	Anggota 2

**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
November 2018

## Halaman Pengesahan Laporan Akhir

Judul Penelitian : **ASPEK HUKUM PENGUASAAN DAN PEMANFAATAN TANAH PULAU-PULAU KECIL TERLUAR (PPKT) INDONESIA BAGI KEPENTINGAN INVESTASI ASING**

Tema Penelitian/Roadmap Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin:

“Pengembangan Konsepsi Hukum Kemaritiman dalam Kerangka Penguatan Substansi, Pemberdayaan Kelembagaan, dan Penegakan Hukumnya”

Output Penelitian : Publikasi Jurnal Internasional ber-Scopus dan tercatat scimago

### Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : **Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH., MH.**  
b. Jenis Kelamin : Laki-laki  
c. NIDN : 0019046301  
d. Jabatan Fungsional : Guru Besar  
e. Jabatan Struktural : -  
f. Fakultas/Jurusan : Hukum/Keperdataan  
g. Telpn/Faks/E-mail : (0411)587219,584000/Fax (0411)587219/email:fhuh@indosat.net.id

### Anggota Peneliti 1

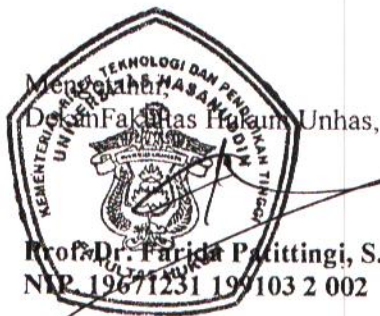
a. Nama Lengkap : **Dr. Sri Susyanti Nur, SH., MH.**  
b. NIDN : 0023116401

### Anggota Peneliti 2

a. Nama Lengkap : **Dr. M. Ilham Arisaputra, SH., MKn.**  
b. NIDN : 0018088403

Waktu Penelitian : 6 bulan tahun kedua, pada Tahun Anggaran 2018

Biaya yang disetujui : Rp. 55.000.000,- (lima puluh lima juta rupiah).



Makassar, 23 November 2018.

Ketua Peneliti,

Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.  
NIP. 19630419 198903 1 003

Menyetujui,  
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat,  
Prof. Dr. Alimuddin Unde, M.Si.  
NIP. 19620118 19870 2 001



## PRAKATA

Puji syukur kehadiran Allah SWT. atas tersusunnya laporan akhir kegiatan penelitian Professorship di tahun 2018 (tahun ke-2). Laporan ini disusun berdasarkan kegiatan penelitian hukum empiris, yang dilakukan di Kabupaten Alor Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), Kementerian Agraria dan Tata Ruang (A/TR) Nasional, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (DKP) di Jakarta.

Materi yang dituangkan dalam laporan akhir penelitian ini disusun dari hasil penelitian dan hasil analisis dari beberapa peraturan, teori, dan konseptual, yaitu dari prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 (pengganti UU Nomor 27 Tahun 2007) tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT), Peraturan Pemerintah RI. Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT), Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2017 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil dan Perairan di sekitarnya yang dikaitkan dengan usaha investasi asing di bidang wisata bahari.

Laporan Akhir penelitian ini merupakan kegiatan tahun ke II (2018) yang mengarah kepada implementasi peraturan di lapangan, yaitu terhadap mekanisme pemberian hak atas tanah kepada masyarakat hukum adat yang secara turun temurun menguasai dan memanfaatkan tanah dan perairan sekitarnya, menganalisis bentuk kerjasama antara masyarakat hukum adat dengan investor secara perorangan ataupun badan usaha untuk kegiatan wisata bahari dan pembangunan resort; menganalisis peran pemerintah dalam pemberian izin usaha, izin lokasi, dan izin pengelolaan guna kepentingan investasi di pulau-pulau kecil terluar yang berpenghuni.

Akhirnya bentuk laporan akhir ini kami sajikan dengan segala keterbatasan sehingga kami menyadari masih banyak kekurangan. Oleh karena itu kritik, saran dan sumbangan pemikiran dari para pembaca maupun penilai laporan ini kami sangat harapkan. Semoga laporan akhir dapat diterima, dan dapat dimanfaatkan. Terima kasih kami haturkan kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian Universitas Hasanuddin yang sudah memberi kesempatan untuk melakukan penelitian kepada kami dan memberikan dana untuk terlaksananya kegiatan penelitian ini. Terakhir kepada semua pihak yang telah membantu, kami haturkan terima kasih.

Makassar, 23 November 2018.

*Tim Peneliti*

## ABSTRAK

### ***ASPEK HUKUM PENGUASAAN DAN PEMANFAATAN TANAH PULAU-PULAU KECIL TERLUAR (PPKT) INDONESIA BAGI KEPENTINGAN INVESTASI ASING***

**Tujuan penelitian** adalah untuk menganalisis landasan hukum pemberian Hak Atas Tanah terhadap Masyarakat Adat/Masyarakat Tradisional/ Masyarakat Lokal terkait dengan Penguasaan dan Pemanfaatan atas tanah pulau-pulau kecil terluar (PPKT), dan menganalisis strategi berupa kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan tanah di pulau-pulau kecil terluar berpenghuni sebagai lokasi objek wisata bahari yang dikelola oleh pihak asing/investasi asing.

**Metode penelitian** ini adalah hukum empiris (Sosio-Juridis), dilakukan dengan pengumpulan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara langsung dengan pejabat untuk memberikan kejelasan mengenai implementasi Peraturan Pemerintah RI. Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT) dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT), yang dikaitkan dengan usaha investasi asing di bidang wisata bahari. Data sekunder diperoleh dari studi pustaka, artikel-artikel, dan literatur-literatur lainnya yang menunjang dalam penelitian ini. Hasil penelitian selanjutnya dianalisis menggunakan model komprehensif/holistic dengan menganalisis Kebijakan dan Strategi Pengelolaan dan Pemanfaatan tanah pulau-pulau kecil terluar, baik di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

**Lokasi penelitian** dilakukan di Kabupaten Alor, Kabupaten Manggarai Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), di Jakarta, yaitu di Kementerian Agraria dan Tata Ruang Nasional, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan.

**Peta penelitian** di tahun kedua (2018) adalah: 1) Melakukan observasi di lokasi penelitian guna mengidentifikasi jenis kegiatan usaha yang dikelola oleh orang asing/investasi asing; 2) Menganalisis strategi kebijakan pemerintah kabupaten terhadap penguasaan dan pemilikan atas tanah pulau-pulau kecil terluar oleh Masyarakat Adat/Masyarakat Tradisional/Masyarakat Lokal serta; 3) Pemberian Hak atas tanah terhadap kegiatan investasi asing.

**Hasil Penelitian**, bahwa: 1) Pulau-pulau kecil terluar yang tidak berpenghuni ditetapkan sebagai asset pemerintah yang kewenangannya berada di Pusat, sedangkan untuk pulau-pulau kecil terluar berpenghuni, telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan perorangan, namun masih ada yang terkendala dengan kepemilikan kolektif dengan sifat komunal/turun temurun yang di persepsikan sebagai Hak Ulayat/Tanah Suku; 2) belum tertatanya pemberian izin usaha, izin Lokasi, dan izin pengelolaan, serta pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) untuk kegiatan investasi di pulau-pulau kecil terluar terutama yang berpenghuni masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional maupun masyarakat local; 3) belum bersinerginya antar berbagai departemen dan lembaga non departemen, di samping itu belum terkoordinasinya beberapa program pembangunan berkelanjutan yang dicanangkan di pulau-pulau kecil terluar (PPKT) sebagai kawasan strategis.

**Kata Kunci:** Hak Atas Tanah, Investasi Asing, Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar,

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Prakata .....	iii
Abstrak .....	iv
Daftar Isi .....	v
Daftar Tabel .....	vi
Bab I. Pendahuluan .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat/Kegunaan Penelitian .....	12
Bab II. Tinjauan Pustaka .....	13
A. Politik Hukum Sumber Daya Alam .....	13
B. Penataan Tanah Wilayah Pesisir dan P3K.....	14
C. Teori-teori yang digunakan .....	21
Bab III. Metode Penelitian .....	25
Bab IV. Hasil dan Pembahasan .....	29
A. Gambaran Lokasi Penelitian .....	29
1. Kondisi Umum.....	33
2. Kepemilikan Pulau .....	34
3. Pemanfaatan Pulau Kepa .....	34
4. Dasar Hukum Pemanfaatan Pulau Kepa Oleh Orang Asing...	34
5. Kewajiban Pengelola Pulau .....	35
6. Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah .....	37
B. Tanah Suku Masyarakat Adat di Kabupaten Alor .....	37
C. Pemanfaatan Atas Tanah Pulau-Pulau Kecil Terluar.....	50
1. Pemanfaatan oleh Masyarakat Hukum Adat .....	51
2. Pemanfaatan oleh Orang Asing .....	55
D. Peran Pemerintah Terhadap Pengelolaan PPKT.....	56
1. Kewenangan PEMDA dalam Pengelolaan PPKT.....	56
2. Peran Serta Masyarakat dalam Pemanfaatan PPKT.....	61
Bab V. Kesimpulan dan Saran .....	63
Daftar Pustaka .....	

## DAFTAR TABEL

1. Jumlah Pulau-Pulau Kecil Berbatasan .....	3
2. Pulau-pulau Kecil Terluar .....	4
3. Jadwal Kegiatan Penelitian .....	27
4. Rekapitulasi Anggaran .....	28
5. Konstruksi Pengaturan Keberadaan MHA dalam UUD 1945.....	42
6. Pulau-Pula Kecil Berpenghuni Bersertifikat HAT.....	44
7. Izin Usaha Pariwisata .....	47
8. Usaha PMA yang telah memiliki Izin Lokasi/HGB .....	49
9. Peraturan yang mendasari kewenangan bagi Pemerintah Daerah....	59

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Wilayah daratan memiliki potensi sumber daya alam yang tersedia untuk dimanfaatkan dan diolah guna memenuhi kebutuhan penduduk. Di sisi lain wilayah perairan dan laut memiliki pula kekayaan, yaitu sumberdaya kelautan yang berpotensi untuk dimanfaatkan dan dikelola guna memenuhi kebutuhan penduduk, termasuk daratan pulau-pulau kecil terluar (PPKT).

Indonesia sebagai Negara kepulauan terbesar di dunia, memiliki posisi strategis karena diapit oleh dua samudra (Hindia dan Pasifik) dan dua benua (Asia dan Australia), memiliki garis pantai sepanjang 81.000 kilometer (terpanjang kedua di dunia). Memiliki luas daratan yang mencapai 1.919.440 kilometer persegi dan luas lautnya sekitar 3.273.810 kilometer persegi.<sup>1</sup> Indonesia mempunyai potensi laut mencapai enam kali lipat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yakni sebesar 7.200 triliun.<sup>2</sup>, walaupun potensi kelautan belum sepenuhnya dapat dikelola dengan baik. Misalnya masalah *illegal fishing*, yang membutuhkan *sea power* atau penegakan hukum yang kuat untuk menjaga sumber daya kelautan. Sisi lain pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya kelautan belum memberikan kesejahteraan kepada masyarakat pesisir, yang identik dengan kemiskinan. Kedua permasalahan tersebut di atas tidak hanya ditimbulkan oleh tata kelola yang belum optimal, namun ditimbulkan pula sebagai akibat pembangunan nasional yang belum menyeluruh keseluruh wilayah Negara Indonesia, terutama pembangunan wilayah dengan pendekatan kelautan (kemaritiman) yang mampu mengelola sumber daya alam kelautan secara berkelanjutan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir terkhusus penduduk pulau-pulau kecil terluar.

Pembangunan Nasional di seluruh wilayah Negara meliputi wilayah-wilayah yang memiliki potensi, kondisi, dan karakteristik yang berbeda-beda satu sama lainnya. Pembangunan Nasional yang meliputi pembangunan regional (wilayah daratan) dengan pendekatan spasial (tata ruang), dapat pula dilakukan dengan pendekatan kelautan (kemaritiman). Visi Kemaritiman dan Kelautan Nasional dalam Program Pembangunan Nasional termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019, dan secara tegas menjadi agenda Pembangunan Nasional dalam mewujudkan Nawacita ke-7, yaitu: "Mewujudkan

---

<sup>1</sup> Witjaksono. 2017. **Reborn Maritim Indonesia**. PT. Adi Kreasi Pratama Komunikasi, Jakarta. Hlm.xxii

<sup>2</sup> Ibid. hlm.xxvii

Kemandirian Ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik, di dalamnya temuat prioritas pengembangan ekonomi maritime dan kelautan yang mengamankan pentingnya pemanfaatan sumberdaya kelautan secara optimal dan berkelanjutan. Di dalam Sebelas Kebijakan dan Strategi Makro Pembangunan Maritim/Kelautan Poros Maritim Dunia, pada Nomor- 11 Pembangunan Budaya dan Penataan/Konservasi Lingkungan, disebutkan bahwa kearifan local dan kemajuan ilmu pengetahuan serta kebutuhan/pemanfaatan bagi masyarakat, dapat dipadukan dalam penataan lingkungan”.<sup>3</sup>

Saat ini, di masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla dengan mengusung konsep Negara Maritim, memulai dengan membenahi dan menaruh harapan pada laut sebagai basis utama dalam program kerjanya. Laut menjadi harapan besar bagi kemajuan Indonesia mengingat bahwa 75% wilayah Indonesia adalah laut. Dalam salah satu Nawacita, Presiden menyerukan “Kami akan mengedepankan identitas Indonesia sebagai Negara Kepulauan (*archipelagicstate*) dalam pelaksanaan diplomasi dan membangun kerjasama internasional. Poros Maritime Dunia menghadirkan sistem kelautan terintegrasi dengan nama SEKTI (Sistem Ekonomi Kelautan Terintegrasi).

Laut menjadi peluang bagi Indonesia, namun sekaligus menjadi tantangan pula bagi Indonesia, terutama laut dan pulau-pulau kecil terluar (PPKT) yang menjadi batas administrasi wilayah kedaulatan Negara Indonesia dengan negara-negara tetangga. Pulau-pulau kecil yang merupakan pulau-pulau kecil terluar Indonesia (PPKT) berkisar 92 Pulau. Dari 92 pulau-pulau kecil terluar Indonesia (PPKT) terdapat 31 PPKT yang berpenduduk, selebihnya tidak berpenduduk<sup>4</sup>. Ke 92 pulau tersebut tersebar di 18 provinsi dan berbatasan dengan 10 negara tetangga, dapat dilihat di tabel berikut:

---

<sup>3</sup><https://jakarta45.files.wordpress.com>

<sup>4</sup>Peta PPKT Berpenduduk Seluruh Indonesia Jum'at, 10 Mei 2013

Tabel 1. Jumlah pulau yang berbatasan langsung dengan Negara tetangga

No.	Negara Tetangga	Jumlah Pulau
1	Australia	27
2	Filiphina	11
3	India	6
4	Malaysia	17
5	Papua Nugini	1
6	Republik Palau	7
7	Singapura	4
8	Thailand	1
9	Timur Leste	5
10	Vietnam	3
	Jumlah	92

Adapun nama-nama pulau yang berbatasan langsung dengan Negara tetangga berdasarkan inventarisasi yang telah dilakukan oleh DISHIDROS TNI AL, terdapat 92 pulau yang berbatasan langsung dengan negara tetangga, diantaranya :

- Pulau Simeulucut, Salaut Besar, Rawa, Rusa, Benggala dan Rondo berbatasan dengan India
- Pulau Sentut, Tokong Malang Baru, Damar, Mangkai, Tokong Nanas, Tokong Belayar, Tokong Boro, Semiun, Subi Kecil, Kepala, Sebatik, Gosong Makasar, Maratua, Sambit, Berhala, Batu Mandi, Iyu Kecil, dan Karimun Kecil berbatasan dengan Malaysia
- Pulau Nipa, Pelampong, Batu berhenti, dan Nongsa berbatasan dengan Singapura
- Pulau Sebetul, Sekatung, dan Senua berbatasan dengan Vietnam
- Pulau Lingian, Salando, Dolangan, Bangkit, Manterawu, Makalehi, Kawalusu, Kawio, Marore, Batu Bawa Ikgang, Miangas, Marampit, Intata, kakarutan dan Jiew berbatasan dengan Filipina
- Pulau Dana, Dana (pulau ini tidak sama dengan Pulau Dana yang disebut pertama kali, terdapat kesamaan nama), Mangudu, Shopialoisa, Barung, Sekel, Panehen, Nusa Kambangan, Kolepon, Ararkula, Karaweira, Penambulai, Kultubai Utara, Kultubai Selatan, Karang, Enu, Batugoyan, Larat, Asutubun, Selaru, Batarkusu, Masela dan Meatimiarang berbatasan dengan Australia
- Pulau Leti, Kisar, Wetar, Liran, Alor, dan Batek berbatasan dengan Timor Leste
- Pulau Budd, Fani, Mioosu, Fanildo, Bras, Bepondo dan Liki berbatasan dengan Palau
- Pulau Laag berbatasan dengan Papua Nugini
- Pulau Manuk, Deli, Batukecil, Enggano, Mega, Sibarubaru, Sinyaunau, Simuk dan wunga berbatasan dengan samudra Hindia

Selanjutnya Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT) yang berpenduduk, dapat dilihat di tabel berikut:

Tabel 2. Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT) berpenduduk

No.	Nama Pulau	Keterangan Penduduk (Jiwa)
1	Pulau Subi Kecil	300
2	Pulau Sebatik	13,766
3	Pulau Maratua	2,818
4	Pulau Lingian	315
5	Pulau Makalehi	1,414
6	Pulau Kawalusu	600
7	Pulau Kawio	471
8	Pulau Marore	669
9	Pulau Miangas	678
10	Pulau Marampit	1,436
11	Pulau Kakarutan	400
12	Pulau Fani	300
13	Pulau Brass	50
14	Pulau Bepondi	878
15	Pulau Liki	301
16	Pulau Kolepon	13,332
17	Pulau Penambulai	200
18	Pulau Larat	19,765
19	Pulau Selaru	11,488
20	Pulau Masela	2,879
21	Pulau Meatimiarang	tidak ada data
22	Pulau Leti	10,548
23	Pulau Kisar	7,286
24	Pulau Wetar	6,896
25	Pulau Liran	660
26	Pulau Alor	178,964
27	Pulau Nusakambangan	13,540
28	Pulau Enggano	2,346
29	Pulau Simuk	1,559
30	Pulau Karimun kecil	12 KK
31	Pulau Mantehage	2,163

Pulau-pulau kecil terluar yang berpenghuni, terdiri dari 31 pulau dengan jumlah penduduk bervariasi dari yang kecil (12 KK) hingga yang terbesar yaitu Pulau Alor (178,964) yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Timur Leste. Gambaran yang diberikan terhadap penduduk pulau-pulau kecil berbatasan ini adalah termiskin, tertinggal karena

terbatasnya sarana dan prasarana. Hal ini disebabkan karena orientasi pembangunan yang selama ini lebih terfokus kearah daratan dari pada kearah laut, pesisir dan daratan pulau-pulau kecil, menjadikan kawasan perbatasan di Indonesia masih merupakan kawasan tertinggal, dengan sarana dan prasarana yang terbatas. adanya paradigm pembangunan di kawasan perbatasan lebih diutamakan melalui pendekatan keamanan, walaupun seiring perkembangannya terjadi perubahan paradigma pembangunan terhadap wilayah perbatasan yang merupakan pulau-pulau kecil terluar, yaitu melalui pendekatan kesejahteraan dan pendekatan ekologi dengan memperhatikan sumber daya alam dan lingkungannya.

Secara geografis keberadaan pulau-pulau kecil terluar (PPKT) terdapat 3 (tiga) fungsi penting, yaitu antara lain:<sup>5</sup>

1) **Sebagai fungsi pertahanan dan keamanan.**

Pulau-pulau terluar memiliki peran penting keluar masuknya orang dan barang. Praktik-praktik penyelundupan senjata, barang-barang illegal, obat-obatan terlarang, pemasukan uang dolar palsu, perdagangan wanita, pembajakan, pencurian hasil laut dan menjadi lalu lintas kapal-kapal asing.

2) **Sebagai fungsi ekonomi karena** memiliki peluang dikembangkan sebagai wilayah potensial industri berbasis sumberdaya seperti industri perikanan, pariwisata bahari dan industri.

3) **Sebagai fungsi ekologi** dapat berfungsi sebagai pengatur iklim global, siklus hidrologi dan biokimia, sumber energi alternatif, sumber plasma nutfah dan sistem penunjang lainnya.

Pulau-pulau kecil secara harfiah merupakan sekumpulan pulau-pulau berukuran kecil yang secara fungsional saling berinteraksi dari sisi ekologi, ekonomi, social, dan budaya. Interaksi ini menyebabkan pulau-pulau kecil tersebut terpisah dari pulau induknya (*mainland*). Beberapa karakteristik pulau-pulau kecil menurut Griffith dan Inniss (1982) serta Beller (1990) dalam Mustafa Abubakar<sup>6</sup> adalah:

1. Terpisah dari habitat pulau induk sehingga bersifat insuler
2. Memiliki persediaan air tawar terbatas, termasuk air tanah atau air permukaan

<sup>5</sup><http://fannyzafiram.blogspot.co.id/2015/05/pulau-pulau-kecil-terluar-di-indonesia>.

<sup>6</sup>Mustafa Abubakar. 2008. Menata Pulau-Pulau Kecil Perbatasan. Penerbit Buku Kompas, Jakarta. hlm.11

3. Rentan terhadap gangguan eksternal, baik alami maupun akibat kegiatan manusia
4. Memiliki spesies endemic yang memiliki fungsi ekologi yang tinggi
5. Tidak memiliki daerah *hinterland*

Adapun potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh pulau-pulau kecil terluar yang merupakan daerah perbatasan, antara lain: sumber daya ikan, jasa lingkungan, pariwisata, dan lain-lain. Menurut Agung Kuswandono Deputi Sumber Daya Alam dan Jasa Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman, bahwa Indonesia memiliki potensi kelautan, terutama di pesisir dan pulau-pulau kecil yang bisa dimanfaatkan dari sisi nilai ekonomi yang menjanjikan, baik di bidang produksi maupun di bidang pariwisata, khususnya pariwisata yang luar biasa.

Selanjutnya Agung Kuswandono mengatakan keunggulan di bidang pariwisata, yaitu: **Pertama**, kalau kita bisa mengembangkan itu secara holistik, maka kita akan memiliki destinasi pariwisata yang luar biasa, banyak pulau-pulau kecil terluar harus menjadi perhatian utama pemerintah Indonesia, olehnya “Kami harus ubah cara berpikir kita, untuk pulau-pulau kecil terluar itu harus menjadi halaman depan”. Selama ini mereka seperti halaman belakang. Kami bangun yang bagus supaya bersentuhan dengan negara lain, sehingga orang melihat Indonesia dari situ,” tuturnya. “**Kedua**, memanfaatkan nilai tambah dengan cara konservasi, yaitu mengembangkan pariwisata. Pariwisata ini cepat dan prosesnya jauh lebih murah daripada industri lainnya, dan masyarakat ikut masuk di dalamnya.”<sup>7</sup>

Di bidang Pariwisata, keberadaan pulau-pulau kecil terluar mempunyai potensi yang dapat melengkapi beberapa destinasi pariwisata Indonesia yang telah mendapatkan penghargaan dunia, antara lain:<sup>8</sup> (1) **Ubud** dinomor 10 dari 25 destinasi di dunia, dan nomor 3 dari 25 destinasi di asia; (2) **Bali** sebagai pulau terbaik dunia kelima di dunia, dan terbaik pertama di Asia; (3) **Lombok** sebagai pulau terbaik kelima dari 10 pulau di Asia; (4) **Gili Tirawangan** sebagai pulau terbaik ke 6 di Asia; (5) **Tanah Lot** sebagai ibukota terbaik ke-18 di Asia; (6) **Borobudur** sebagai ikon kota terbaik ke 28 di Asia; (7) **Pantai Gili Meno** sebagai pantai terbaik ke 11 di Asia; (8) **Pantai Balangan** sebagai pantai terbaik ke 17 Asia; (9) **Pantai Nusa Dua** sebagai pantai terbaik ke 24 di Asia.

---

<sup>7</sup><https://travel.detik.com>. By Biro Informasi dan Hukum 11 Apr 2017 13:21 Berita Deputi

<sup>8</sup> Op.Cit. Witjaksono. Hlm. 280

Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar dapat dimanfaatkan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah RI. Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar menyebutkan, bahwa:

**Pemanfaatan** pulau-pulau kecil terluar adalah kegiatan yang berkaitan dengan upaya **pemanfaatan potensi sumber daya PPKT dan perairan sekitarnya sampai paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai** dalam upaya menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam pengaturan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar :

Bahwa pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumber daya pulau-pulau kecil terluar dari Wilayah Republik Indonesia untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Pasal 2, bahwa pengembangan pulau-pulau kecil terluar dilakukan dengan tujuan:

- a. Menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan Negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan;
- b. Memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan;
- c. Memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut di atas, maka dilakukan sinergitas antar berbagai departemen dan lembaga non departemen, di samping ditetapkannya beberapa program pembangunan berkelanjutan yang dicanangkan di Pulau-pulau Kecil Terluar (PPKT), yaitu:

- a. untuk PPKT **yang berpenghuni** dapat dilakukan pengembangan **pariwisata**, eksplorasi sumber daya perikanan, peningkatan aktifitas perdagangan, pembangunan infrastruktur, dan penguatan kelembagaan;
- b. untuk pulau **yang tidak berpenghuni** lebih diarahkan pada pengembangan konservasi dan taman nasional laut, laboratorium alam, wisata bahari, dan menjadikan pulau sebagai wilayah persinggahan.

Keinginan pemerintah mengelola sumber daya pulau-pulau kecil terluar agar dapat mewujudkan kesejahteraan penduduk pulau, sebagaimana yang diungkapkan oleh presiden Joko Widodo, yakni membangun Indonesia dari pinggiran, yaitu memperkuat daerah dan desa dalam

Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar dapat dimanfaatkan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah RI. Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar menyebutkan, bahwa:

**Pemanfaatan** pulau-pulau kecil terluar adalah kegiatan yang berkaitan dengan upaya **pemanfaatan potensi sumber daya PPKT dan perairan sekitarnya sampai paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai** dalam upaya menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam pengaturan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar :

Bahwa pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumber daya pulau-pulau kecil terluar dari Wilayah Republik Indonesia untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Pasal 2, bahwa pengembangan pulau-pulau kecil terluar dilakukan dengan tujuan:

- a. Menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan Negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan;
- b. Memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan;
- c. Memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut di atas, maka dilakukan sinergitas antar berbagai departemen dan lembaga non departemen, di samping ditetapkannya beberapa program pembangunan berkelanjutan yang dicanangkan di Pulau-pulau Kecil Terluar (PPKT), yaitu:

- a. untuk PPKT **yang berpenghuni** dapat dilakukan pengembangan **pariwisata**, eksplorasi sumber daya perikanan, peningkatan aktifitas perdagangan, pembangunan infrastruktur, dan penguatan kelembagaan;
- b. untuk pulau **yang tidak berpenghuni** lebih diarahkan pada pengembangan konservasi dan taman nasional laut, laboratorium alam, wisata bahari, dan menjadikan pulau sebagai wilayah persinggahan.

Keinginan pemerintah mengelola sumber daya pulau-pulau kecil terluar agar dapat mewujudkan kesejahteraan penduduk pulau, sebagaimana yang diungkapkan oleh presiden Joko Widodo, yakni membangun Indonesia dari pinggiran, yaitu memperkuat daerah dan desa dalam

Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar dapat dimanfaatkan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah RI. Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar menyebutkan, bahwa:

**Pemanfaatan** pulau-pulau kecil terluar adalah kegiatan yang berkaitan dengan upaya **pemanfaatan potensi sumber daya PPKT dan perairan sekitarnya sampai paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai** dalam upaya menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam pengaturan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar :

Bahwa pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumber daya pulau-pulau kecil terluar dari Wilayah Republik Indonesia untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Pasal 2, bahwa pengembangan pulau-pulau kecil terluar dilakukan dengan tujuan:

- a. Menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan Negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan;
- b. Memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan;
- c. Memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut di atas, maka dilakukan sinergitas antar berbagai departemen dan lembaga non departemen, di samping ditetapkannya beberapa program pembangunan berkelanjutan yang dicanangkan di Pulau-pulau Kecil Terluar (PPKT), yaitu:

- a. untuk PPKT **yang berpenghuni** dapat dilakukan pengembangan **pariwisata**, eksplorasi sumber daya perikanan, peningkatan aktifitas perdagangan, pembangunan infrastruktur, dan penguatan kelembagaan;
- b. untuk pulau **yang tidak berpenghuni** lebih diarahkan pada pengembangan konservasi dan taman nasional laut, laboratorium alam, wisata bahari, dan menjadikan pulau sebagai wilayah persinggahan.

Keinginan pemerintah mengelola sumber daya pulau-pulau kecil terluar agar dapat mewujudkan kesejahteraan penduduk pulau, sebagaimana yang diungkapkan oleh presiden Joko Widodo, yakni membangun Indonesia dari pinggiran, yaitu memperkuat daerah dan desa dalam

Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar dapat dimanfaatkan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah RI. Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar menyebutkan, bahwa:

**Pemanfaatan** pulau-pulau kecil terluar adalah kegiatan yang berkaitan dengan upaya **pemanfaatan potensi sumber daya PPKT dan perairan sekitarnya sampai paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai** dalam upaya menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam pengaturan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar :

Bahwa pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumber daya pulau-pulau kecil terluar dari Wilayah Republik Indonesia untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Pasal 2, bahwa pengembangan pulau-pulau kecil terluar dilakukan dengan tujuan:

- a. Menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan Negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan;
- b. Memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan;
- c. Memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut di atas, maka dilakukan sinergitas antar berbagai departemen dan lembaga non departemen, di samping ditetapkannya beberapa program pembangunan berkelanjutan yang dicanangkan di Pulau-pulau Kecil Terluar (PPKT), yaitu:

- a. untuk PPKT **yang berpenghuni** dapat dilakukan pengembangan **pariwisata**, eksplorasi sumber daya perikanan, peningkatan aktifitas perdagangan, pembangunan infrastruktur, dan penguatan kelembagaan;
- b. untuk pulau **yang tidak berpenghuni** lebih diarahkan pada pengembangan konservasi dan taman nasional laut, laboratorium alam, wisata bahari, dan menjadikan pulau sebagai wilayah persinggahan.

Keinginan pemerintah mengelola sumber daya pulau-pulau kecil terluar agar dapat mewujudkan kesejahteraan penduduk pulau, sebagaimana yang diungkapkan oleh presiden Joko Widodo, yakni membangun Indonesia dari pinggiran, yaitu memperkuat daerah dan desa dalam

Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar dapat dimanfaatkan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah RI. Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar menyebutkan, bahwa:

**Pemanfaatan** pulau-pulau kecil terluar adalah kegiatan yang berkaitan dengan upaya **pemanfaatan potensi sumber daya PPKT dan perairan sekitarnya sampai paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai** dalam upaya menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam pengaturan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar :

Bahwa pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumber daya pulau-pulau kecil terluar dari Wilayah Republik Indonesia untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Pasal 2, bahwa pengembangan pulau-pulau kecil terluar dilakukan dengan tujuan:

- a. Menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan Negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan;
- b. Memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan;
- c. Memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut di atas, maka dilakukan sinergitas antar berbagai departemen dan lembaga non departemen, di samping ditetapkannya beberapa program pembangunan berkelanjutan yang dicanangkan di Pulau-pulau Kecil Terluar (PPKT), yaitu:

- a. untuk PPKT **yang berpenghuni** dapat dilakukan pengembangan **pariwisata**, eksplorasi sumber daya perikanan, peningkatan aktifitas perdagangan, pembangunan infrastruktur, dan penguatan kelembagaan;
- b. untuk pulau **yang tidak berpenghuni** lebih diarahkan pada pengembangan konservasi dan taman nasional laut, laboratorium alam, wisata bahari, dan menjadikan pulau sebagai wilayah persinggahan.

Keinginan pemerintah mengelola sumber daya pulau-pulau kecil terluar agar dapat mewujudkan kesejahteraan penduduk pulau, sebagaimana yang diungkapkan oleh presiden Joko Widodo, yakni membangun Indonesia dari pinggiran, yaitu memperkuat daerah dan desa dalam

kerangka Negara kesatuan. Untuk mewujudkan keinginan pemerintah ini, maka dibutuhkan keterlibatan para investor, baik dari dalam negeri maupun investor asing untuk mengelola pulau-pulau kecil, misalnya melalui **pengembangan pariwisata**.

Secara faktual Indonesia masuk dalam Negara tujuan wisata bahari yang banyak menarik wisatawan mancanegara (Wisman) sehingga menjanjikan secara ekonomi. Walaupun kehadiran investor terutama investor asing memunculkan sejumlah polemik dan konflik. Misalnya kekhawatiran bakal terciptanya enklave (*enclaves*) akibat investasi asing yang menjurus pada "privatisasi" pulau yang dapat menutup akses publik. Hal ini berakibat pada munculnya pesimisme terhadap peran investasi untuk kesejahteraan masyarakat lokal.

Forsyth (2004)<sup>9</sup> menyebut isu seperti ini sebagai bentuk *tragedy of enclosure*, sebuah tragedi yang terjadi akibat dominasi hak swasta atau Negara terhadap sumber daya yang menyebabkan termarginalnya penduduk/penghuni pulau akibat krisis akses. Secara empiris, praktik investasi asing di pulau-pulau kecil sudah banyak ditemukan dan umumnya bergerak di wisata bahari. Persoalan yang muncul adalah saat investor menguasai pulau, dan memperoleh Hak Guna Bangunan (HGB) atas tanah terkait dengan kegiatan usahanya, maka secara factual perusahaan menguasai pula perairan di sekitarnya. Pemanfaatan tanah berdasarkan hak atas tanah yang diberikan seharusnya dikaitkan dengan izin lokasi dan izin pengelolaan yang meliputi pula perairan sekitarnya. **Untuk itu perlu pengaturan hak pemanfaatan perairan**. Namun hingga kini pasca tidak berlakunya hak perusahaan perairan pesisir (HP-3) sebagaimana diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 2007 belum diatur lagi Hak Perusahaan Perairan Pesisir (HP-3), maka sebaliknya yang diberikan hanyalah berupa izin pengelolaan. Di sinilah konflik dengan nelayan muncul karena adanya klaim secara sepihak oleh investor terhadap wilayah perairan yang menutup akses publik, walaupun harus diakui pula bahwa penguasaan pulau oleh asing ada juga yang tak menimbulkan masalah dengan nelayan.

Pengelolaan dan pemanfaatan pulau-pulau kecil oleh pihak asing sebenarnya telah diatur di dalam Pasal 26 a Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yaitu setelah mendapatkan izin dan Menteri dan rekomendasi Pemerintah Daerah. Adapun persyaratan untuk memperoleh izin berupa: a) berbentuk perseroan terbatas; b)

---

<sup>9</sup> Arif Satria. **Investasi Asing di Pulau Kecil**. Kompas, 24 Januari 2017

menjamin akses publik; c) tidak berpenduduk; d) belum ada pemanfaatan oleh masyarakat lokal; e) melakukan pengalihan saham secara bertahap kepada peserta Indonesia; g) melakukan alih teknologi; memperhatikan aspek ekologi, sosial, ekonomi pada luasan lahan. Izin yang diberikan harus disesuaikan pula dengan pengaturan zonasi wilayah pesisir oleh pemerintah provinsi, khususnya untuk pulau-pulau terluar sebagai Kawasan Strategis Nasional Tertentu (KSNT) yang kewenangannya ada pada Menteri.

Pulau-pulau kecil yang dikelola oleh orang asing di Indonesia, pada umumnya dikelola sebagai kawasan Wisata. Ada beberapa pulau-pulau kecil yang telah dikelola oleh pihak asing secara perorangan, maupun berbentuk badan hukum, dan diberikan hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan (HGB), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya ditulis Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai. Beberapa pulau tersebut antara lain yang disebutkan oleh Agustinus<sup>10</sup> yaitu Pulau Bidadari dikelola Ernest Lewandoski dari Inggris. Sedangkan Pulau Kanawa oleh Stefano Plaza dan Pulau Sebayur oleh Mr Ed. "Pulau-pulau itu dibangun *resort* untuk tempat wisata," katanya. Data dari Kantor Penanaman Modal Manggarai Barat menyebutkan ketiga pulau itu disewakan kepada pihak asing selama 25-30 tahun dengan sistem Hak Guna Usaha (HGU). Izin dan HGU bagi investor asing itu dikeluarkan masing-masing pada 2001 untuk Pulau Bidadari, Pulau Kanawa pada 2010, dan Sebayur pada 2009. Nilai investasi Pulau Bidadari sebesar US\$ 382,2 juta, Pulau Kanawa US\$ 35 juta, dan Pulau Sebayur US\$ 2,5 juta. Selain tiga pulau itu, pulau-pulau lain di Manggarai Barat juga telah dilirik oleh investor asing. Dari 162 pulau di Manggarai Barat, saat ini hanya 13 pulau yang berpenghuni.

Pembangunan pariwisata di pulau-pulau kecil yang mempunyai penduduk, dalam praktiknya sudah seharusnya berbasis masyarakat yang merupakan penduduk pulau-pulau kecil, artinya pembangunan pariwisata dalam jangka panjang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Menghadirkan kesejahteraan bagi penduduk pulau-pulau kecil adalah agenda reformasi yang masih tertinggal di dalam membangun Negara kepulauan sebagai

---

<sup>10</sup>*Tempo*, Selasa, 10 Februari 2015.

menjamin akses publik; c) tidak berpenduduk; d) belum ada pemanfaatan oleh masyarakat lokal; e) melakukan pengalihan saham secara bertahap kepada peserta Indonesia; g) melakukan alih teknologi; memperhatikan aspek ekologi, sosial, ekonomi pada luasan lahan. Izin yang diberikan harus disesuaikan pula dengan pengaturan zonasi wilayah pesisir oleh pemerintah provinsi, khususnya untuk pulau-pulau terluar sebagai Kawasan Strategis Nasional Tertentu (KSNT) yang kewenangannya ada pada Menteri.

Pulau-pulau kecil yang dikelola oleh orang asing di Indonesia, pada umumnya dikelola sebagai kawasan Wisata. Ada beberapa pulau-pulau kecil yang telah dikelola oleh pihak asing secara perorangan, maupun berbentuk badan hukum, dan diberikan hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan (HGB), sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya ditulis Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), dan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai. Beberapa pulau tersebut antara lain yang disebutkan oleh Agustinus<sup>10</sup> yaitu Pulau Bidadari dikelola Ernest Lewandoski dari Inggris. Sedangkan Pulau Kanawa oleh Stefano Plaza dan Pulau Sebayur oleh Mr Ed. "Pulau-pulau itu dibangun *resort* untuk tempat wisata," katanya. Data dari Kantor Penanaman Modal Manggarai Barat menyebutkan ketiga pulau itu disewakan kepada pihak asing selama 25-30 tahun dengan sistem Hak Guna Usaha (HGU). Izin dan HGU bagi investor asing itu dikeluarkan masing-masing pada 2001 untuk Pulau Bidadari, Pulau Kanawa pada 2010, dan Sebayur pada 2009. Nilai investasi Pulau Bidadari sebesar US\$ 382,2 juta, Pulau Kanawa US\$ 35 juta, dan Pulau Sebayur US\$ 2,5 juta. Selain tiga pulau itu, pulau-pulau lain di Manggarai Barat juga telah dilirik oleh investor asing. Dari 162 pulau di Manggarai Barat, saat ini hanya 13 pulau yang berpenghuni.

Pembangunan pariwisata di pulau-pulau kecil yang mempunyai penduduk, dalam praktiknya sudah seharusnya berbasis masyarakat yang merupakan penduduk pulau-pulau kecil, artinya pembangunan pariwisata dalam jangka panjang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Menghadirkan kesejahteraan bagi penduduk pulau-pulau kecil adalah agenda reformasi yang masih tertinggal di dalam membangun Negara kepulauan sebagai

---

<sup>10</sup>Tempo, Selasa, 10 Februari 2015.

amanat amandemen UUD 1945. **Peranan masyarakat/penduduk dalam pembangunan pariwisata dapat dimulai dalam proses perencanaan, pembangunan, pengawasan, dan mengevaluasi kegiatan pariwisata.** Walaupun melibatkan masyarakat dalam pengembangan pariwisata mengalami hambatan-hambatan dalam penerapannya, karena:<sup>11</sup> (1) sumber daya masyarakat local masih kurang, bahkan tidak mengetahui visi pembangunan pariwisata; (2) rendahnya minat dan kesadaran sumber daya masyarakat local terhadap pentingnya pariwisata; (3) rendahnya kemampuan sumber daya masyarakat local dalam bidang pariwisata; (4) kesenjangan budaya antara sumber daya masyarakat local dengan wisatawan; (5) sumber daya masyarakat local tidak memiliki kemampuan ekonomi dan investasi. Faktor- faktor ini yang menyebabkan masyarakat local hanya menjadi objek dan penonton saja dan bukan sebagai subjek atau pelaku pariwisata. Salah satu strategi pengembangan kawasan wisata dalam mengatasi faktor-faktor penghambat tersebut di atas, maka dilakukan pengembangan kelembagaan dan pembelajaran yang menyangkut investasi kepada sumberdaya masyarakat local, dan melakukan penataan lingkungan serta penataan hak-hak atas tanah masyarakat penduduk pulau-pulau kecil terluar.

Dalam penelitian ini yang mengfokuskan pada pulau-pulau kecil terluar yang berpenghuni/penduduk, berupa masyarakat adat/ masyarakat tradisional/ masyarakat local, dengan menggunakan 2 (dua) rezim yang bisa digunakan untuk menganalisis pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar oleh asing, yaitu rezim perairan dan rezim pertanahan. Untuk rezim pertanahan, maka yang diatur adalah penataan penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah pulau-pulau kecil terluar. Dalam aspek tata ruang dan penatagunaan tanah, guna menghindari tumpang tindih dalam pengelolaan dan pemanfaatan, misalnya dalam penentuan wilayah pulau-pulau kecil sebagai daerah pariwisata, konservasi, dan penangkapan ikan, di samping itu penataan terhadap kepemilikan tanah oleh masyarakat. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) huruf d dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2017 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil diberikan hak atas tanah pada pantai untuk tempat tinggal *masyarakat hokum adat* atau *masyarakat yang secara turun temurun* sudah bertempat tinggal di tempat tersebut.

---

<sup>11</sup> Daniel Mohammad Rasyid. 2017. **Paradigma Pengembangan Maritim dan Energi (Prespektif Kedaulatan dan Keraifan Lokal dalam Kebijakan Ekonomi Baru.** Intrans Publishing, Malang. Hlm. 128

### ***State Of Art***

Pendekatan terhadap rezim perairan (Zonasi Tata Ruang) dan rezim pertanahan ( Hukum Agraria, Penatagunaan Tanah), serta Hukum Sumber Daya Alam (pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan pulau-pulau kecil terluar berpenduduk sebagai kawasan Pariwisata) menjadi *state of art* dalam penelitian ini, yaitu bagaimana memadukan antara Hak Atas Tanah (Hak Milik Perorangan, Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Hak Komunal Masyarakat Lokal) dengan Hak Guna Bangunan yang diberikan kepada investor asing, serta bagaimana pemanfaatan perairan yang termasuk dalam izin pengelolaan pariwisata yang dapat menutup akses public sehingga dapat menimbulkan konflik pemanfaatan zonasi penangkapan ikan bagi nelayan setempat dapat dikonkritkan melalui izin lokasi dan izin pengelolaan sesuai dengan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K) di Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Fokus penelitian adalah mengumpulkan fakta yuridis-empiris terhadap perizinan, hak atas tanah (HGB dan sertifikat hak atas tanah), dan koordinasi atas instansi terkait dengan pelaksanaan ketentuan mengenai zonasi wisata bahari yang dikelola langsung oleh pihak asing dan tingkat kesejahteraan masyarakat penghuni/penduduk pulau-pulau kecil terluar yang menjadi objek pariwisata oleh pihak asing.

### **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana mekanisme penataan hak- hak atas tanah masyarakat penghuni/penduduk pulau-pulau kecil terluar?
2. Bagaimana bentuk kerjasama antara pemegang hak atas tanah dengan investor asing dalam pemanfaatan tanah dan perairannya untuk kegiatan pariwisata?
3. Sejauhmana peran pemerintah daerah untuk memfasilitasi kegiatan investor asing dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar dalam mewujudkan kepastian hokum dan keadilan pesisir bagi masyarakat penghuni/penduduk pulau-pulau kecil terluar?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis mekanisme diberikan hak atas tanah kepada masyarakat hokum adat atau masyarakat yang secara turun temurun menguasai dan memanfaatkan tanah pulau-pulau kecil terluar.

2. Menganalisis bentuk kerjasama antara pemegang hak atas tanah dengan investor asing dalam pemanfaatan pariwisata
3. Menganalisis peran pemerintah daerah untuk memfasilitasi kegiatan investor asing dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan pesisir bagi masyarakat/penduduk pulau-pulau kecil terluar.

#### **D. Manfaat/kegunaan Penelitian**

1. Tujuan umum adalah untuk menjawab polemik dan kekhawatiran publik terhadap praktik pemanfaatan pulau kecil terluar yang selama ini berlangsung yang diduga melanggar aturan main dan mengganggu kehidupan masyarakat penghuni/penduduk pulau.
2. Tujuan khusus adalah memberikan masukan kepada pemerintah terkait dengan pengaturan pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar terutama peran pemerintah provinsi untuk membuat rencana strategis, rencana zonasi, rencana pengelolaan dan pemanfaatan, untuk mengatasi krisis investasi asing di pulau-pulau kecil terluar.
3. Sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dan instansi terkait terhadap pelaksanaan kebijakan pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar yang berpenduduk sebagai kawasan wisata bahari,

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka dikaitkan dengan Hukum Sumber Daya Alam, Hukum Agraria (Hak Atas Tanah), Penataan Ruang (Penataan Pertanahan di wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil), dan teori-teori terkait dengan bentuk kewenangan pemerintah serta teori perlindungan hukum.

### A. Politik Hukum Sumber Daya Alam

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Maksud “dikuasai oleh negara” dalam hal ini adalah Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Negara bukanlah berarti “memiliki” tetapi negara diberi wewenang sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kewenangan Negara dalam menguasai sumber daya alam bumi, air, dan ruang udara disebut sebagai sumber daya agraria yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Lahirnya UUPA ini merupakan unifikasi hukum nasional dalam rangka perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk pengaturan terhadap pulau-pulau kecil terluar dan perairan nusantara yang menguatkan kedaulatan Negara, adapun yang menjadi tujuan pengaturan sumber daya agraria ini adalah bentuk intervensi pemerintah agar penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya agraria memberikan keadilan.

Kenyataan menunjukkan bahwa pengelolaan sumber daya alam diatur oleh berbagai undang-undang dengan rumusan berbeda-beda, walaupun di dalam pengaturannya menetapkan prinsip-prinsip kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan yang didasari pada konsep-konsep wilayah Indonesia sebagai Negara kepulauan, kelautan dan kemaritiman, serta ketentuan-

ketentuan hukum internasional. Hal ini didasari oleh politik hukum yang berdasarkan pada prinsip-prinsip hukum tertentu sebagai pertimbangan, yaitu: <sup>12</sup>

1. Prinsip keberagaman hukum dalam kesatuan

Prinsip yang menekankan pada penghormatan terhadap perbedaan hukum yang terdapat dalam masyarakat di bidang pertanahan khususnya dengan memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap kewenangan masyarakat hukum adat, sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945.

2. Prinsip persamaan atas dasar ketidaksamaan

Prinsip ini menekankan bahwa mewujudkan adanya persamaan secara social ekonomi terutama masyarakat majemuk Indonesia. Bagi kelompok yang lemah harus intervensi peranan Negara untuk memberikan kemudahan dan fasilitas.

3. Prinsip Pengutamaan keadilan dan kemanfaatan di atas kepastian hukum

Prinsip ini menekankan bahwa mewujudkan pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah merupakan kebijakan yang lebih memenuhi asas keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat.

4. Prinsip differensi fungsi dalam keterpaduan

Prinsip ini menekankan bahwa di satu sisi pembahagian kewenangan diantara instansi pemerintah merupakan suatu kebutuhan untuk terjadinya suatu efektifitas pencapaian tujuan bersama.

## B. Penataan Pertanahan di wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

### 1) Profil Pulau – Pulau Kecil

Indonesia adalah negara kepulauan, begitu banyak pulau di Indonesia diperkirakan jumlahnya sekitar 18.306 pulau, yang terdiri dari pulau-pulau besar (jumlahnya 68 pulau) dan pulau-pulau kecil (jumlahnya sekitar 13.398). Untuk saat ini diperkirakan baru sekitar 14.572 pulau yang didaftarkan.<sup>13</sup>

Pulau dibedakan atas pulau besar dan pulau kecil berdasarkan luas areanya, sebagaimana defenisi pulau kecil terluar menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007

<sup>12</sup> Adji Samekto, Suteki, Ani Pawanti. 2015. **Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia**. Thafa Media, Yogyakarta. hlm. 107

<sup>13</sup> [www.mongabai.co.id/2017/01/12](http://www.mongabai.co.id/2017/01/12)

tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar, mendefinisikan Pulau Kecil Terluar adalah pulau dengan luas area kurang sama dengan 2.000 Km<sup>2</sup> (dua ribu kilometer persegi) yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan hukum internasional dan nasional.

Selanjutnya menurut Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar tercatat 92 pulau-pulau kecil terluar Indonesia (PPKT) tersebar di 18 provinsi dan berbatasan dengan 10 negara tetangga, yaitu: Australia (27 pulau), Filipina (11 pulau), India (6), Malaysia (17), Papua Nugini (1 pulau), Republik Palau (7 pulau), Singapura (4 pulau), Thailand (1 pulau), Timor Leste (5 pulau), dan Vietnam (3 pulau), sedangkan 9 pulau lainnya berbatasan dengan Samudra Hindia. Data ini diperbaharui oleh Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar yang menetapkan 111 (seratus sebelas) Pulau sebagai Pulau-Pulau Kecil Terluar.

Pulau-pulau kecil terluar merupakan pulau yang sangat strategis dikarenakan:<sup>14</sup>

- a. Merupakan tempat Garis Pangkal, di mana baik Laut Teritorial, Zona Ekonomi Eksklusif maupun Laut Kontinen semua itu diukur dari Garis Pangkal, sedangkan garis pangkal tersebut adanya di pulau terluar, artinya:
  - Lebar Laut Territorial diukur dari garis pangkal yang mana posisi garis pangkal ini ada di Pulau Terluar;
  - Lebar Zona Ekenomi Eksklusif diukur dari garis pangkal yang mana posisi garis pangkal ini ada di Pulau Terluar'
  - Lebar Landas Kontinen diukur dari garis pangkal yang mana posisi garis pangkal ini ada di Pulau Terluar'
- b. Pulau-pulau yang lain tidak memiliki garis pangkal, jelasnya garis pangkal ini ada di Pulau Terluar.

Paradigma Istilah pulau-pulau kecil terluar menjadi beragam, jika dikaitkan dengan karakteristik berdasarkan letak atau keberadaan pulau-pulau tersebut, misalnya

---

<sup>14</sup> Nur Yanto. 2014. **Memahami Hukum Laut Indonesia**. Penerbit Mitra Wacana Media, Jakarta. Hal.58

mendefinisikan sebagai **pulau terluar, pulau terdepan, pulau terpencil, pulau terasing**. Kata “terluar” berarti sesuatu yang sangat jauh dari tempat kita berpijak, sedangkan “terdepan” berarti ada di hadapan kita. Penggunaan istilah Pulau-pulau Terluar mengacu pada penerjemahan “*outermost island*” dari United Nations Convention On the Law of the Sea (UNCLOS) tahun 1982, yang diindonesiakan menjadi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut. Menurut Alex Retraubun, mantan Direktur Pemberdayaan Pulau-pulau Kecil, Kementerian Kelautan dan Perikanan, istilah “pulau-pulau terluar” sebenarnya ada dalam sistem kelautan suatu Negara kepulauan, termasuk Indonesia. Istilah ini adalah istilah baku secara internasional bagi negara berstatus negara kepulauan (*Archipelagic State*), termasuk Indonesia yang telah mengakui konvensi hukum laut ini.

Beberapa peraturan yang mengatur Pulau-pulau Kecil dan Pulau-Pulau Kecil Terluar, yaitu : 1) Undang-Undang No.27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; 2) Undang-Undang No.43 Tahun 2008 Tentang Perbatasan Negara; 3) Peraturan Pemerintah No 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil Terluar; 4) Peraturan Presiden No. 78 tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar; 5) Peraturan Presiden No.12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP); 6) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan/ MKP No. 20 Tahun 2008 tentang Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil dan Perairan di sekitarnya.

"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 pusat dan pemerintah daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

## **2) Penataan Hak Atas Tanah Pulau-Pulau Kecil**

Pada Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang dimaksud Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah untuk memberikan arahan dan batasan penguasaan,

pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam rangka pemberian hak.

Adapun tujuan penataan pertanahan (Pasal 2 ayat (2)) adalah untuk memberikan kepastian penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

*“Peraturan Menteri ATR tersebut di atas didasari pada pertimbangan bahwa di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil telah terdapat berbagai penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah-tanah yang tumbuh berkembang dengan berdasarkan pada adat istiadat dan kearifan local, serta kebutuhan pembangunan yang perlu ditata. Pertimbangan berdasarkan adat istiadat dan kearifan local dalam peraturan menteri ini mengungkapkan bahwa hukum adat berdasarkan struktur masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional diangkat menjadi menjadi dasar pendekatan dalam menata pemberian hak atas tanah di pulau-pulau kecil. Hukum adat yang berlaku sebagai adat istiadat dan kearifan local dipahami menurut waktu sekarang menggambarkan sifat dinamis nilai-nilai hukum adat yang mampu menyesuaikan dengan momentum kekinian”.*

Pengakuan dan pemberian hak atas tanah pada pantai dan pada perairan pesisir telah mengakomodir hak masyarakat adat yang bertempat tinggal atau bermukim di atas air sebagaimana yang diatur dalam pada pasal 5 dan pasal 6 Permen tersebut di atas. Selanjutnya Pengakuan dan Pemberian Hak Atas Tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dikenal dua bentuk penerbitan hak, yaitu: 1. Hak yang terbukti dari riwayat tanah tersebut didapat dari tanah adat mendapatkan Pengakuan hak atas tanah oleh Pemerintah; 2. Hak yang tidak terbukti dalam riwayat tanahnya didapat dari hak adat tetapi dari tanah negara maka mendapatkan pemberian Hak atas tanah oleh Pemerintah. **Dalam hal ini Pemerintah telah mengakomodir hak-hak atas tanah adat melalui tatacara bukan memberikan hak tetapi mengakui hak yang ada.** Adapun status tanah adat dapat dibedakan atas:<sup>15</sup>

- 1) Tanah **hak ulayat** (tanah milik seluruh warga masyarakat adat secara bersama). Terhadap tanah hak ulayat pada prinsipnya tidak diperbolehkan bagi warga luar persekutuan turut menggarap tanah ulayat beserta segala tumbuh-tumbuhan, binatang yang ada di dalamnya;

<sup>15</sup> Rosnidar Sembiring. 2017. **Hukum Pertanahan Adat**. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada; Depok. Hlm.93

- 2) **Tanah Milik Perorangan:** apabila hak milik perorangan yang menguat maka hak ulayat akan menipis, sebaliknya apabila perorangan menipis (ditinggalkan) maka tanah tersebut menjadi tanah hak ulayat.

Dalam Pasal 22 UUPA terjadinya hak milik atas tanah menurut hukum adat, terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) akan terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aansbbling*), yang dimaksud dengan pembukaan tanah adalah pembukaan tanah yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh Ketua Adat melalui tiga sistem penggarapan yaitu, *matok gilah matok galeng*, *matok sirah gilir galeng*, dan *sistem blubaran*. Selanjutnya yang dimaksud dengan lidah tanah adalah pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau atau laut, tanah yang tumbuh demikian itu dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan, karena biasanya pertumbuhan tersebut sedikit banyak terjadi karena usahanya, tentunya melalui suatu proses pertumbuhan yang memakan waktu.

Pemberian hak atas tanah di pulau-pulau kecil adalah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 11) **syarat-syarat pemberian hak atas tanah di pulau-pulau kecil** adalah:

- a. Peruntukannya sesuai dengan rencana tata ruang wilayah propinsi/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.

Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada dalam Kawasan Tertentu, pada Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa Masyarakat Hukum Adat yang memenuhi persyaratan dapat dikukuhkan hak atas tanahnya, adapun persyaratan yang harus dipenuhi selanjutnya diatur dalam Pasal 4 meliputi:

- a) masyarakat masih dalam bentuk paguyuban;
- b) ada kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya;
- c) ada wilayah hukum adat yang jelas;
- d) ada pranata dan perangkat hukum, yang masih ditaati.

Pengajuan permohonan pendaftaran Hak Komunal dapat dilakukan oleh Masyarakat Hukum Adat yang diajukan oleh Kepala Adat kepada Bupati/Walikota atau Gubernur (pasal 5 ayat (1) dan (2)) untuk selanjutnya diproses sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan dalam peraturan ATR yang sama. Jika hak komunal atas tanah telah didaftarkan, maka diberikan kepada; (a) keseluruhan anggota masyarakat adat; (b) Ketua Adat atas Nama Masyarakat Adat; (c) dstnya. Selanjutnya dalam Pasal 20, Hak Komunal yang diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat yang telah didaftarkan dalam penggunaan dan pemanfaatan tanahnya dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

### **3) Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil untuk kegiatan investasi**

Pulau-pulau kecil di Indonesia merupakan kawasan yang memiliki potensi sumber daya alam yang dapat dikelola untuk berbagai kegiatan pembangunan. Keanekaragaman hayati biota laut yang mempunyai nilai ekonomis yang tinggi, selain jasa lingkungan seperti pantai indah berpasir, areal penyelaman dan ombak yang merupakan potensi pariwisata. Akan tetapi kondisi pulau-pulau kecil terluar pada umumnya karena letaknya terpencil, sarana dan prasarananya masih terbatas, misalnya air bersih, listrik, transportasi dan infrastruktur lainnya, menyebabkan dibutuhkan pengelolaan pulau-pulau kecil yang berbasis pada kekuatan sumber daya lokal dan kesejahteraan masyarakat penduduk pulau menjadi prioritas.

Kebijakan tentang pemanfaatan ruang pulau-pulau kecil dilakukan secara berkelanjutan dan berbasis masyarakat, berdasarkan pendekatan sebagai berikut:<sup>16</sup> 1) Ekosistem; 2) Ruang; 3) Hak atas tanah dan perairan; 4) Kearifan local. Keempat pendekatan ini dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi/profil tiap pulau.

Khusus pendekatan Hak Atas Tanah dan Perairan untuk kegiatan investasi di pulau-pulau kecil tetap menghormati hak ulayat/hak asal usul atas penguasaan tanah dan wilayah perairan pulau-pulau kecil. Pelaksanaan hak-hak ulayat/hak adat/hak asal usul atas penguasaan tanah dan wilayah perairan pulau-pulau kecil sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan

---

<sup>16</sup> Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: KEP.39/MEN/2004 tentang *Pedoman Umum Investasi di Pulau-Pulau Kecil, Bab III Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil*

nasional serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Beberapa hal yang perlu untuk diperhatikan dalam penggunaan hak atas tanah:

1. Untuk pulau-pulau kecil yang wilayah perairannya dikuasai/dimiliki/diusahakan oleh masyarakat hukum adat, maka kegiatan pengelolaannya dilakukan dengan mempertimbangkan keberadaan hukum adat setempat;
2. Setiap pengelolaan pulau-pulau kecil oleh investor yang menggunakan wilayah hukum adat, harus didahului dengan perjanjian dan atau kesepakatan antara investor dengan masyarakat adat yang saling menguntungkan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan dan kelestarian sumber daya;
3. Tata cara memperoleh hak atas tanah dan atau perairan dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemanfaatan lahan untuk investasi di pulau-pulau kecil harus:

- a. Memperhatikan kawasan perlindungan dan kepentingan umum, sekurang-kurangnya 30% dari luas pulau tetap diperuntukkan bagi kawasan lindung dan kepentingan umum lainnya;
- b. Pemberian akses kepada masyarakat terhadap wilayah-wilayah menjadi kepentingan umum, seperti: sumber air tawar, pantai, dan lainnya;
- c. Penduduk setempat maupun pihak ketiga yang telah menggunakan tanah dapat diberikan suatu hak atas tanah sepanjang memenuhi persyaratan tertentu, sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya;
- d. Pemanfaatan lahan untuk investasi di pulau-pulau kecil harus mengacu kepada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Bangunan/Rumah yang dibangun harus menghadap ke pantai, yang harus terlebih dahulu ada fasilitas lingkar jalan;
- e. Lahan yang dimanfaatkan untuk investasi sebelum ditetapkan RTRW tetap dihormati. Apabila penggunaan dan pemanfaatan tidak sesuai dengan fungsi kawasan, maka secara bertahap harus dilakukan penataan kembali atau penyesuaian baik jenis haknya maupun penggunaan tanahnya.

Lebih jelasnya dapat dilihat pengaturannya pada pasal-pasal **Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya**, diatur dalam Pasal 7 bahwa Masyarakat adat dalam memanfaatkan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya wajib mendaftarkan kepada bupati/walikota dengan melampirkan: a. rencana jenis usaha; b. luasan penggunaan lahan; dan luasan perairan yang akan dimanfaatkan.

Untuk orang asing (pasal 8) yang akan memanfaatkan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya mengajukan permohonan kepada Menteri dengan melampirkan : a. pernyataan kesanggupan menggunakan fasilitas penanaman modal asing (PMA) sekurang-kurangnya 20% modalnya berasal dari dalam negeri terhitung 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.

Larangan penguasaan dan pemilikan tanah di pulau-pulau kecil (Pasal 10) adalah penguasaan dan pemilikan tanah tersebut tidak boleh menutup akses public. Akses public yang dimaksud adalah meliputi:

- a. Akses perorangan atau kelompok orang untuk berlindung berteduh, menyelamatkan diri, dan mencari pertolongan dalam pelayaran;
- b. Akses perseorangan atau kelompok dengan ijin resmi untuk melaksanakan kegiatan terkait pendidikan, penelitian, konservasi, dan preservasi.

## C. Teori-teori yang digunakan

### 1) Teori Kewenangan

Menurut Philipus M. Hadjon,<sup>17</sup> “dalam hukum tata negara wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

Unsur Kewenangan:

<sup>17</sup>Philipus M. Hadjon, “Tentang *Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, him. 90.

1. Pengaruh: ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
2. Dasar hukum: dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
3. Konformitas hukum: mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum ( semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)

Teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>18</sup> Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

- **Atribusi** :terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundangundangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah.
- **Delegasi**, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.
- **Mandat**, pada umumnya diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan.

---

<sup>18</sup> Bagir Manan dalam Nurmayani . 2009. Hukum Administrasi Daerah. Universitas Lampung Bandarlampung. hal 26. file:///C:/Users/ACER/Downloads/Documents/BAB%20II\_2.pdf

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu dalam suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.

## 2) Teori Perlindungan Hukum

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, perlindungan hokum diartikan sebagai cara, proses dan perbuatan melindungi. Perlindungan hokum dapat diartikan perlindungan oleh hokum atau perlindungan hokum dengan pranata dan sarana hokum. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hokum bermakna memberikan pengayoman terhadap hak asasi orang yang dirugikan dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati hak-hak yang diberikan oleh hukum<sup>19</sup>.

Perlindungan yang diberikan oleh hokum tidak lain adalah perlindungan terhadap kepentingan tertentu yang hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan pihak lain. Oleh Roscoe Pond disebutkan bahwa ada beberapa kepentingan yang harus mendapat perlindungan atau dilindungi oleh hokum, yaitu: 1) kepentingan terhadap Negara sebagai suatu badan yuridis; 2) kepentingan Negara sebagai penjaga kepentingan social; 3) kepentingan terhadap perseorangan terdiri dari pribadi, hubungan-hubungan domestic, kepentingan substansi<sup>20</sup>.

Teori Perlindungan hokum bagi warga Negara Indonesia adalah perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang secara teoritis dibagi atas 2 bentuk, yaitu:

1. Perlindungan yang bersifat preventif;
2. Perlindungan bersifat represif

Perlindungan hokum preventif merupakan perlindungan hokum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk

---

<sup>19</sup> Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya, Bandung. Hlm.53

<sup>20</sup> Ibid. hlm.298

mengajukan keberatan (*inspraak*) atas pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat berbentuk definitif. Sehingga perlingungan hokum ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Dengan adanya perlindungan hokum preventif, maka pemerintah terdorong untuk berhati-hati di dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan kebijakan, dan masyarakat dan dapat mengajukan keberatan atau meminta pendapat mengenai rencana keputusan pemerintah.

Perlindungan yang bersifat represif berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa. Penanganan perlindungan hokum bagi masyarakat melalui instansi pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi terhadap suatu tindak pemerintah terhadap pihak yang merasa dirugikan, dalam hal ini instansi pemerintah yang berwenang untuk mengubah bahkan dapat membatalkan tindakan pemerintah tersebut.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

#### **A. Tipe dan Jenis Penelitian**

Tipe penelitian hukum yang bersifat penelitian sosio-juridis, yaitu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan menitikberatkan pada data empiris/data primer. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian jenis kualitatif, dengan melakukan pengumpulan data, berupa data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui:

- a) Observasi dan wawancara, serta menggunakan kuesioner kepada masyarakat sebagai responden yang dilakukan secara random sampling.
- b) Menelaah bahan-bahan tertulis berupa buku, dokumen, dan peraturan yang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan serta penataan pulau-pulau kecil terluar (PPKT)
- c) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu untuk menemukan konsep hukum yang terkait dengan bentuk “penyewaan pulau-pulau kecil terluar sebagai kawasan pariwisata” oleh pihak asing (investor asing)

#### **B. Materi/ Rancangan Penelitian**

Dibagi dalam 5 tahapan, yaitu:

- 1) Mendata jumlah penduduk yang sudah mempunyai sertifikat hak atas, sebagai bukti kepemilikan tanah.
- 2) Mendata kegiatan pariwisata yang dikelola oleh pihak asing (hak guna usaha)
- 3) Mendata bagaimana bentuk kerjasama di dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar antara masyarakat penghuni/penduduk pulau dengan pihak asing sebagai investor
- 4) Menganalisis kebijakan pemerintah daerah setempat terkait dengan pengaturan/izin pengelolaan yang diberikan kepada pihak asing.
- 5) Mengumpulkan fakta-fakta hukum berupa konflik antara investor asing dengan masyarakat/penduduk pulau, dampak ekonomi serta dampak lingkungan

### **C. Waktu dan Lokasi Penelitian**

- a) Waktu penelitian direncanakan selama 6 hingga 7 bulan
- b) Lokasi penelitian dilakukan: di Pulau Alor dan Pulau Kepa Kabupaten Alor (perbatasan Nusa Tenggara Timur dengan Timor-Timur).

### **D. Instrumen Pengumpulan Data**

Instrument pengumpulan data pada penelitian ini adalah wawancara langsung dengan pejabat terkait aspek hukum penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan atas tanah pulau-pulau kecil terluar, yaitu Departemen Kelautan dan Perikanan Kabupaten Alor, Kantor Pertanahan A/TR Kabupaten Alor, Kantor Pemerintah Kabupaten Alor, Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Alor.

### **E. Analisis Data**

Analisis data dilakukan secara kualitatif, yaitu analisis data berupa kata-kata dan bukan rangkaian angka dengan berbagai cara pengumpulan data, berupa observasi, wawancara dengan menggunakan model interaktif, yaitu berupa pengumpulan data, reduksi data, sajian data serta penarikan kesimpulan yang disajikan secara deskriptif. Hasil penelitian dianalisis menggunakan model komprehensif/holistik dengan menganalisis kebijakan Pemerintah daerah terkait dengan kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar yang disewakan sebagai objek wisata kepada pihak asing.

### **F. Jadwal Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian lanjutan (tahun ke-2/2018) dilaksanakan dalam jangka waktu 6-7 bulan (April-Oktober), dengan tahapan kegiatan sebagai berikut:

1. Pengumpulan data primer, berupa kegiatan observasi ke pulau terluar yang berpenduduk, yang berstatus sebagai pulau perbatasan dan sebagai objek pariwisata (wisata bahari) yang dikelola oleh pihak asing.
2. Pengumpulan data sekunder, berupa bahan hukum primer (UU dan peraturan pelaksanaannya), bahan hukum sekunder (kebijakan pemerintah) dari pemerintah daerah setempat (daerah lokasi penelitian).

## G. Jadwal Penelitian

**Tabel 3. Jadwal kegiatan penelitian (April 2018- Oktober 2018)**

No.	Nama Kegiatan	Bulan						
		04	05	06	07	08	09	10
1	Penyusunan proposal	■						
2	Presentasi proposal		■					
3	Pengambilan data primer			■	■	■		
4	Pengolahan data				■	■	■	
5	Penyusunan hasil penelitian						■	
6	Presentase hasil penelitian						■	
7	Pengumpulan laporan penelitian							■

### I. Personalia

#### a) Ketua Peneliti

Nama lengkap : **Prof. Dr. Ir. H. Abrar Saleng, SH., MH.**  
 NIP. : 19630419198903 1003  
 Tempat/Tanggal lahir : Tellang-Tellang (Rappang), 19 April 1963  
 Pangkat/Golongan : Pembina Utama Gol. IV- e  
 Jabatan Fungsional : Guru Besar  
 Pekerjaan : Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
 Alamat : Fakultas Hukum, Kampus UNHAS Tamalanrea Jln. Perintis Kemerdekaan Km.10 Makassar 90245/Telp/Fax.62-(0411) 587 219/Fax: 62-(0411) 585 188

#### b) Anggota I

Nama : **Dr. Sri Susyanti Nur, SH., M.Hum**  
 NIP/NIK : 19641123 199002 2 001  
 Tempat/Tanggal Lahir : Makassar, 23 Nopember 1964  
 Jenis Kelamin : Perempuan  
 Status Perkawinan : Kawin  
 Agama : Islam  
 Golongan / Pangkat : III-d/ Penata Tingkat I  
 Jabatan Fungsional : Lektor  
 Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS HASANUDDIN  
 Alamat : Jl. Perintis Kemerdekaan KM.10 Makassar  
 Telp./Faks. : (0411) 587219  
 Alamat Rumah : Perumahan Dosen UNHAS BG/5 Tamalanrea  
 Telp./Faks. : (0411) 586822  
 Alamat e-mail : [srisusyanti23@gmail.com](mailto:srisusyanti23@gmail.com)



## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Pulau Alor dengan ibukota Kalabahi merupakan pintu gerbang masuk ke pulau Alor, yang biasa ditempuh dengan penerbangan sekitar 45 menit dari Bandara El-Tari Kupang, ibu kota Provinsi Nusa Tenggara Timur. Pulau Alor adalah satu dari 92 pulau terluar Indonesia karena berbatasan langsung dengan Timor Leste di sebelah selatan.

Kabupaten Alor sebagai salah satu kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) dengan Luas wilayahnya 2.119 km<sup>2</sup>, dan titik tertingginya 1.839 m, secara geografis terletak pada posisi 80<sup>0</sup> 6' - 80<sup>0</sup> 36'LS dan 123<sup>0</sup> 48' - 125<sup>0</sup> 45'BT dengan batas-batas :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Flores
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Selat Ombay
- Sebelah Timur berbatasan dengan Selat Wetar dan Peraian Republik Demokrat Timor Leste
- Sebelah Barat berbatasan dengan Selat Alor (Kabupaten Lembata)

Kabupaten Alor merupakan daerah kepulauan yang terdiri dari pulau besar dan pulau kecil,<sup>21</sup> dimana 9 pulau telah berpenghuni, yaitu terdiri dari pulau besar: Pulau Alor, Pulau Pantar, Pulau Pura, dan pulau-pulau kecil terdiri dari: Pulau Ternate, Pulau Buaya, Pulau Nuha Kupa, Pulau Tereweng, Pulau Kura, dan Pulau Kangge. Selanjutnya 12 pulau yang belum berpenghuni, terdiri dari pulau-pulau kecil, yaitu: Pulau Kambing, Pulau Rusa, Pulau Watu Manu, Pulau Batu Bawa, Pulau Batu Ile, Pulau Batang, Pulau Lapang, Pulau Ikan Ruing, Pulau Sika, Pulau Kapas, Pulau Nubu, merupakan gugusan pulau-pulau kecil yang memiliki potensi sumberdaya kelautan dan perikanan yang cukup tinggi dan beragam, yang perlu dikelola dan dimanfaatkan.

Di Pulau Alor menurut sejarah terdapat beberapa suku besar, selain suku Abui sebagai kerajaan dan suku terbesar yang pernah ada di pulau Alor. Suku-suku itu antara lain:<sup>22</sup>

#### 1. Suku Alor

<sup>21</sup> Data Kantor Pertanahan Kabupaten Alor 2018

<sup>22</sup> <http://ngeblogkk.over-blog.com/2017/01/ragam-suku-di-ntt.html>

Suku bangsa Alor mendiami daratan pulau Alor, Pantar dan pulau-pulau kecil di antaranya. Daerah mereka sekarang termasuk ke dalam wilayah Kabupaten Alor, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Nama Alor mungkin diberikan oleh orang luar untuk menyebut seluruh kelompok masyarakat yang berdiam di daerah tersebut. Mereka sendiri terdiri atas sejumlah sub-suku bangsa, antara lain **Abui, Alor, Belagar, Deing, Kabola, Kawel, Kelong, Kemang, Kramang, Kui, Lemma, Maneta, Mauta, Seboda, Wersin, dan Wuwuli**. Pada masa lampau sub-sub suku bangsa tersebut masing-masing hidup terasing di daerah perbukitan dan pegunungan, terutama untuk menghindari peperangan dan tekanan dari dunia luar. Di sanalah mereka mendirikan rumah-rumah bertiang kayu bulat, tinggi dengan atap dari alang-alang atau ijuk berbentuk bulat, dindingnya terbuat dari anyaman bambu, daun lontar atau papan. Karena kurangnya komunikasi di antara mereka, maka berkembanglah berbagai dialek yang membedakan satu kelompok dengan kelompok lain. Saat sekarang suku Abui merupakan gabungan dari beberapa suku, karena luas wilayah kerajaan abui yang hampir menguasai Gunung besar wilayah timur pulau alor, maka pada masa itu dibentuk wali wilayah dikenal dengan istilah “*Kapiten*” yang dalam wilayah kapiten tersebut menaungi beberapa *ketemukungan* dan dalam *ketemukungan* terdapat beberapa kampung adat.

## **2. Suku Atoni**

Suku bangsa Atoni berdiam di pedalaman Pulau Timor bagian barat yang sebagian besar berupa tanah kering dan berbukit-bukit gundul, seperti di kefettorani Amarasi, Fatu Leu, Amfoan, Mollo, Amanuban, Amanatun, Miomafo, Insana dan Biboki. Jumlah populasinya sekitar 300.000 jiwa. Orang Atoni mempunyai bermacam-macam sebutan. Orang Tetun menyebut mereka orang Dawan, Orang Bunak menyebut mereka Rawan, penduduk di kota Kupang menyebut mereka Orang Gunung.

## **3. Suku Bajawa**

Bajawa berarti India belakang. Nenek moyang penduduk Bajawa berasal dari India belakang yang masuk ke pulau Jawa, kemudian mereka melanjutkan perjalanan melalui samudera menuju ke Flores dengan mengendarai sampan yang mereka anggap mirip seperti piring. Oleh sebab itu nama kota tempat tinggalnya di Flores disebut dengan

*Bhajawa*, yang berarti piring dari Jawa. Pendaratan pertama mereka di Flores yaitu di daerah Aimere, kemudian mereka melanjutkan perjalanan darat hingga sampai ke Bhajawa. Para pendatang tersebut membawa budaya dari Hindia belakang yang kemudian mereka padukan dengan budaya asli, yaitu *Ngadhu* dan *Bhaga*.

#### **4. Suku Ende**

Suku Ende merupakan satu dari dua suku yang menjadi mayoritas di kabupaten Ende di pulau Flores provinsi Nusa Tenggara Timur, Indonesia. Suku Ende di kabupaten Ende hidup bersama dengan suku Lio yang juga mendiami daerah ini. Suku Lio sebagai suku tetangga suku Ende pada umumnya hidup di daerah pegunungan. Sedangkan suku Ende bermukim di daerah pesisir di sekitar bagian selatan kabupaten Ende.

#### **5. Suku Kemang**

Suku Kemang merupakan salah satu suku kecil dari sekian banyak suku-suku di kabupaten Alor. Suku Kemang memiliki populasi yang kecil, namun mereka memiliki adat-istiadat, budaya dan bahasa sendiri, yaitu bahasa Kemang. Masyarakat suku Kemang dalam bertahan hidup pada bidang pertanian. Mereka memiliki ladang atau kebun yang ditanami beberapa jenis tanaman untuk kebutuhan hidup mereka sehari-hari, seperti jagung, kacang-kacangan, umbi-umbian, pisang dan kelapa.

Pulau Alor mempunyai potensi sumber daya alam yang sangat besar, antara lain:

##### **1. Wisata Bahari**

Pulau Alor memiliki potensi wisata bahari yang sangat bagus, antara lain keindahan pantainya dan juga keindahan alam di bawah laut, berupa ikan-ikan langka nan indah serta karang dan tumbuhan-tumbuhan laut yang begitu mempesona sebagai objek wisata bahari.

##### **2. Wisata Kultural dan Historis**

Pulau Alor juga menyimpan sejumlah objek wisata yang memiliki daya tarik secara kultural dan historis yang jarang dijajah dan dikunjungi baik oleh penduduk setempat maupun oleh wisatawan. Salah satunya, Al-Quran tua dari kulit kayu yang ditulis dengan tinta ramuan tradisional yang diperkirakan berusia lebih dari 800 tahun, sebuah bukti sejarah tentang keberadaan Islam di Alor.

Daya pemikat lainnya yaitu kampung tradisional “*Takpala*”, sebuah desa tradisional yang dihuni oleh suku Abui dengan pola perkampungan linear dengan deretan rumah adat. Suku Abui sebagai kerajaan dan suku terbesar yang pernah ada di Alor masih menjaga nilai-nilai budaya dan bahasa serta kearifan lokal, ini terlihat dari corak hidup masyarakatnya yang masih memegang teguh adat dan tradisi di dalam menjaga lingkungan wilayah adatnya. Kampung tradisional menjadi salah satu objek wisata yang mempertontonkan atraksi budayanya yang khas dalam menyambut para tamunya, menghiasi pelancong dengan pakaian adat dan menawarkan berbagai kerajinan tangan buatan mereka yang bahan dasarnya berasal dari alam setempat. Warisan budaya di desa tradisional “*Takpala*” seharusnya menjadi aset yang tetap dijaga dan dilestarikan oleh pemerintah dan masyarakat.

### 3. Wisata Gunung

Keindahan alam lainnya berupa gunung yang mengelilingi teluk sebagai tempat wisata bagi yang menyenangi mendaki gunung, yaitu Gunung Delaki Sirung di Pulau Pantar dan Gunung Koya-Koya di Pulau Alor. Terdapatnya fenomena geologi vulkanik di Desa Air Panas dan Air Terjun di Pulau Pantar, taman wisata alam Tuti Adagae di Pulau Alor, juga terdapat pulau Rusa yang dihuni oleh Rusa yang merupakan *ranch mini* peternakan rusa (terbaik di Kawasan Timur Indonesia) dan Hutan Nostalgia.

Pulau Alor yang terdiri dari beberapa pulau, baik pulau besar dan kecil, pulau yang telah berpenghuni maupun yang belum berpenghuni, memiliki daya tarik atau potensi wisata, antara lain: Wisata Tirta yang berada di Pulau Kepa oleh PT. Nuha Kepa Kai dengan nama pengusaha Cendrik C. Lechat berwarganegara Perancis. Pulau inilah yang dipilih menjadi objek penelitian dengan beberapa karakteristik, yaitu:

- Pulau kecil terluar
- Pulau kecil yang berpenghuni
- Mempunyai sertifikat hak atas tanah perorangan
- Pulau yang menjadi objek wisata tirta oleh investor asing
- Pemanfaatan pulau dilakukan oleh masyarakat adat, dan oleh orang asing

## PULAU KEPA KABUPATEN ALOR



### 1. Kondisi Umum

Pulau Kepa adalah salah satu pulau kecil yang terletak di pulau Alor. Pulau Kepa terletak di Kabupaten Alor, Nusa Tenggara Timur, Indonesia. Dibutuhkan sekitar 15-20 menit dengan kapal motor dari dermaga kecil di Pulau Alor untuk menyeberang ke pulau Kepa yang merupakan Alor Kecil. Penyebrangan dilakukan pada pagi hari, dan biaya naik kapal motor ke pulau Kepa per-orang adalah Rp 20.000,- seperti yang telah ditetapkan oleh pemerintah setempat. Di Pulau Kepa terdapat *homestay* lokal dengan biaya sekitar Rp 200.000,- per orang, atau bisa juga menginap di bungalow baru maupun *La Petite Resort*, dengan biaya sekitar Rp 275.000 – Rp 500.000 per orang. Di pulau Kepa ini belum terdapat infrastruktur yang memadai, belum ada jalan beraspal, tidak ada angkutan umum atau warung makan, bahkan penduduk yang tinggal di Pulau Kepa hanya 30 jiwa, yang merupakan masyarakat adat (*unsure genealogis*). Pulau Kepa menjadi tempat kunjungan wisatawan yang ingin menikmati indahnya alam bawah lautnya atau gugusan karang laut terindah.

## 2. Kepemilikan Pulau

- Pulau Kepa memiliki hamparan pasir putih, gelombang kecil air dan terumbu karang. Pulau ini termasuk pulau yang berpenghuni terdiri dari masyarakat adat berdasarkan garis keturunan/genealogis, dengan bentuk penguasaan pulau secara turun-temurun.
- Kepemilikan tanah oleh masyarakat secara kolektif yang sifatnya komunal (masyarakat adat/genealogis) dan terdapat pula kepemilikan tanah secara perorangan yang diperoleh dari kepemilikan secara bersama/terbagi menjadi individual dan telah memiliki bersertifikat tanah perorangan.

## 3. Pemanfaatan Pulau Kepa

- Di Pulau Kepa terdapat usaha Wisata Tirta, yang dikelola oleh orang Perancis (sepasang suami-isteri) untuk wisata bahari yang dilengkapi dengan pondok-pondok yang terbuat dari bamboo menyerupai rumah adat suku-suku di pulau Alor.
- Cendrik (warga Perancis) pemegang Izin Wisata Tirta atas nama PT. Nuha Kepa Kai<sup>23</sup>, yang mempunyai tenaga kerja asing sebanyak 3 (tiga) orang dan 12 (dua belas) orang tenaga kerja Warga Negara Indonesia.
- Izin yang diberikan kepada PT. Nuha Kepa Kai adalah izin lokasi dan izin pengelolaan.
- Tidak terdapat Hak Guna Usaha<sup>24</sup> (catt; untuk kegiatan investasi asing)
- Masih dilakukan pendataan kepemilikan tanah di pulau Kepa

## 4. Dasar Hukum Pemanfaatan Pulau Kepa oleh Orang Asing

- Izin yang diberikan berupa izin lokasi dan izin pengelolaan, diberikan Gubernur berdasarkan Peraturan Daerah Nusa Tenggara Timur Nomor 4 Tahun 2017 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2017-2037.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1990 tentang Pariwisata
- Peraturan Menteri Nomor 67 Tahun 1996 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata

<sup>23</sup> Data Sekunder "Surat Izin Usaha Pariwisata Penanaman Modal Asing. Kantor Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Alor. Tahun 2018.

<sup>24</sup> Data Sekunder Kantor Pertanahan Kabupaten Alor 2018

- Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1987 Tentang Penyederhanaan Perizinan di bidang Usaha Pariwisata
- Keputusan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor KEP-012/MKP/IV/2001 Tentang Pedoman Umum Perizinan Usaha Pariwisata.

## 5. Kewajiban Pemilik/Pengelola

### Pertama:

1. Mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang usaha Pariwisata serta peraturan perundang-undangan lainnya;
2. Mematuhi dan menjaga norma-norma kesusilaan, etika, ketertiban dan ketentraman 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 miniature Budaya Alor;
5. Melaporkan perkembangan usaha (data tamu) setiap bulan pada Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu kabupaten Alor;

**Kedua :** izin usaha ini dapat dicabut apabila pemegang izin usaha ini melakukan pelanggaran dan tidak mematuhi persyaratan di atas serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang pariwisata;

**Ketiga:** izin usaha ini berlaku selama 3 (tiga) tahun sejak tanggal ditetapkan dan wajib mendaftarkan ulang izin setiap waktu.

## 6. Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah

Menurut Menteri Kelautan dan Perikanan, saat ini kebijakan pemerintah adalah melakukan sertifikasi di 111 Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT) atas nama Negara. Kementerian/lembaga terkait, memperhatikan pemberian rekomendasi izin lokasi di Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT) “yaitu dengan memperhatikan keabsahan kepemilikan tanah, dan permohonan izin di atas pulau tersebut, dengan tujuan pemanfaatan pulau “Kita punya ratusan pulau yang dikelola swasta itu kita tinjau kepemilikannya”. Apakah sesuai dengan

aturan atau tidak. Kita juga harus memastikan pulau itu produktif baik untuk wisata, industri dsbnya, semua yang legal harus melibatkan masyarakat, demikian pernyataan Susi Pudjiastuti Menteri Kelautan dan Perikanan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K) merupakan dasar hukum bagi investasi asing untuk dapat melakukan pengelolaan terhadap pulau-pulau kecil di Indonesia melalui penanaman modal asing (PMA). Sebagai implementasi undang-undang tersebut, maka pemerintah sudah seharusnya melakukan pendataan tentang pulau-pulau kecil, meliputi penamaan dan potensi serta karakteristik pulau, terutama pulau-pulau kecil yang berpenghuni untuk kepentingan investasi di pulau tersebut.

Pulau-pulau kecil yang berpenghuni yang dikuasai oleh penduduk secara turun-temurun sudah seharusnya mendapatkan prioritas dari pemerintah untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah, sehingga dapat memberikan kepastian hukum serta perlindungan hukum bagi tiap pemiliknya.

Ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi, jika suatu pulau terkecil terlepas dari izin usaha dan pemberian hak atas tanah, yaitu:

1. Akses publik tertutup, yaitu suatu saat nelayan tidak dapat lagi mengakses dan menangkap ikan di wilayah tangkapan mereka sebelumnya.
2. Untuk pulau-pulau kecil terluar menjadi bagian Indonesia terluar yang membutuhkan pengawasan, terutama terkait dengan keamanan Negara di perbatasan.
3. Pulau-pulau kecil terluar dapat pula disalah-gunakan untuk kegiatan penyeludupan, misalnya obat-obat terlarang, dsbnya.
4. Kemungkinan terjadinya asimilasi budaya, sehingga bergesernya nilai-nilai budaya yang menjadi karakter atau adat-istiadat masyarakat setempat.
5. Terkait dengan kekayaan alam dan benda-benda pusaka sebagai kekayaan Indonesia, dengan ditemukan beberapa benda-benda antik dan berharga dalam pasir maupun tanah beberapa waktu lalu oleh warga setidaknya membuka cakrawala kita bahwa jangan sampai ini juga menjadi tujuan asing untuk menggali benda-benda berharga tersebut yang tersimpan dalam pulau-pulau kecil yang seharusnya menjadi

cagar budaya, apalagi jika terdapatnya jenis binatang atau tumbuhan tertentu yang hanya ada di Indonesia.

Kekhawatiran tersebut di atas seharusnya dapat dicegah, dengan mekanisme izin usaha, izin lokasi, dan izin pengelolaan serta kepastian hukum kepemilikan tanah. Mekanisme izin seharusnya sesuai dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang, kemudian dalam implementasinya melibatkan masyarakat/ partisipasi masyarakat, hal ini menjadi amanat dalam UU PWP3K. Peran masyarakat dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil terluar diamanahkan pula dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah No.62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar, yaitu :

- 1) Masyarakat dapat berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pemanfaatan PPKT
- 2) Peran serta masyarakat dalam perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. mengidentifikasi berbagai potensi dan masalah PPKT;
  - b. memberikan informasi dalam perencanaan pemanfaatan PPKT;
  - c. memberikan masukan dalam menentukan arah perencanaan PPKT; dan
  - d. menyampaikan masukan/usulan terhadap rencana kegiatan pemanfaatan PPKT.
- 3) Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. memprioritaskan rencana yang telah disepakati;
  - b. melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya PPKT berdasarkan hukum adat yang tidak bertentangan dengan hukum nasional; dan
  - c. menjaga, memelihara, dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas, serta kelestarian fungsi lingkungan di PPKT.

## **B. Tanah Suku Masyarakat Adat di Kabupaten Alor**

Salahsatu ciri dari Pulau Kepa adalah adanya penduduk yang bermukim dalam jumlah yang tidak banyak, yakni hanya 30 jiwa yang merupakan Masyarakat Adat (unsure genealogis). Jika ditinjau berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K) dalam Pasal 1 angka 33 menyebutkan masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul

leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, social dan hokum.

Berdasarkan defenisi tersebut di atas, maka masyarakat adat menurut UU PWP2K, harus memenuhi unsur, yaitu: a) masyarakat pesisir; b) secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu; c) ikatan asal usul leluhur; d) hubungan kuat dengan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil; e) adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, social, dan hokum. Unsure-unsur yang dimaksudkan dalam pasal 3 tersebut diatas jika dijabarkan dalam fakta atau kondisi masyarakat yang ada di pulau Kepa, maka dapat dipastikan penduduk yang ada merupakan masyarakat adat yang terikat karena secara turun-temurun bermukim dan mempunyai hubungan lahir dan bathin dengan wilayahnya. Adapun penguasaan tanah oleh masyarakat adat di pulau Kepa dipersepsikan sebagai **Tanah Suku**, yaitu tanah yang dikuasai oleh persekutuan masyarakat adat yang terbentuk berdasarkan kesamaan tempat tinggal (teritorial) maupun berdasarkan kesamaan keturunan (*geneologis*).

Tanah Suku mempunyai nilai religius magis karena adanya hubungan yang erat dengan sistem nilai, kepercayaan dan struktur kekerabatan maupun teritorial masyarakat setempat. Penguasaannya pun telah turun-temurun, diakui oleh masyarakat setempat sekalipun hanya didasarkan pada kebiasaan dan adat-istiadat yang berlaku di wilayah tersebut, yaitu pemilikan dan penguasaan yang didasarkan pada hukum adat dan tidak didukung oleh bukti tertulis.

Hal ini dikuatkan oleh Bapak Luter<sup>25</sup> “Bahwa masyarakat adat di kabupaten Alor menguasai tanah secara bersama-sama (hak kolektif) karena ikatan kekeluargaan/genealogis dan sifat penguasaan tanah bersifat komunal (asal usul) sehingga tidak dapat dibagi-bagi”. Walaupun telah mempunyai sertifikat hak atas tanah secara perorangann, namun dalam pemanfaatannya dilakukan secara bersama-sama.

Berdasarkan fakta dan uraian tersebut diatas, oleh masyarakat adat di Pulau Alor mempersepsikan “Tanah Suku” sama dengan “Hak Ulayat” atau hak yang serupa, sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 3 UUPA, yaitu:

“dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas

---

<sup>25</sup> Sekretaris Kantor Pertanahan ATR/BPN Kabupaten Alor. Wawancara tanggal 01 Agustus 2018

persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”,

Oleh pasal tersebut di atas disebutkan istilah hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu, disebut *beschikkingrecht* dalam kepustakaan hukum adat.

Berdasarkan Hasil Penelitian tentang Hak Ulayat (Tanah Suku) dalam Masyarakat hukum Adat di Propinsi Nusa Tenggara Timur<sup>26</sup> dinyatakan bahwa:

Di Nusa Tenggara Timur, istilah hak ulayat tidak dikenal, tetapi istilah-istilah seperti tanah *Kabisu* di Sumba, tanah *Wungu* di Flores Timur, tanah *Lingko* di Manggarai, tanah *Leo* di Rote, tanah *Kanaf* di Timor bagian dawan, tanah *Fukun* di Timor bagian Tetun, *Udu* di Sabu, *Bapang* di Alor, dan *Ngeng Ngerang* di Sikka (Patty, 1984: 18) mengandung arti dan isi yang identik dengan tanah hak ulayat. Namun demikian istilah yang populer adalah tanah suku (hak ulayat).

Hak ulayat (tanah suku) dalam tatanan hukum adat di Pulau Alor, dapat diidentifikasi keberadaannya (eksistensi) sebagaimana yang disyaratkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang pedoman penyelesaian masalah hak ulayat masyarakat hukum adat, yang menyebutkan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila :

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari,
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan diatati oleh warga persekutuan hukum tersebut.

Keberadaan Masyarakat Adat karena asal usul/genealogis, adanya wilayah adat (meliputi perairan pesisir dan daratannya, adanya tatanan hukum adat dan kewenangan kepala suku/Ketua Persekutuan (dalam pertanahan, perkawinan, pewarisan, serimonial adat, gotong-royong, hubungan dengan pihak luar, mengadili pelanggaran terhadap hukum adat) dapat menjadi indikator keberadaan Masyarakat Adat dan Hak Ulayatnya di beberapa pulau

---

<sup>26</sup> Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Universitas Nusa Cendana. 2009. *Penelitian Hak Ulayat (Tanah Suku) dalam Masyarakat hukum Adat di Propinsi Nusa Tenggara Timur*. Hlm.13

yang terdapat dalam Kabupaten Alor. Adanya Kewenangan yang melekat pada Ketua Suku/Ketua Persekutuan, menunjukkan otoritas adat masih ada, hal ini merupakan ciri masyarakat adat di Pulau Alor karena pola pikir yang dianut masyarakat adat masih bersifat mistis dan simbolis. Kewenangan yang tertumpuk dalam tangan ketua persekutuan, ditegaskan secara eksplisit dalam bidang-bidang kewenangannya (ruang lingkup kewenangan), yaitu meliputi pertanahan, perkawinan, pewarisan, serimonial adat, gotong-royong, hubungan dengan pihak luar, mengadili pelanggaran terhadap hukum adat.

Eksistensi susunan persekutuan masyarakat hukum adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur disamping ditentukan berdasarkan implementasi kewenangan yang dikemukakan di atas juga ditentukan oleh beberapa kriteria sebagai berikut: <sup>27</sup>

- a. Anggota persekutuan masyarakat hukum adat menyadari keterikatan yang terjadi sebagai berasal dari satu cikal bakal (leluhur) yang sama (geneologis), senasib dan sepenanggungan (teritorial dan campuran);
- b. Memiliki wilayah yang sama sebagai tempat mencari nafkah yang wajib dipelihara dan dipertahankan dari gangguan pihak lain; Unsur ini dianut oleh semua persekutuan masyarakat hukum adat tanpa melihat latar belakang terbentuknya;
- c. Anggota persekutuan masyarakat hukum adat merasa terikat dan taat pada tatanan hukum adat yang sama dan dijadikan sebagai pedoman dalam kehidupan sehari-hari;
- d. Anggota persekutuan masyarakat hukum adat mengakui dan mentaati ketua persekutuan (tua adat) dan setiap keputusan yang dibuat;
- e. Menggunakan bahasa yang sama
- f. Perasaan senasib yang terwujud dalam berbagai kegiatan seperti pelaksanaan ritual adat menyambut musim tanam atau panen, pembukaan tanah baru, acara perkawinan, acara kematian dan lain-lain sebagainya.
- g. Memiliki kampung sebagai wadah kesatuan dan persatuan seluruh anggota persekutuan
- h. Memiliki rumah adat dengan kelengkapannya berdasarkan karakteristiknya sendiri sesuai dengan karakteristik daerah sebagai tempat melakukan musyawarah dan berbagai ritual adat yang berkaitan dengan kepentingan anggota persekutuan

---

<sup>27</sup> Ibid. hlm 24

Lebih lanjut dijelaskan bahwa kewenangan sebagaimana yang disebutkan di atas, juga terdapat pada persekutuan masyarakat hukum adat Nusa Tenggara Timur, seperti :<sup>28</sup>

- a. Kewenangan mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah, misalnya terwujud dalam pembukaan tanah baru yang dipergunakan baik sebagai daerah permukiman maupun untuk bercocok tanam. Kegiatan ini selalu didahului dengan ritual adat yang dipimpin ketua persekutuan untuk meminta restu kepada sang penguasa tanah maupun kepada leluhur agar tanah itu dapat dibuka, dimanfaatkan dan mendatangkan hasil yang berlimpah bagi semua anggota persekutuan. Sedangkan kewenangan untuk memelihara tanah ulayat terwujud melalui usaha untuk tetap menjaga dan melestarikan wilayah persekutuan dari gangguan pihak luar.
- b. Kewenangan mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah terwujud melalui pemberian hak kepada anggota persekutuan baik hak garap maupun hak milik atas sebagian kecil tanah ulayat kepada anggota persekutuan yang memenuhi syarat untuk mendapatkan hak milik;
- c. Kewenangan mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah seperti : jual-beli, warisan dan lain-lain terwujud manakala anggota persekutuan melakukan peralihan hak atas tanah (jual-beli, tukar-menukar dll) harus seizin ketua persekutuan. Tanpa seizin ketua persekutuan dianggap sebagai delik.

Keberadaan Masyarakat Adat dan adanya kewenangan mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah, kewenangan mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah, terwujud melalui pemberian hak kepada anggota persekutuan, kewenangan mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah, hal ini membutuhkan pengakuan dan perlindungan oleh Negara dalam hal ini oleh dari Pemerintah Pusat, maupun Pemerintah Daerah, sebagaimana yang amanahkan oleh Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3) dan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Konstruksi kewenangan menurut Undang-Undang Dasar 1945 tercantum dalam table berikut:

---

<sup>28</sup> Ibid. hlm. 25

**Tabel 5.**  
**Konstruksi pengaturan keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat dalam UUD 1945**

<b>Ketentuan</b>	<b>Pendekatan</b>	<b>Substansi</b>	<b>Tanggungjawab Negara</b>	<b>Pembatasan/persyaratan</b>
Pasal 18B ayat (2)	Tata Pemerintahan	Menyangkut subyek sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat	Negara mengakui dan menghormati. Selanjutnya diatur di dalam undang-undang	Dengan persyaratan sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam undang-undang
Pasal 28I ayat (3)	Hak Asasi Manusia	Menyangkut identitas budaya dan hak masyarakat tradisional	Negara menghormati	Dengan persyaratan selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban
Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2)	Kebudayaan	Menyangkut hak untuk mengembangkan nilai-nilai budaya, bahasa daerah	Negara menghormati dan menjamin kebebasan	

Sumber: (Yance Arizona, 2010)

Keberadaan Masyarakat Adat dinyatakan “Masih ada” mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan peraturan dan pendekatan tersebut di atas, maka sudah menjadi kewajiban Negara untuk mengakui dan menjamin keberlangsungan Masyarakat Adat dan Hak Ulayatnya. Untuk dapat memberikan kepastian dan perlindungan kepada Masyarakat Adat dan Hak Ulayat, maka dilakukan kegiatan “ Simposium Terbatas” tentang persoalan tanah suku di Nusa Tenggara Timur (NTT) pada Tahun 1992.

Simposium Terbatas yang dilakukan di Daerah Propinsi NTT yang diselenggarakan pada bulan Mei 1972. merumuskan bahwa masyarakat adat sebagai sebuah persekutuan suku yang bersifat genealogis haruslah memenuhi beberapa persyaratan, yaitu:

- a. harus ada wilayah persekutuan dengan batas-batas yang jelas;
- b. harus ada anggota persekutuan genealogis;

- c. harus ada struktur pemerintahan suku atau kepengurusan suku;
- d. harus ada aturan-aturan suku yang mengikat.

Berdasarkan pada hasil rumusan yang menetapkan beberapa persyaratan keberadaan masyarakat adat terkait dengan tanah suku di NTT, maka forum simposium terbatas berkesimpulan bahwa di Nusa Tenggara Timur sudah tidak ada tanah suku (tanah ulayat) karena telah terjadi proses individualisasi dan disintegrasi suku, sehingga keberadaan suku sudah tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai sebuah persekutuan genealogis.<sup>29</sup> Hasil simposium ini ditindaklanjuti dengan oleh Peraturan Daerah Tingkat I Propinsi NTT No. 8 Tahun 1974 tentang pelaksanaan penegasan Hak Atas Tanah, pada Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa tanah bekas penguasaan masyarakat hukum adat dinyatakan sebagai tanah-tanah dibawah penguasaan Pemerintah Daerah c.q Gubernur Kepala Daerah, selanjutnya dalam ayat (2) ditentukan bahwa, setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah-tanah sebagai dimaksud pada ayat (1) pasal ini perlu memiliki bukti penegasan hak. Akibat dari adanya Perda tersebut di atas, maka tanah-tanah suku yang bersifat genealogis, yang tidak lagi memenuhi persyaratan tersebut di atas, dapat disebutkan tidak ada lagi tanah suku. Sehingga yang ada adalah tanah bekas penguasaan masyarakat adat/genealogis, dan tanah-tanah seperti inilah yang oleh Perda dinyatakan sebagai tanah negara.

Peraturan Daerah Tingkat I Propinsi NTT No. 8 Tahun 1974 tentang pelaksanaan penegasan Hak Atas Tanah diperkuat dengan Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tkt I NTT No. 3/ Pem-um/ 1984 yang antara lain berisi ketentuan sebagai berikut:

1. Melarang setiap orang, badan hukum, instansi pemerintah dan lembaga kemasyarakatan untuk membagi tanah negara dan tanah-tanah bekas tanah suku, selama kewenangan tersebut tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menginventarisasi tanah-tanah kosong yang ditelantarkan dan diatur penggunaannya oleh pemerintah sesuai dengan rencana induk pembangunan daerah.

Keberadaan Peraturan Daerah dan Instruksi Gubernur tersebut di atas dengan tegas menyatakan bahwa jika Masyarakat Adat tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai sebuah persekutuan suku, dan tidak memiliki bukti penegasan hak, maka tanah suku dinyatakan sebagai tanah Negara.

<sup>29</sup> Ibid. hlm.48

Ketentuan tersebut di atas diberlakukan dan menjadi dasar dalam pelaksanaan tugas Pemerintah daerah NTT itu sendiri, namun Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Provinsi NTT belum begitu yakin dengan pernyataan kesimpulan Simposium Terbatas tahun 1972 itu. Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi NTT, dalam suratnya kepada Gubernur Kepala Daerah Tkt I NTT tanggal 20 Nopember 1993 No. 500-224 menyampaikan suatu telahaan yang antara lain isinya menyatakan bahwa di NTT, baik ditingkat Propinsi maupun Kabupaten, perlu dibentuk lembaga yang bersifat permanen sebagai peneliti sejauhmana keberadaan (eksistensi) tanah suku/ hak ulayat di NTT<sup>30</sup>, hal ini sejalan pernyataan oleh Bapak Luther<sup>31</sup> bahwa perlu pengkajian dan penelitian lebih lanjut mengenai keberadaan tanah suku di NTT dalam memperkuat hasil simposium dan menghindari kekaburan hukum tentang hak ulayat/tanah suku di kabupaten Alor, setidaknya secara yuridis menegaskan keberadaan masyarakat adat dan hak ulayat/tanah suku.

Selanjutnya menurut Bapak Luther, kondisi tanah suku di Kabupaten Alor, lambat laun menjadi tanah kepemilikan individu yang didaftarkan secara perorangan dalam kegiatan pendaftaran tanah, guna memperoleh sertifikat hak atas tanah. Hal ini dapat dilihat dalam kepemilikan atas tanah di pulau-pulau kecil di kabupaten Alor yang sudah bersertifikat atas nama perorangan.

**Tabel 6.**  
**Data Pulau Berpenghuni Telah Bersertifikat Hak atas Tanah**

No.	Pulau	kecamatan	Desa/ kelurahan	Luas (ha)	Keterangan
<b>A</b>	<b>PULAU BESAR</b>				
1.	Alor	17	120	193.232	bersertifikat
2.	Pantar	5	43	85.880	bersertifikat
3.	Pura	1	7	2.816	bersertifikat
<b>B</b>	<b>PULAU KECIL</b>				
1.	Ternate		2	416	bersertifikat
2.	Buaya		1	224	bersertifikat
3.	Nuha Kepa		1	32	bersertifikat
4.	Tareweng		1	384	bersertifikat
5.	Kura/PiringSina		1	24	bersertifikat
6.	Kange		2	1,584	bersertifikat

Sumber Data; Kantor Pertanahan Kabupaten Alor 2018

<sup>30</sup> Ibid.hlm 15

<sup>31</sup> Hasil wawancara, Rabu 01 Agustus 2018. Kantor Pertanahan Kabupaten Alor

Sertifikat Tanah sebagai alat bukti kepemilikan atas tanah yang dimiliki secara perorangan terhadap tanah-tanah yang ada di pulau-pulau kabupaten Alor. Data tersebut di atas menggambarkan telah ada kepemilikan secara perorangan atas tanah, baik di pulau besar maupun di pulau kecil. Jika demikian maka kepemilikan tanah di pulau-pulau sekitar pulau Alor yang dikuasai secara turun-temurun berdasarkan hak komunal yang disebut tanah suku/hak ulayat dalam masyarakat adat sebagai penduduk pulau-pulau yang ada di kabupaten Alor akan semakin melemah karena kepemilikan perorangan. Tanah suku/hak ulayat yang ada di pulau-pulau kabupaten Alor dapat dikuasai baik secara perorangan/individual maupun secara kolektif/bersifat komunal. Tanah-tanah ulayat yang dikuasai secara perorangan/individual bersifat turun-temurun namun masih dalam ikatan komunal, sehingga ada hubungan yang bersifat menebal dan menipis antara penguasaan perorangan individual dengan penguasaan kolektif/bersifat komunal. Hal ini sesuai dengan “Teori Balon” yang dikemukakan oleh Ter Haar, yaitu ketika hak penguasaan perorangan/individual menjadi kuat, maka hak penguasaan kolektif/bersifat komunal melemah. Sebaliknya ketika hak penguasaan perorangan/individual melemah, maka hak penguasaan kolektif/bersifat komunal menguat.<sup>32</sup>

Adapun sifat yang menonjol dalam pemilikan secara individual menurut hukum adat, antara lain:<sup>33</sup>

1. Bahwa pemilikan tanah hanya dapat dipunyai oleh warga masyarakat hukum saja.
2. Pemilikan tanah lahir berdasarkan pada keputusan atau izin daripada kepala adat. Keputusan atau izin kepala adat hanya berfungsi sebagai pembuka jalan kearah kemungkinan menguasai tanah dengan hak milik. Pemilikan lahir berdasar pengakuan masyarakat. Yang disebabkan oleh kenyataan erat tidaknya hubungan seseorang atas tanah. Erat dalam arti tanah senantiasa di kerjakan, dirawat dengan baik dan tidak diabaikan.
3. Pemilikan hanya timbul bilaman syarat de facto berupa bertempat tinggal dalam masyarakat hukum, mengerjakan tanah secara terus menerus dan syarat de jure berupa pengakuan dari masyarakat akan pemilikan tersebut, berlaku secara bersamaan dalam diri pribadi yang bersangkutan. Jadi hak milik tidak timbul, bila salah satu syarat de facto atau de jure diabaikan
4. Berakhirnya hak milik atas tanah, berarti berhentinya pengakuan masyarakat atau hak orang yang bersangkutan.

<sup>32</sup> Ter Haar dalam Iman Sudiyat. 1981. **Hukum Adat Sketsa Asas**. Liberty. Yogyakarta. hlm 3

<sup>33</sup> I Made Suwitra, I Made Minggu Widyantara, I Nyoman Sujana, **Model Penguasaan Tanah Pauman di Kabupaten Karangasem**, Jurnal Hukum & Pembangunan 46 No. 4 (2016): hlm 494

Lahirnya kepemilikan perorangan/individual atas tanah milik kolektif, yaitu atas tanah suku/hak ulayat di pulau-pulau besar dan pulau-pulau kecil di Kabupaten Alor, menjadi alasan hilangnya atau hapusnya tanah suku/hak ulayat. Hal ini sejalan dengan pernyataan forum Simposium Terbatas NTT yang berkesimpulan bahwa di Nusa Tenggara Timur sudah tidak ada tanah suku (tanah ulayat) karena telah terjadi proses individualisasi dan disintegrasi suku, sehingga keberadaan suku sudah tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai sebuah persekutuan genealogis. Ke depannya jika tidak ada pengaturan yang jelas mengenai kepastian dan perlindungan hukum terhadap suku-suku dari masyarakat adat di kepulauan Alor, maka ke depannya tanah suku/hak ulayat akan semakin menipis dan hilang, jika hak ulayat telah hilang, maka tidak mungkin ada hak ulayat baru yang ditimbulkan. Demikian pula dengan keberadaan suku-suku yang ada akan semakin terancam kepunahan. Hal ini menyangkut hak dasar dari manusia, melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) khususnya dalam Pasal 6 ayat (1) yang menentukan dalam rangka penegakan HAM *“perbedaan dan kebutuhan dalam Masyarakat Hukum Adat harus diperhatikan dan dilindungi hukum, masyarakat dan pemerintah”*.

Oleh Will Kymilicka (dalam Sukirno)<sup>34</sup> mengatakan:

*“perjuangan masyarakat asli atas tanah hak ulayat adalah perkara terbesar satu-satunya dari konflik etnis di dunia. Hal ini dapat dimengerti karena keberlangsungan kebudayaan masyarakat asli di seluruh dunia sangatlah bergantung pada perlindungan atas tanah tempat tinggalnya dan masyarakat pribumi telah memperjuangkan tanah mereka. Namun fakta terkadang menghadapkan keberadaan masyarakat adat dengan wilayah ulayatnya pada kekuatan ekonomi dan politik, terutama jika dikaitkan dengan investasi penanaman modal asing”*.

Keberadaan investasi asing di pulau-pulau kecil yang telah bersertifikat tanah perorangan menandakan telah ada kepemilikan individu atas tanah di pulau-pulau tersebut, lalu bagaimana investasi dapat ditanamkan jika kepemilikan tanah pulau bukan atas tanah Negara. Pertanyaan ini membutuhkan jawaban terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil tersebut. Untuk memberikan jawaban, maka izin usaha, izin lokasi, izin pengelolaan, dan pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) atas tanah menjadi indikator keabsahan usaha yang dilakukan oleh Perusahaan Asing.

---

<sup>34</sup> Sukirno. 2018. *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*. Prenadamedia group, Jakarta. Hlm. 87

Tabel di bawah ini memperlihatkan beberapa usaha Penanaman Modal Asing (PMA) di bidang Pariwisata di Kabupaten Alor yang telah mendapatkan izin usaha pariwisata.

**Tabel 7**  
**Izin Usaha Pariwisata Penanaman Modal Asing di Kabupaten Alor**

No	Nama Perusahaan	Nama Pengusaha	Alamat	Ket
1	PT. Wisata Tanjung Wol Wal	Max Thomas Hopwood	RT.02.RW.01 Desa Wol Wal Kecamatan Alor Barat Daya	Wisata Tirta
2	PT. Jawa Toda Pantai Pantar	Giles Pascal Brignardelo	RT.09.RW.04 Desa Batu Kecamatan Pantar Timur	Wisata Tirta
3	PT.Nuha Kepa Kai	Cedric C. Lechat	RT.05. RW.03 Dusun II Desa Alor Kecil Kecamatan Alor Barat	Wisata Tirta

Sumber Data: Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Alor 2018

Berdasarkan data tersebut di atas, maka terdapat 3 (tiga) lokasi kegiatan usaha wisata tirta yang terdiri dari usaha *Daving* dan *Cottage* mempunyai izin usaha Pariwisata. Izin usaha berupa Surat Izin Usaha Kepariwisataaan (SIUK). SIUK adalah Surat Izin yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Badan Penanaman Modal (BKPM) dan Perizinan Kabupaten/Kota untuk kegiatan Usaha Kepariwisataaan dalam wilayah Kabupaten/Kota setempat. Menurut Pasal 14 Undang-undang Pariwisata Nomor 10 Tahun 2009 tentang Jenis-Jenis Usaha Pariwisata, beberapa jenis Usaha Pariwisata yang wajib memiliki SIUK adalah:

- Usaha Daya Tarik Wisata: Usaha pengelolaan daya tarik wisata budaya, dan/atau daya tarik wisata buatan/binaan manusia.
- Usaha Kawasan Pariwisata: Usaha pembangunan dan/atau pengelolaan kawasan untuk memenuhi kebutuhan pariwisata sesuai peraturan undangundang.
- Usaha Jasa Transportasi Pariwisata: Usaha penyediaan angkutan untuk kebutuhan dan kegiatan pariwisata, bukan angkutan transportasi reguler/umum.
- Usaha Jasa Perjalanan Wisata: usaha jasa perjalanan wisata terbagi menjadi 2 jenis yaitu Biro Perjalanan Wisata dan Agen Perjalanan Wisata. Biro Perjalanan Wisata adalah usaha penyediaan jasa perencanaan perjalanan dan/atau jasa pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata, termasuk penyelenggaraan perjalanan ibadah. Sedangkan agen perjalanan wisata adalah usaha jasa pemesanan sarana berupa pemesanan tiket dan pemesanan akomodasi serta pengurusan dokumen perjalanan.
- Usaha Jasa Makanan dan Minuman: usaha penyediaan makanan dan minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan, penyimpanan dan/atau penyajiannya berupa kafe, restaurant, rumah makan, bar/rumah minum, dan jasa boga.

- Usaha Penyediaan Akomodasi: usaha penyediaan pelayanan penginapan untuk wisatawan yang dapat dilengkapi dengan pelayanan pariwisata berupa hotel, bumi perkemahan, dan villa.
- Usaha Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan dan Rekreasi: usaha penyelenggaraan kegiatan berupa usaha seni pertunjukan, arena permainan, karaoke, serta kegiatan hiburan dan rekreasi lainnya yang bertujuan untuk pariwisata, tetapi tidak termasuk di dalamnya wisata tirta dan spa.
- Usaha Jasa Penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Intensif, Konferensi dan Pameran: pemberian jasa bagi suatu pertemuan sekelompok orang, penyelenggaraan perjalanan bagi karyawan dan mitra usaha sebagai imbalan atas prestasinya, serta penyelenggaraan pameran dalam rangka penyebarluasan informasi dan promosi suatu barang dan jasa yang berskala nasional, regional, dan internasional.
- Usaha Jasa Informasi Pariwisata: usaha penyediaan data, berita, feature, foto, video, dan hasil penelitian mengenai kepariwisataan yang disebarluaskan dalam bentuk bahan cetak dan/atau elektronik.

Usaha pariwisata berupa usaha wisata tirta, menurut Peraturan Menteri Pariwisata RI No.18 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata, pada No. 17 menjelaskan Usaha Wisata Olahraga Tirta adalah usaha penyediaan sarana dan fasilitas olahraga air di wilayah perairan dengan tujuan rekreasi. Selanjutnya dalam Pasal 13 Bidang usaha wisata tirta meliputi jenis usaha:

- a. wisata arung jeram;
- b. wisata dayung;
- c. wisata selam;
- d. wisata memancing;
- e. wisata selancar;
- f. wisata olahraga tirta; dan
- g. dermaga wisata

Berdasarkan peraturan tersebut di atas, yaitu UU Pariwisata Nomor 10 Tahun 2009 tentang Jenis-Jenis Usaha Pariwisata, dan menurut Peraturan Menteri Pariwisata RI No.18 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Usaha Pariwisata, bahwa Usaha Wisata Tirta termasuk jenis usaha pariwisata yang harus didaftarkan. Selanjutnya usaha wisata tirta di dalam pemberian izin usaha haruslah mengacu pada izin lokasi yang berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah disertai dengan pemberian hak atas tanah berupa Hak Guna Bangunan (HGB) yang menjadi kewenangan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Usaha wisata tirta di pulau Alor yang telah mempunyai izin usaha pariwisata disertai dengan izin lokasi dan pemberian HGB selanjutnya data dilihat pada table 6 tersebut di bawah ini:

**Tabel 8**  
**Usaha PMA yang telah memiliki Hak/Izin Lokasi di Kabupaten Alor**

No	Nama Perusahaan	Letak Tanah	luas	Jenis Hak/ Nomor Hak	Izin usaha
1	PT. Jawa Toda Pantai Pantar	a. Batu b. Pantar	10.480	Hak Guna Bangunan (HGB) No.1	Jasa akomodasi dan Wisata Tirta
2	PT. Cendana Indiopearts	a. Monu b. Alor Barat Daya	2.080	Hak Guna Bangunan (HGB) No.3	Perusahaan Mutiara
3	PT. Cendana Indiopearts	a. Monu b. Alor Barat Daya	2.665	Hak Guna Bangunan (HGB) No.2	Perusahaan Mutiara
4	PT. Wisata Tanjung Wol Wal	a. Wol Wal b. Alor Barat Daya	2.910	Izin lokasi	Penginapan/cottage

Sumber Data; Kantor Pertanahan Kabupaten Alor 2018

Pemberian izin lokasi dan Hak Guna Bangunan (HGB) untuk pemanfaatan pulau-pulau kecil yang wilayah perairannya dimiliki/dikuasai/diusahakan oleh masyarakat hukum adat membutuhkan beberapa persyaratan, antara lain beberapa hal yang perlu untuk diperhatikan dalam penggunaan hak atas tanah:

1. Untuk pulau-pulau kecil yang wilayah perairannya dikuasai/dimiliki/diusahakan oleh masyarakat hukum adat, maka kegiatan pengelolannya dilakukan dengan mempertimbangkan keberadaan hukum adat setempat;
2. Setiap pengelolaan pulau-pulau kecil oleh investor yang menggunakan wilayah hukum adat, harus didahului dengan perjanjian dan atau kesepakatan antara investor dengan masyarakat adat yang saling menguntungkan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan dan kelestarian sumber daya;
3. Tata cara memperoleh hak atas tanah dan atau perairan dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Persyaratan tersebut di atas, menjadi dasar pelaksanaan kegiatan pengelolaan yang dilakukan oleh investor (PMA dan PMDN), yaitu mensyaratkan adanya perjanjian dan atau kesepakatan terlebih dahulu antara investor dengan masyarakat adat, selanjutnya tata cara memperoleh hak atas tanah disesuaikan dengan tujuan pemanfaatannya, sebagaimana yang

disampaikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang Sofyan Djalil<sup>35</sup>, mengatakan pemerintah akan memberikan hak pengelolaan lahan (HPL) kepada kementerian terkait dalam mengatur Pulau-Pulau Kecil Terluar. Apabila di pulau tersebut terdapat sarana perhubungan seperti mercusuar, Hak Pengelolaan (HPL) akan diberikan kepada Kementerian Perhubungan. "Kalau di daerah konservasi penyu, diberikan kepada Kementerian Kelautan atau Kementerian Lingkungan Hidup". "Kalau pulau itu daerah wisata, maka akan diberikan HPL supaya bisa ditata pulau itu sehingga tidak terjadi *abuse*,"

Lebih lanjut Sofyan Djalil mengatakan yang terpenting dalam pengelolaan pulau-pulau kecil dan terluar adalah penataan. "Kalau pulau itu untuk turis, oke tidak apa-apa, tapi ada penataannya. Oleh sebab itu, ide yang paling bagus adalah di bawah itu diberikan HPL. Baru di atas HPL diberikan hak-hak lain, HGB (Hak Guna Bangunan), HGU (Hak Guna Usaha), hak pakai, dan lain-lain," ujarnya. Untuk itu Kementerian Agraria dan Tata Ruang (A/TR) serta Kementerian Kelautan dan Perikanan melakukan identifikasi seluruh pulau-pulau kecil terluar (PPKT). "Berapa pulau, bagaimana statusnya, mana yang sudah diberikan hak, dan mana yang tidak. Kami belum menjangkau hal itu secara lebih *grounded* sehingga kalau ada yang jual pulau seolah-olah pulau itu milik dia."

Untuk Pulau Kepa Kabupaten Alor, izin usaha dan izin pengelolaan oleh PT. Nuha Kepa Kei telah didapatkan, namun untuk izin lokasi belum disertai dengan pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) belum didapatkan. Sedangkan untuk usaha Wisata Tirta oleh PT. Wisata Tanjung Wol Wal telah mendapatkan izin usaha dan izin pengelolaan, sementara izin lokasi belum dilengkapi dengan Hak Guna Bangunan (HGB). Hal ini dikarenakan untuk izin lokasi dan pemberian HGB masih dalam kegiatan penataan terutama terkait dengan hak atas tanah perorangan yang telah bersertifikat dan hak ulayat/tanah suku yang bersifat komunal yang dikuasai oleh masyarakat adat sebagai penghuni pulau-pulau tersebut. Hal ini dikemukakan oleh Bapak Wakil Bupati Kabupaten Alor.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Tempo. Co, Jakarta, Rabu, 11 Januari 2017.

<sup>36</sup> Imran Duru, S.Pd. Wakil Bupati Alor, wawancara Rabu 1 Agustus 2018.

## C. Pemanfaatan Atas Tanah Pulau-Pulau Kecil Terluar

### 1. Pemanfaatan oleh Masyarakat Hukum Adat

Pulau-pulau kecil di kabupaten Alor terdiri dari pulau yang mempunyai penghuni/penduduk ada pula yang tidak berpenghuni/penduduk. Penduduk pulau-pulau tersebut menghuni daratan pulau secara turun-temurun dengan memanfaatkan potensi alam yang tersedia dengan kearifan local atau berdasarkan budaya setempat. Oleh Menteri Desa Pembangunan, Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Marwan Jafar<sup>37</sup> mengatakan bahwa mereka kini tengah mengkaji desa-desa di pulau-pulau kecil terluar yang memiliki potensi alam dan budidaya lokal agar bisa menjadi tujuan wisatawan, baik domestik maupun asing.<sup>38</sup> Salah satunya yang akan dilakukan untuk melindungi potensi alam yang dimiliki oleh masyarakat adat adalah memetakan kawasan wilayah tangkapan ikan masyarakat hukum adat, sehingga diperlukan pemetaan kawasan yang menjadi wilayah tangkapan ikan bagi masyarakat adat yang tinggal di PPKT, untuk kemudian didorong pengakuannya melalui peraturan daerah.

Direktur Pendayagunaan Pulau-pulau Kecil Kementerian Kelautan dan Perikanan Rido Batubara mengatakan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil diamanatkan bahwa dalam pemanfaatan ruang dan sumber daya perairan pesisir dan pulau-pulau kecil pada wilayah masyarakat hukum adat menjadi kewenangan masyarakat hukum adat tersebut. “Oleh karena itu, apa pun yang kita lakukan di wilayah pesisir dan pulau-pulau terluar itu harus melibatkan atau mendapat izin masyarakat hukum adat yang ada di wilayah itu. Ini supaya proses pembangunannya bisa berlangsung secara lancar,” ujarnya se usai menjadi pembicara dalam sebuah seminar di Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia (*FIB UI*), Kamis, 8 Desember 2016.

Direktur Jenderal Pengelolaan Ruang Laut, Brahmantya Satyamurti Poerwadi pada acara Peluncuran Buku “**Laut dan Masyarakat Adat**” di Jakarta (5/9) mengatakan Pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan harus mengarah pada upaya mewujudkan kedaulatan, menjaga sumberdaya yang keberlanjutan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat termasuk masyarakat hukum adat. Keberadaan masyarakat hukum adat khususnya yang tinggal di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil termasuk pulau-pulau kecil terluar merupakan aset penting bangsa.

<sup>37</sup> <http://www.republik.co.id/berita/nasional/umum/15/02/17/njwjsx-desa-terluar-indonesia-berpotensi-jadi-tujuan-wisata>

<sup>38</sup> <https://www.wego.co.id/berita/potensi-wisata-pulau-terluar-indonesia/>

Masyarakat hukum adat yang selama ini menjadi kelompok orang yang secara turun temurun bermukim di Negara Kesatuan Republik Indonesia harus mendapat perhatian khususnya dalam upaya menjaga ikatan asal usul dan kedekatan mereka dengan wilayah dan sumberdaya alamnya.

Lebih lanjut Brahmantya Satyamurti Poerwadi mengemukakan bahwa Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat diterapkan dalam kegiatan pengelolaan perikanan dimana untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan yang harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat. Sejalan dengan itu, pemerintah juga memiliki kewajiban berperan serta dalam melestarikan nilai budaya dan wawasan bahari serta merevitalisasi hukum adat dan kearifan lokal di bidang kelautan dan perikanan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Perikanan dan Undang-Undang tentang Kelautan. Hal ini diperkuat melalui Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Berdasarkan hal tersebut, maka perlu kewajiban bersama untuk melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat khususnya di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Selain itu juga perlu melakukan menetapkan dan memetakan wilayah kelola masyarakat hukum adat termasuk kelembagaannya kedalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP-3-K).

Kearifan local Masyarakat hukum adat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan laut adalah mengelola sumber daya alam secara lestari dan berkelanjutan. Pengelolaan sumber daya alam secara lestari tercermin dari falsafah hidup mereka yang senantiasa menjaga keseimbangan hubungan manusia dengan alam. Praktik pengelolaan sumber daya pesisir berbasis masyarakat adat atau kearifan lokal tumbuh secara turun-temurun, antara lain Panglima Laot di Aceh, Sasi di Ambon, Awig-Awig di Bali. Oleh Van Volenhoven (dalam Sukirno)<sup>39</sup> dicirikan bentuk pemanfaatan atas tanah oleh masyarakat adat dilakukan dengan beberapa ciri, yaitu:

1. kewenangan komunitas atas tanah yang belum dikerjakan masyarakat hokum dapat memanfaatkan secara bebas tanah-tanah perawan di dalam wilayahnya. Tanah itu dapat dimanfaatkan untuk budidaya atau dapat digunakan untuk membangun permukiman kampung atau menjadi tanah bersama untuk memungut hasil atau tujuan lainnya.
2. Pemanfaatan tanah oleh komunitas pihak luar. Pihak lain dapat memanfaatkan tanah itu, selalu dengan syarat mereka sudah mendapatkan izin dari masyarakat hokum bersangkutan; pemanfaatan tanpa iizin merupakan pelanggaran.
3. Pembayaran atau penggunaan tanah komunitas. Anggota masyarakat hokum bisa jadi- namun pihak luar pasti- dimintakan untuk membayar sejumlah harga atau memberikan sejumlah persenan sebagai bentuk pengakuan atas penggunaan tanah tersebut

<sup>39</sup> Sukirno. 2018. **Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat**. Prenadamedia, Jakarta. hlm.27

4. Kewenangan komunitas atas tanah yang sedang dibudidayakan (kuasa tetap atas tanah). Masyarakat hukum pada tingkat tertentu, masih memiliki hak residual untuk mengintervensi kepemilikan tanah yang telah diberikan untuk digunakan
5. Tanggung jawab (territorial) kolektif terhadap pihak luar. Manakala tidak ada pihak yang bias dimintai pertanggungjawaban, masyarakat hukum menanggung kehilangan atau kerugian yang diberikan oleh pihak luar di dalam wilayah mereka.
6. Keabadian hak-hak komunitas. Masyarakat hukum tidak punya kewenangan mutlak untuk melepaskan hak-hak ini.

Investasi asing yang jenis usahanya wisata tirta di pulau-pulau kecil kabupaten Alor didirikan dalam bentuk Perseroan Terbatas (PT), hal ini sejalan dengan persyaratan penanaman modal asing guna memperoleh izin dari Menteri dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 26A ayat (4) UU PWP3K, yaitu : bagi penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam wilayah Republik Indonesia.

Pembentukan badan usaha dalam bentuk perseroan terbatas di Indonesia oleh perusahaan modal asing di dalam pengelolaan pulau-pulau kecil harus bekerja sama dengan peserta Indonesia sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 26 ayat (4) huruf a UU PWP3K, selanjutnya diatur dalam ketentuan Peraturan Menteri No.PER 20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan Sekitarnya, dijabarkan dalam Pasal 8 mengenai procedure untuk melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil, yaitu:

- (1) 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 persen) modalnya berasal dari dalam negeri terhitung 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 kewarganegaraan
  - f. persetujuan dan 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 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

Dengan mengacu pada pengaturan pasal 8 tersebut di atas, maka ketentuan mengenai 20% modal dalam negeri tidak ditentukan terlebih dahulu pada UU PMA, sehingga penanaman modal asing yang dilakukan di pulau-pulau kecil oleh orang asing adalah 100% (seratus persen), namun setelah diberlakukannya Peraturan Menteri No.PER 20/MEN/2008 maka ketentuan 20% modal berasal dari dalam negeri diberlakukan terhitung sejak tahun pertama perusahaan didirikan.

Pengelolaan pulau Kepa yang dilakukan oleh PT. Nuhu Kepa Kai merupakan perusahaan yang dikelola oleh pasangan suami-isteri berasal dari Perancis. Di Pantai Pulau Kepa terdapat sarana untuk aktivitas pantai seperti berenang, bermain *kano*, *diving*, *snorkeling*, mandi matahari dan menikmati keindahan sunset yang sangat indah di atas langit Pulau Kepa, di atas pasirmya berdiri resort yang sangat strategis letaknya. Pengelolaan dan pemanfaatan Pulau Kepa meliputi tanah dan perairan disekitarnya, sejak semula secara perorangan oleh warga Negara asing, namun setelah adanya Peraturan Pemerintah No.62 Tahun 2010 sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) bahwa izin pemanfaatan PPKT dapat diberikan berdasarkan permohonan yang diajukan oleh orang perorangan warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia, maka di didirikan PT. Nuhu Kepa Kai yang berbadan hukum Indonesia.

Di pulau kepa yang berpenghuni ini akses public terbuka untuk menuju ke pulau dan penataan penggunaan tanahnya telah memperhatikan kawasan perlindungan dan kepentingan umum, sebagaimana yang disyaratkan, yakni sekurang-kurangnya 30% dari luas pulau tetap diperuntukkan bagi kawasan lindung dan kepentingan umum lainnya; kemudian penghuni/penduduk pulau telah mempunyai sertifikat hak milik, walaupun pihak ketiga (perusahaan) belum melengkapi izin lokasi usaha dengan suatu hak atas tanah (HGB) terkait dengan penggunaan tanah untuk usaha mendirikan resort. Hal ini masih menjadi perhatian dikarenakan usaha wisata bahari ini seharusnya mempunyai Sertifikat Hak Guna Usaha berdasarkan izin lokasi dan izin pengelolaan.

Pemanfaatan tanah di pulau Kepa untuk investasi telah mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dimana bangunan/resort yang dibangun telah menghadap ke pantai, dan ada fasilitas lingkar jalan. Kondisi bangunan/resort tertata dengan baik menjadi tempat penginapan yang di desain seperti perkampungan tradisional khas Alor. Pondok-pondok penginapan ini dibangun tepat di atas tebing pinggir pantai, sehingga sangat mendukung kegiatan

pariwisata bagi pulau Alor. Walaupun di dalam pengelolaan dan pemanfaatannya belum dapat mendatangkan keuntungan bagi penduduk pulau kepa, oleh karena itu kedepannya tetap dibutuhkan evaluasi dan pengawasan oleh pemerintah daerah dalam mengelola pulau-pulau kecil sebagai obyek pariwisata oleh orang asing agar dapat mengangkat kehidupan ekonomi bagi penduduknya. Selanjutnya pemerintah daerah harus tegas dalam bertindak terhadap penduduk/masyarakat yang melakukan penjualan ataupun menyewaan pulau-pulau kecil terhadap orang asing. Bentuk penjualan, penyewaan dan pengelolaan serta pemanfaatan pulau-pulau kecil khususnya pulau-pulau kecil terluar oleh orang asing secara perorangan adalah bentuk tindakan pribadi yang mengokupasi daratan pulau dan perairan sekitarnya, sehingga hal ini tidak dibenarkan secara hukum karena kegiatan oleh orang pribadi tidak dapat dikatakan legal, jika tidak dilakukan atas dasar peraturan resmi atau dibawah otoritas pemerintah.

## **2. Hak Warga Negara Asing Terhadap Penguasaan Tanah di Indonesia.**

Dasar Yuridis dari penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) dan Badan Hukum Asing (BHA) yang berkedudukan di Indonesia secara garis besar telah diatur dalam Pasal 41 dan Pasal 42 UUPA dan diatur lebih lanjut dalam PP No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai (HP) atas tanah.

Dalam Pasal 41 Ayat 1 dan 2(a) Undang-Undang Pokok Agraria diatur ketentuan mengenai Hak Pakai atas tanah, berbunyi sebagai berikut:

### **Ayat 1:**

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

### **Ayat 2(a):**

Hak pakai dapat diberikan :

- a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
- 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.

dan diatur lebih lanjut dalam PP No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai atas tanah. Diantaranya adalah Pasal 2 ayat 2 PP No.40 tahun 1996

Berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku tersebut, maka Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia atau Badan Hukum Asing yang memiliki perwakilan di Indonesia hanya diberi Hak Pakai. Dengan demikian tidak dibenarkan Warga Negara Asing atau Badan Hukum Asing memiliki tanah dan bangunan dengan status Hak Milik.

Lantas, Pasal 36 UUPA menyebutkan bahwa orang asing juga dapat memakai HGU untuk mendirikan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia. Sedang mengenai durasi diatur dalam Pasal 35 UUPA yaitu selama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun bahkan dalam penjelasan Pasal 5 ayat 1 PP No.40 Tahun 1996 dikatakan pemberian Hak Pakai dapat pula diberikan untuk waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu. Sedangkan ketentuan pasal 5 PP No.40 Tahun 1996 mengatur mengenai luas tanah yang dapat dibeikan sebagai Hak Guna Usaha, yaitu minimum 5 hektar dan luas maksimum 25 hektar dengan tujuan usaha pertanian, peternakan, atau perikanan sesuai dengan pasal 28 UUPA juncto pasal 12 ayat 1 huruf a dan b PP No.40 Tahun 1996.

#### **D. Peran Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar**

##### **1. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT)**

Perairan dari Pulau Kepa masuk dalam **Taman Laut Teluk Mutiara** yang merupakan salah satu kawasan **Taman Laut Terindah Di Dunia** dengan kekayaan keanekaragaman hayati biota laut terbaik dunia.<sup>40</sup> Menjadi salah satu asset bagi pemerintah daerah Kabupaten Alor, olehnya sangat penting dikelola dengan baik. Beberapa gambaran permasalahan yang tampak pada pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil terluar berpenghuni di Kabupaten Alor dapat menjadi gambaran bagaimana kondisi Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Terluar, antara lain:

---

<sup>40</sup> Sumber : <http://reyginawisataindonesia.blogspot.com/2016/07/menikmati-keindahan-pantai-pulau-kepa-di-nusa-tenggara-timur.html#ixzz5PIAbSEKN>

- 1) Masih belum terdata dan belum mempunyai nama terhadap pulau-pulau kecil dan pulau-pulau kecil terluar, sehingga membutuhkan inventarisasi dan pendaftaran atas pulau-pulau kecil dan pulau-pulau kecil terluar. Hal ini menjadi penghambat dalam perencanaan dan pembangunan pulau-pulau kecil terluar.
- 2) Minimnya data dan informasi tentang pulau-pulau kecil, sehingga cenderung pemanfaatan pulau-pulau kecil dilakukan oleh masyarakat local di pulau tersebut dengan orang asing, tanpa izin dari pemerintah setempat, dan tidak diberikannya Hak Guna Usaha (HGU) karena belum memenuhi persyaratan untuk mendapatkan hak atas tanah tersebut.
- 3) Masih minimnya perhatian pemerintah dan kurangnya keberpihakan pemerintah terhadap pengelolaan pulau-pulau kecil terluar.
- 4) Koordinasi antar instansi, belum terbina dengan baik, sehingga penguasaan dan pemanfaatan pulau-pulau kecil belum sesuai dengan mekanisme yang termuat dalam Peraturan Daerah.
- 5) Konflik pemanfaatan dan kewenangan. Dikembalikannya kewenangan kabupaten ke provinsi, menjadikan tidak jelasnya tentang penataan ruang kawasan P3K, menyebabkan terjadinya perbedaan tujuan, target dan rencana untuk mengeksploitasi sumberdaya pesisir antar instansi.
- 6) Kurangnya dukungan prasarana dan sarana (kelautan dan perikanan) dan keberadaan pusat-pusat kegiatan sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi pesisir, serta pengetahuan sumber daya nelayan tradisional yang belum memadai.
- 7) Kurangnya pengawasan terkait kegiatan pariwisata yang melibatkan partisipasi masyarakat, terutama timbulnya kerusakan akibat pemanfaatan berlebih (*over exploitation*) pada sebagian jenis sumberdaya pesisir.

Belbagai permasalahan tersebut di atas terkait dengan hukum, politik, pertahanan, keamanan, lingkungan, ekonomi, social, dan budaya, sehingga membutuhkan penanganan terpadu berupa sinergitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta koordinasi antar

instansi, terutama jika dikaitkan dengan diberlakukannya pasar bebas ASEAN dan Asia Pasifik serta meningkatnya kerjasama ekonomi, yang memacu pengembangan pulau-pulau kecil dan pesisir terutama dalam kegiatan investasi. Untuk itu guna menunjang pembangunan berkelanjutan di pulau-pulau kecil terluar maka sudah saatnya pemerintah daerah memberi perhatian yang lebih besar terhadap pulau-pulau kecil terutama pulau-pulau kecil terluar dan menjadi pulau perbatasan dengan Negara tetangga.

Belbagai peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan pulau-pulau kecil dan pulau-pulau kecil terluar telah ditetapkan oleh pemerintah, namun dalam implementasi belum ada suatu koordinasi yang meletakkan permasalahan pulau-pulau kecil terluar sebagai obyek usaha yang dimiliki secara perorangan oleh orang asing ataupun oleh orang asing dalam bentuk badan usaha. Belum menyatunya visi dan misi dalam pengelolaan pulau-pulau kecil terluar terutama yang berpenghuni/penduduk sehingga dalam tahap pelaksanaan belum dapat dijadikan indikator atau sebagai alat pengukur, sehingga dapat dievaluasi dalam berbagai aspek dan terintegrasi pada setiap instansi yang berperan. Hal yang terpenting pula adalah keikutsertaan masyarakat di dalam perencanaan dan pelaksanaan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang bertumpu pada nilai-nilai kearifan local serta tata kelola sumber daya alam yang dipatuhi oleh masyarakat setempat.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam perspektif otonomi daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, memberikan kewenangan dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana termuat dalam Pasal 1 Nomor 13 Undang-Undang- Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Wilayah Administratif adalah wilayah kerja perangkat Pemerintah Pusat termasuk Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di Daerah dan wilayah kerja gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di Daerah, diberikan kewenangan di wilayah administrasinya sebagai perpanjangan tangan dari departemen pusat.

Adapun kewenangan Gubernur atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta pulau-pulau kecil terluar, dapat dilihat dalam beberapa peraturan tersebut di bawah ini:

**Tabel 9. Peraturan yang mendasari kewenangan bagi Pemerintah Daerah**

No.	Peraturan	Pasal	keterangan
1	Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang	Pasal 6 ayat (3) bahwa wilayah pesisir merupakan bagian yang berada di dalam wilayah penataan ruang nasional yang cakupannya meliputi wilayah kedaulatan dan yuridiksi	
2	Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Menjadi petunjuk dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah terkait wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, beberapa hal yang diatur meliputi Perencanaan engelolaan; Pemanfaatan berdasarkan ekosistem; Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil; Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3 sudah dicabut); konservasi; Hak Akses Masyarakat; Pengawasan dan Pengendalian; Mitigasi bencana, dan Saksi.	
3	UU No 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara	<p>Pasal 9</p> <p>Pemerintah dan pemerintah daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.</p> <p>Pasal 11</p> <p>(1) Dalam pengelolaan Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan, Pemerintah Provinsi berwenang:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan;</li> <li>b. melakukan koordinasi pembangunan di Kawasan Perbatasan;</li> <li>c. melakukan pembangunan Kawasan Perbatasan antar-pemerintah daerah dan/atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga; dan</li> <li>d. melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan Kawasan Perbatasan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten/Kota.</li> </ol>	

5	Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2005	Perpres ini mengamanatkan pembentukan Tim Koordinasi dengan tugas <b>mengkoordinasikan dan merekomendasikan penetapan rencana dan pelaksanaan pengelolaan</b> pulau-pulau kecil terluar serta melakukan <b>monitoring dan evaluasi</b> pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil. Sesuai dengan Perpres ini	
6	Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.PER.20/MEN/2008 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Perairan di Sekitarnya	Pasal 5 ayat (2) berdasarkan permohonan tersebut Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya 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 Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya menetapkan persetujuan pemanfaatan yang dituangkan dalam berita acara. (4) Apabila permohonan pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya ditolak, maka gubernur atau Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya menetapkan penolakan disertai dengan alasan yang sah.	
7	PP 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar	Pasal 11 (1) Pemanfaatan PPKT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c wajib mendapat izin dari Menteri setelah mendapat rekomendasi dari gubernur dan/atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya	

Sumber data: di olah 2018

## 2. Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Penguasaan, Pemilikan dan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT)

Pasal 1 Nomor 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Partisipasi Masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Freidmann<sup>41</sup> mendefinisikan *planning*, yaitu sebagai upaya menjembatani pengetahuan ilmiah dan teknik (*scientific and technical knowledge*), yang dikaitkan dengan kelembagaan, system perencanaan diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Perencanaan sebagai *social reform*. Dalam system ini peran pemerintah sangat dominan. Sifat perencanaan *sentralized for people, top down*, terjenjang dari dalam politik terbatas;
- b. Perencanaan sebagai *policy analisys*. Dalam system ini, pemerintah bersama stakeholders memutuskan permasalahan dalam menyusun alternative kebijakan. Sifat perencanaan ini; *decentralized with people scientific*, dengan politik terbuka;
- c. Perencanaan sebagai *social learning*. Dalam sisem ini pemerintah bertindak sebagai fasilitator, sifat perencanaan *learning by doing decentralized by people, bottom-up*, dan dengan politik terbuka;
- d. Perencanaan sebagai *social transformation*. Perencanaan ini merupakan kristalisasi politik yang didasarkan pada ideology kolektivisme komunitarian.

Beberapa pengertian peran serta masyarakat<sup>42</sup> adalah proses dimana kepentingan, kebutuhan, dan nilai-nilai public dimasukan dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah dan korporasi. Peran serta adalah bentuk komunikasi dan interaksi dua arah yang tujuannya adalah tercapainya keputusan yang baik karena didukung oleh public masyarakat. Peran serta ada dasarnya adalah rangkaian kegiatan yang meliputi memberikan informasi kepada masyarakat (*listen to the public*), mengikutsertakan dalam menyelesaikan masalah (*engage in problem solving*) dan menghasilkan kesepakatan (*develop agreement*).

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) peran serta masyarakat dalam pengertian hokum yuridis

<sup>41</sup> Freidmann dalam Arba. 2017. *Hukum Tata Ruang Dan Tata Guna Tanah*. Sinar Grafika, Jakarta. Hlm.161

<sup>42</sup> A'an Efendi. 2018. *Hukum Pengelolaan Lingkungan*. Penerbit Indeks, Jakarta.Hlm.144

diartikan peran serta masyarakat dalam procedure pengambilan keputusan tata usaha Negara (KTUN), salah satunya berupa pengajuan keberatan atau menyampaikan pendapatnya terkait dengan pemberian izin lingkungan, sebelum izin lingkungan tersebut diterbitkan, hal ini menjadi syarat diterbitkannya izin lingkungan yang nanti akan ditetapkan. Salah satu bentuk yang dapat mendasari keikutsertaan masyarakat adalah dengan menyesuaikannya dengan asas kearifan local, yaitu memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat. Lebih jauh peran serta masyarakat dalam pemanfaatan PPKT ditandai dengan keterlibatan masyarakat secara fisik dan nonfisik, langsung atau tidak langsung atas kesadaran sendiri atau akibat peranan pembinaan dalam pemanfaatan PPKT.

Peran dan partisipasi masyarakat bisanya didasari dengan latar belakang pendidikan dan profesi yang digeluti oleh masyarakat. Untuk masyarakat di kepulauan kecil, maka yang terbanyak adalah hidup sebagai nelayan sehingga secara umum mereka tidak memiliki keterampilan lain selain menangkap ikan. Dibutuhkan keterampilan lain dari nelayan atau penduduk suatu pulau jika didalam pemanfaatan pulau tersebut terkait dengan suatu kegiatan usaha, misalnya usaha pariwisata (wisata bahari). Kegiatan usaha wisata bahari tentunya membutuhkan keterampilan dan keahlian serta pengalaman penduduk/masyarakat untuk dapat mendukung kegiatan wisata bahari. Sikap dan penerimaan masyarakat menjadi modal untuk dapat memajukan suatu usaha wisata bahari karena dengan adanya peran serta masyarakat secara faktual maka dapat merealisasikan kegiatan usaha wisata bahari yang memerlukan keterlibatan penduduk dan lingkungannya.

-----

## **Bab V**

### **Kesimpulan dan Saran**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pulau-pulau kecil terluar yang tidak berpenghuni ditetapkan sebagai asset pemerintah yang kewenangannya berada di Pusat, sedangkan untuk pulau-pulau kecil terluar berpenghuni, telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan perorangan, namun masih ada yang terkendala dengan kepemilikan kolektif dengan sifat komunal/turun temurun yang di persepsikan sebagai Hak Ulayat/Tanah Suku;
2. Belum tertatanya pemberian izin usaha, izin Lokasi, dan izin pengelolaan, serta pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) untuk kegiatan investasi di pulau-pulau kecil terluar terutama yang berpenghuni masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional maupun masyarakat local;
3. Belum bersinerginya antar berbagai departemen dan lembaga non departemen, di samping itu belum terkoordinasinya beberapa program pembangunan berkelanjutan yang dicanangkan di pulau-pulau kecil terluar (PPKT) sebagai kawasan strategis.

#### **B. Saran**

1. Diperlukan persamaan persepsi dalam pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan Pulau-pulau kecil terluar, baik yang belum berpenghuni maupun yang telah berpenghuni, sehingga ada kejelasan bagi status hukum penguasaan dan kepemilikan atas tanah yang berada di pulau-pulau kecil terluar, terutama di dalam menentukan subjek hukum, apakah menjadi asset pemerintah pusat, pemerintah daerah atau masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional/masyarakat local, serta bagaimana dengan kepemilikan tanah dan perairan sekitarnya sebagai objek usaha wisata bagi orang asing baik secara individu ataupun sebagai badan hukum.
2. Diperlukannya pendataan terhadap potensi tiap pulau kecil terluar, serta koordinasi dari pemerintah daerah terkait dengan pemantauan terhadap izin-izin usaha yang dilakukan oleh orang asing, dikaitkan pula dengan pemantauan terhadap pemberdayaan masyarakat/penduduk pulau-pulau kecil terluar, serta dari aspek ekonomi, ekologi dan alih terkonogi.
3. Diperlukan sosialisasi secara kontinu dengan melibatkan seluruh departemen dan lembaga non departemen, utamanya Dinas Pariwisata, dan dibentuknya satuan patrol secara bersama untuk menjaga keamanan Indonesia dan kesejahteraan masyarakat pulau-pulau kecil terluar.

## Daftar Pustaka

### Jurnal

- Barbara von Tigerstrom. **Small Island Developing State and International Trade: Special Challenges in The Global Partnership for Development**. Melbourne Journal of International Law. Vol.6.2005.
- Christine M. Beitz. **Shifting political access, and tragedy of enclosures in Ecuadorian mangrove fisheries: towards a political ecology of commons**. Jurnal of Political Ecology Vol.19, 2012.
- Fiona D. Mackenzie. **A Common claim: community land Ownership in Outer Hebrides, Scotland**. International Journal of the Commons, Vo.4, no.1 February 2010, pp 319-344.
- Ending Adiyanto, Etty Eidman, Luky Adrianto. **Tinjauan Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar (Studi Kasus Pulau Nipa)**. Buletin Ekonomi Perikanan, Vol. 4/99, No.2 Tahun 2007.
- Maria Maya Leastari. **Negara Kepulauan dalam Konteks Zonasi Hukum Laut (Studi Negara Indonesia)**. Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Univ. Andalas, Padang, vol.19. no.2 Juli-Des, 2012, hlm 187-188.
- Robert Read. **Foreign Direct Investment in Small Island Developing State**. Research Paper No.2007/28, United National University.

### Buku

- Ade Prasetya. 2016. *Ekonomi Maritim Indonesia*. Penerbit Diandra Kreatif, Yogyakarta.
- Adji Somekto, Suteki, Ani Purwati. 2015. *Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam*. Thafa Media, Yogyakarta.
- Danie Muhammad Rasyid. 2017. **Paradigma Pengembangan Maritim dan Energi (Prespektif Kedaulatan dan Keraifan Lokal dalam Kebijakan Ekonomi Baru**. Intrans Publishing
- Flora Pricilla Kalalo. 2009. *Implikasi Hukum Kebijakan Reklamasi Pantai dan Laut di Indonesia* (buku I dan buku II). Penerbit LoGos Publishing, Bandung.
- Hadi Soesastro dan A.R. Sutopo (ed). 1981. *Strategi dan hubungan Internasional Indonesia dan Kawasan Pasifik*, Jakarta. CSIS.
- Hasni. 2016. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Cetakan ke-4. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.

- Hasrul Hanif. 2008. *Mengembalikan Daulat Warga Pesisir*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Marcel Hendrapati. 2013. *Implikasi Kasus Sipadan dan Ligitan Atas Titik Pangkal dan Delimitasi Maritim*. Penerbit Arus Timur, Makassar.
- Mustafa Abubakar. 2006. *Menata Pulau-Pulau Kecil Perbatasan*. Penerbit Buku Kompas; Jakarta.
- Nur Yanto. 2014. *Memahami Hukum Laut Indonesia*. Penerbit Mitra Wacana Media, Jakarta.
- Rahardjo Adisasmita. 2006. *Pembangunan Kelautan dan Kewilayahan*. Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Rahmi Jenad. 2016. *Teori dan Kebijakan Hukum Investasi Langsung*. Penerbit Kencana, Jakarta.
- Rokhmin Dahuri. 2001. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Terpadu*. Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta.
- Rosmidar Sembring. 2017. *Hukum Pertanahan Adat*. PT. Raja Grafindo Persada; Depok, Jakarta.
- Roem Topaimassang. 2016. *Orang-Orang Kalah; Kisah Penyingkiran Masyarakat Adat Kepulauan Maluku*. Insist Prees; Yogyakarta.
- Witjaksono. 2017. *Reborn Maritim Indonesia, Perspektif Sistem Ekonomi Kelautan Terintegrasi (SEKTI)*. PT. Adhi Kreasi Pratama Komunikasi, Jakarta.

#### **Internet**

- Arif Satria. 2017. *Investasi Asing di Pulau Kecil*.  
<https://www.pressreader.com/indonesia/kompas/20170124/2816167>.
- Rahajeng Indraswari. *Tinjauan Yuridis Kedaulatan Negara atas Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Oleh Orang Asing*.  
<https://repositoryunri.ac.id>
- Phipipus Hadjon. *Wewenang Pemerintah (Bestuurbevoegheid) Pro Justitia Tahun xvi Nomor 1 Januari 1998*. <https://customslawyer.wordpress.com/2014/09/18/fokus-kajian-teori-kewenangan/>
- Bagir Manan dalam Nurmayani S.H.,M.H. *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandarlampung. 2009 . hal 26. file:///C:/Users/ACER/Downloads/Documents/BAB%20II\_2.pdf