

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENGELOLAAN PESISIR DAN
PULAU-PULAU KECIL TERLUAR DI
PROVINSI SULAWESI UTARA¹**

Oleh : Grace Theodora²

ABSTRAK

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan wilayah Nusantara terdiri dari 13.487 pulau yang menguntai dari Sabang sampai Merauke, dari Miangas sampai Rote, yang mempunyai kekayaan sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan yang terkandung didalamnya, merupakan potensi nasional yang perlu digarap dan dikelola dengan baik dan seoptimal mungkin. Namun hingga saat ini kekayaan dan potensi pulau-pulau tersebut belum dapat dioptimalkan pengelolaannya, terutama pengelolaan pulau-pulau kecil. Sehingga permasalahan yang timbul, sering terjadi di pulau-pulau kecil dan pesisir di Provinsi Sulawesi Utara tentang kewenangan daerah provinsi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Olehkarenaruanglingkup penelitian ini adalah pada disiplin Ilmu Hukum, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian *juridic library research* yakni dengan "cara meneliti bahan pustaka" atau yang dinamakan penelitian hukum normatif." Kewenangan pemerintah daerah di dalamnya tercakup kekuasaan atau kewenangan, untuk membuat, melaksanakan atau menerapkan hukum yang berlaku, maupun untuk memaksakannya kepada pihak-pihak yang tidak mentaatinya.

Kata Kunci: Pengelolaan

A. PENDAHULUAN

Pulau-pulau kecil terluar, biasanya adalah daerah terpencil, miskin bahkan tidak berpenduduk dan jauh dari perhatian pemerintah. Keberadaan pulau-pulau ini

secara geografis sangatlah strategis, karena berdasarkan pulau inilah batas negara kita ditentukan. Pulau-pulau ini seharusnya mendapatkan perhatian dan pengawasan serius agar tidak menimbulkan permasalahan yang dapat mengganggu keutuhan wilayah Indonesia, khususnya pulau yang terletak di wilayah perbatasan dengan negara yang tidak/belum memiliki perjanjian (*agreement*) dengan Indonesia. Ada beberapa kondisi yang membahayakan keutuhan wilayah jika terjadi pada pulau-pulau kecil terluar, diantaranya:

1. Hilangnya pulau secara fisik akibat abrasi, tenggelam, atau karena kesengajaan manusia.
2. Hilangnya pulau secara kepemilikan, akibat perubahan status kepemilikan akibat pemaksaan militer atau sebagai sebuah ketaatan pada keputusan hukum seperti yang terjadi pada kasus berpindahnya status kepemilikan Sipadan dan Ligitan dari Indonesia ke Malaysia.
3. Hilang secara sosial dan ekonomi, akibat praktek ekonomi dan sosial dari masyarakat di pulau tersebut. Misalnya pulau yang secara turun temurun didiami oleh masyarakat dari negara lain.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Apa permasalahan yang sering terjadi di pulau-pulau kecil dan pesisir di Provinsi Sulawesi Utara?
2. Bagaimana kewenangan daerah provinsi dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil?

C. METODE PENELITIAN

Olehkarenaruanglingkup penelitian ini adalah pada disiplin Ilmu Hukum, maka penelitian ini merupakan bagian dari penelitian *juridic library research* yakni dengan "cara meneliti bahan pustaka" atau yang dinamakan penelitian hukum normatif."

¹ Artikel Skripsi

² NIM 090711621

PEMBAHASAN

A. Permasalahan Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Terluar di Provinsi Sulawesi Utara

Indonesia merupakan salah satu negara mega biodiversity yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati terbesar ke-tiga di dunia. Selain itu, ekosistem pesisir, laut, dan pulau-pulau kecil memiliki potensi ekonomi terutama bagi pengembangan wisata bahari dan jasa lingkungan lainnya. Salah satu peluang adalah adanya beberapa LSM internasional yang mendukung program konservasi keanekaragaman hayati laut di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Pulau-pulau kecil memiliki potensi ekonomi yang tinggi. Namun demikian pulau-pulau kecil mempunyai karakteristik sangat rentan terhadap aktivitas ekonomi, terbatasnya daya dukung sumber daya alam, dan sumber daya manusia. Aktivitas sosial dan ekonomi pulau-pulau kecil merupakan interaksi kawasan terestrial (daratan) dan lingkungan laut sehingga hampir semua bentuk aktivitas pembangunan akan berdampak negatif terhadap kualitas lingkungan. Potensi kerusakan sumber daya alam yang sangat tinggi seperti kenaikan muka air laut, badai tsunami, dan lainnya dapat mudah terjadi apabila kualitas lingkungan sudah menurun. Oleh karenanya pengelolaan wilayah ini harus mengintegrasikan wilayah daratan dan lautnya menjadi satu kesatuan dan keterpaduan pengelolaan serta mengintegrasikan antara misi konservasi dan misi ekonomi.

Meningkatnya jumlah penduduk di wilayah pesisir menjadikan permintaan atas sumber daya pesisir meningkat serta mendorong peningkatan konflik penggunaan dan kewenangan di wilayah pesisir. Saat ini ada suatu kebutuhan yang sangat mendesak terhadap kebijakan pengelolaan dan arahan nasional untuk menentukan praktik-praktik pengelolaan yang terbaik di wilayah pesisir. Ekosistem pesisir Indonesia berpotensi untuk

menyediakan energi nonkonvensional dari gelombang atau ombak laut dan perbedaan pasang surut yang saat ini baru sampai pada taraf uji coba tetapi potensinya sangat menjanjikan untuk dikelola secara ekonomis di masa mendatang.³

Namun secara garis besar, pulau-pulau kecil dan terluar serta pesisir memiliki kendala dan permasalahan yang cukup kompleks yaitu:

1. Belum Jelasnya Definisi Operasional Pulau-pulau Kecil

Definisi pulau-pulau kecil dan pesisir di Indonesia saat ini masih mengacu pada definisi internasional yang pendekatannya pada negara benua, sehingga apabila diterapkan di Indonesia yang notabene merupakan negara kepulauan menjadi tidak operasional karena pulau-pulau di Indonesia luasannya sangat kecil bila dibandingkan dengan pulau-pulau yang berada di negara benua. Hal ini menjadi permasalahan tersendiri bagi pembangunan pulau-pulau kecil dan pesisir di Indonesia. Apabila mengikuti definisi yang ada, maka pilihan kegiatan-kegiatan yang boleh dilakukan di kawasan pulau-pulau kecil sangat terbatas, yang tentu saja akan mengakibatkan pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia menjadi lambat.

2. Kurangnya Data dan Informasi tentang Pulau-pulau Terluar dan Pesisir

Data dan Informasi tentang pulau-pulau kecil dan pesisir di Indonesia masih sangat terbatas. Sebagai contoh, pulau-pulau kecil dan pesisir di Indonesia masih banyak yang belum bernama, hal ini menjadi masalah tersendiri dalam kegiatan identifikasi dan inventarisasi pulau-pulau kecil. Lebih jauh lagi akan menghambat pada proses perencanaan dan pembangunan pulau-pulau kecil dan pesisir di Indonesia. Permasalahan lain dalam pembangunan

³Widi Agoes Pratikto, *Menjual Pesisir dan Pulau-pulau Kecil*, Dep. Kelautan dan Perikanan RI, Jakarta, 2006, hal. 28

kelautan dan perikanan di Indonesia adalah belum jelasnya jumlah pulau dan panjang garis pantai, yang sangat berpengaruh dalam perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan sektor kelautan dan perikanan.

3. Kurangnya Keberpihakan Pemerintah terhadap Pengelolaan Pulau-pulau Kecil terluar

Orientasi pembangunan pada masa lalu lebih difokuskan pada wilayah daratan (mainland) dan belum diarahkan ke wilayah laut dan pulau-pulau terluar. Masih rendahnya kesadaran, komitmen dan political will dari Pemerintah dalam mengelola pulau-pulau kecil inilah yang menjadi hambatan utama dalam pengelolaan potensi pulau-pulau kecil.

4. Pertahanan dan Keamanan

Pulau terluar dan pesisir di perbatasan masih menyisakan permasalahan di bidang pertahanan dan keamanan. Hal ini disebabkan antara lain oleh belum terselesaikannya permasalahan penetapan sebagian perbatasan maritim dengan negara tetangga, banyaknya pulau-pulau perbatasan yang tidak berpenghuni, sangat terbatasnya sarana dan prasarana fisik serta rendahnya kesejahteraan masyarakat lokal. Kondisi tersebut menimbulkan kekhawatiran adanya okupasi negara lain dan memicu berkembangnya permasalahan yang sangat kompleks, tidak saja berkaitan dengan bagaimana upaya pemerataan hasil pembangunan, tetapi juga aspek pertahanan keamanan dan ancaman terhadap keutuhan NKRI.

5. Disparitas Perkembangan Sosial Ekonomi

Letak dan posisi geografis pulau-pulau kecil yang sedemikian rupa menyebabkan timbulnya disparitas perkembangan sosial ekonomi dan persebaran penduduk antara pulau-pulau terluar yang menjadi pusat

pertumbuhan wilayah dengan pulau-pulau kecil di sekitarnya.

6. Terbatasnya Sarana dan Prasarana Dasar

Pulau-pulau kecil dan yang terluar sulit dijangkau oleh akses perhubungan karena letaknya yang terisolir dan jauh dari pulau induk. Terbatasnya sarana dan prasarana seperti jalan, pelabuhan, sekolah, rumah sakit, pasar, listrik, media informasi dan komunikasi menyebabkan tingkat pendidikan (kualitas SDM), tingkat kesehatan, tingkat kesejahteraan dan pendapatan masyarakat pulau-pulau kecil rendah.

7. Konflik Kepentingan

Pengelolaan pulau-pulau kecil akan berdampak pada lingkungan, baik positif maupun negatif sehingga harus diupayakan agar dampak negatif dapat diminimalkan dengan mengikutipedomanan-pedoman dan peraturan-peraturan yang dibuat. Di samping itu, pengelolaan pulau-pulau kecil dapat menimbulkan konflik budaya melalui industri wisata yang cenderung bertentangan dengan kebudayaan lokal; dan menyebabkan terbatasnya atau tidak adanya akses masyarakat terutama pulau-pulau kecil yang telah dikelola oleh investor.

8. Degradasi Lingkungan Hidup

Pemanfaatan sumberdaya yang berlebih dan tidak ramah lingkungan yang disebabkan oleh lemahnya penegakan hukum, belum adanya kebijakan yang terintegrasi lintas sektor di pusat dan daerah serta rendahnya kesejahteraan masyarakat telah berdampak pada meningkatnya kerusakan lingkungan hidup.⁴

Pengelolaan pulau-pulau kecil dan pesisir perlu mempertimbangkan isu-isu

⁴<http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2564/diunduh> tanggal 7 Maret 2013

yang sedang berkembang baik dari segi politik, pertahanan, keamanan, lingkungan, maupun sosial, ekonomi dan budaya. Beberapa Konvensi Internasional menjadi dasar dalam pengelolaan pulau-pulau kecil seperti konvensi yang berkaitan dengan perlindungan spesies tertentu, penetapan kawasan terlarang dan/atau kawasan terbatas, emisi senyawa kimia yang dapat menimbulkan iklim global, hukum pengendalian pencemaran akibat angkutan di laut dan lain-lain. Pengelolaan pulau-pulau kecil yang kurang memperhatikan aspek lingkungan dan mempunyai keterkaitan dengan wilayah lain dalam lingkup regional, misalnya kegiatan penambangan pasir di laut yang tidak terkendali dapat menyebabkan lenyapnya pulau-pulau kecil terluar (misalnya Pulau Nipa, di Riau) sehingga akan mempengaruhi keberadaan titik dasar (TD) yang merugikan dalam penetapan batas maritim dengan negara tetangga. Perekonomian di pulau Miangas dan pulau Marampit yang lebih berorientasi ke Filipina Selatan daripada ke negeri sendiri juga dapat melemahkan semangat kebangsaan warganya.⁵ Dengan akan diberlakukannya pasar bebas ASEAN dan Asia Pasifik serta meningkatnya kerjasama ekonomi sub-regional IMT-GT, IMS-GT, BIMP-EAGA, dan AIDA, maka akan memacu pengembangan pulau-pulau kecil dan pesisir terutama dalam kegiatan investasi.

Masalah geo-politik yang berkaitan dengan belum tuntasnya penetapan sebagian perbatasan maritim dengan negara tetangga, sampai saat ini masih menjadi potensi sumber sengketa. Penetapan batas maritim antar negara dan pemeliharaan Titik Dasar (Base Point) di pulau-pulau perbatasan yang menjadi titik referensi bagi penarikan batas maritim negara harus segera dituntaskan.

⁵Sekretariat Jenderal Departemen Kelautan dan Perikanan, *Perumusan Kebijakan Makro Strategi Pengelolaan ZEEI*, Departemen Kelautan dan Perikanan. Jakarta, 2005, Hal. III-20

Dengan demikian akan mereduksi potensi permasalahan perbatasan dengan negara lain.

Dengan jumlah pulau dan potensi sumberdaya alamnya yang besar serta lokasinya yang tersebar sehingga sulit untuk mencapainya, maka sudah saatnya Pemerintah memberi perhatian yang lebih besar terhadap isu nasional yang berkaitan dengan pengelolaan pulau-pulau kecil, yaitu:

- (1) Belum terkoordinasinya bank data (database) pulau-pulau terluar dan pesisir yang berisi nama, luas, potensi, karakteristik, peluang usaha, permasalahan dan lain-lain;
- (2) Sebagian besar pulau-pulau kecil dan pesisir merupakan kawasan tertinggal, belum berpenghuni atau jarang penduduknya namun memiliki potensi sumberdaya alam yang baik;
- (3) Terbatasnya sarana dan prasarana perhubungan laut yang dapat menghubungkan dengan pulau induk (mainland) dan antara pulau-pulau kecil dan pesisir;
- (4) Beberapa pulau terluar dan pesisir telah menjadi sengketa antar propinsi dan kabupaten/kota;
- (5) Belum jelasnya kewenangan pengelolaan pulau-pulau kecil dan pesisir di wilayah perbatasan antara Pemerintah dan Pemerintah Propinsi/Kabupaten/Kota;
- (6) Sebagian pulau-pulau kecil terluar dan pesisir yang memiliki fungsi strategis karena berkaitan dengan batas antar Negara terancam hilang karena penambangan pasir yang tak terkendali;
- (7) Terjadinya pencemaran di sekitar perairan pulau-pulau kecil dan pesisir akibat meningkatnya pembuangan limbah padat dan cair;
- (8) Pulau-pulau kecil terluar dan pesisir berpotensi menjadi tempat kegiatan yang dapat mengancam stabilitas dan keamanan nasional;

(9) Masih terbatasnya sistem pemantauan, patroli dan pengawasan (Monitoring, Controlling dan Surveillance/MCS) di pulau-pulau kecil dan pesisir.

Beberapa Undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan pulau-pulau kecil dan terluar dan pesisir seringkali masih bersifat sektoral sehingga berpotensi untuk memicu konflik kepentingan, misalnya UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Untuk itu diperlukan peraturan perundang-undangan yang lebih terintegrasi.⁶

Sebagai sebuah proses yang melibatkan banyak sektor dan kepentingan, maka pengelolaan pulau-pulau kecil mensyaratkan adanya kesamaan dan penyatuan visi dalam setiap tahap pelaksanaannya. Visi tersebut haruslah terukur, dapat dievaluasi, bersifat holistik, berkelanjutan dan mampu mengintegrasikan semua bidang terkait.

Visi pengelolaan pulau-pulau kecil adalah "Terwujudnya Pemanfaatan dan Pelestarian Pulau-pulau Kecil bagi Kesejahteraan, Keamanan Masyarakat dan Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)".

B. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Perbatasan Provinsi Sulawesi Utara

Dalam perspektif daerah, daerah mempunyai kewenangan melakukan tindakan-tindakan untuk keamanan daerah berdasarkan asas dekonsentrasi yang merupakan bagian dari otonomi daerah, menurut Logem dalam Hossein, pengertian otonomi yaitu kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom untuk

mengurus kepentingan penduduk, atas prakasa sendiri, dengan kata lain, otonomi yaitu kebebasan untuk membuat keputusan sendiri, dengan tetap menghormati perundang-undangan di atasnya.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (5) mendefinisikan Otonomi daerah yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya pasal 1 ayat (6) mencantumkan bahwa daerah otonom yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah ada tiga asas yang diterapkan yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁷

Menurut pasal 1 butir 9 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Tugas Pembantuan adalah: Penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan /atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten, kota, dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.⁸

Dekonsentrasi yaitu pelimpahan sebagian wewenang pejabat tingkat pusat kepada pejabat di wilayah negara. Oleh karena itu, di daerah terdapat suatu wilayah yang merupakan wilayah kerja pejabat yang menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat. Gubernur sebagai pemegang asas dekonsentrasi terutama dalam pelimpahan kewenangan dari pusat termasuk masalah urusan penanganan keamanan yang menjadi

⁷Lihat UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁸Sadu Wasistiono, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Fokusmedia, Bnadung, 2006, hal. 18

⁶*Ibid*

kewenangan pusat di dalam sistem pemerintahan daerah. Gubernur sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat mempunyai wilayah kerja pejabat untuk pejabat pusat yang berada di daerah disebut wilayah administrasi. Wilayah administrasi yaitu wilayah kerja pejabat pusat yang menyelenggarakan kebijakan administrasi di daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat. Wilayah administrasi terbentuk akibat diterapkannya asas dekonsentrasi.⁹

Pejabat pusat akan membuat kantor-kantor beserta kelengkapannya di wilayah administrasi yang merupakan cabang dari kantor pusat. Kantor-kantor cabang yang berada di wilayah administrasi inilah yang disebut dengan instansi vertikal, disebut vertikal karena berada di bawah kontrol langsung kantor pusat. Jadi, instansi vertikal yaitu lembaga pemerintah yang merupakan cabang dari kementerian pusat yang berada di wilayah administrasi sebagai perpanjangan tangan dari departemen pusat.

Dasar hukum bagi daerah untuk memperoleh kewenangan atas wilayah pesisir dan lautan tertentu adalah UU Nomor 4 Prp/1960 tentang perairan Indonesia, UU Nomor 5/1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. UU Nomor 17/1985 tentang ratifikasi Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 (KHL), dan UU Nomor 26/2007 tentang Penataan Ruang. Dasar hukum tersebut secara rinci dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. UU No. 5 tahun 1974 jo. UU No.17/1985 memberi batasan bahwa basis otonomi daerah atau wilayah daratan adalah sampai garis air surut terendah (garis dasar normal). Hal ini berarti bahwa wilayah daratan dari suatu daerah akan menjadi wilayah laut pada saat air pasang. Di samping itu, daerah dapat

juga mempunyai kewenangan otonomi atas perairan pedalaman (teluk, muara sungai dan pantai yang berkelok-kelok) yang dapat ditutup dengan garis dasar lurus berdasarkan KHL. Jadi wilayah otonomi daerah meliputi wilayah daratan dan wilayah lautan yang dibatasi oleh garis dasar normal dan garis dasar lurus yang mengelilingi suatu pulau. Sebagai tambahan informasi dapat dikemukakan disini bahwa berdasarkan hasil dari beberapa kali seminar dan lokakarya kelautan regional dan nasional yang diselenggarakan oleh Ditjen Bangda Departemen Dalam Negeri dan Badan Pembina Hukum Nasional (BPHN), telah mempersiapkan wilayah pesisir dan lautan selebar 12 mil, yang mungkin nantinya akan menjadi kewenangan daerah.

2. UU No. 4 Prp/1960 menyatakan bahwa laut adalah pemersatu wilayah nasional, dan oleh karena itu tidak dapat dibagi-bagi menjadi wilayah otonomi daerah.
3. Dengan tetap berpegang teguh pada UU No. 4 Prp/1960 jo. UU No. 5/1974, daerah telah lama melaksanakan beberapa kewenangan pengelolaan atas laut. Hal ini dapat dipertimbangkan sebagai situasi yang telah menjadi hukum kebiasaan dalam melaksanakan administrasi pemerintah daerah (administrative customary law), yang dapat dipakai sebagai dasar hukum bagi kewenangan daerah atas pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam laut.
4. Pemerintah daerah berhak dan berwenang mengkoordinasikan semua perencanaan pembangunan sektoral dan daerah sesuai dengan PP No. 6/1988, Perencanaan ini tidak dibatasi hanya di darat saja, sehingga secara implisit berarti mengkoordinasikan perencanaan pembangunan sektor kelautan.
5. Melalui PP No. 45/1992 tentang otonomi daerah dan PP No. 8/1995 tentang 26 kabupaten percontohan otonomi TK. II,

⁹http://www.wikiapbn.org/artikel/Dekonsentrasi_dan_Tugas_Pembantuan diunduh tanggal 25 Februari 2013

maka secara bertahap pembangunan otonomi daerah lebih ditekankan ke Daerah Tk. II, termasuk sektor kelautan.¹⁰

Pada tahun 2007 telah ditetapkan dua undang-undang secara berurutan, yaitu UU No.26/2007 tentang Penataan Ruang dan UU No.27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (PWP3K). Kedua undang-undang tersebut mengandung segi hukum publik, karena substansinya mengatur ruang yang di dalamnya berisikan kepentingan publik dan lintas sektor. Dalam Pasal 1 angka 5 UU No.26/2007, bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang tidak membuat dikotomi antara ruang darat dan perairan laut. Ruang lingkup pengaturan UU No.27/2007 adalah wilayah pesisir, yang meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut, ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai. Apabila memperhatikan Pasal 6 ayat (3) UU No.26/2007, wilayah pesisir merupakan bagian yang berada di dalam wilayah penataan ruang nasional yang cakupannya meliputi wilayah kedaulatan dan yurisdiksi. Dengan demikian ada bagian dari ruang wilayah nasional yang dicakup oleh pengaturan kedua Undang-undang tersebut, yaitu pada wilayah pesisir sebagaimana dimaksud oleh UU No.27/2007.¹¹

Adanya perbatasan langsung antara pulau-pulau terluar Indonesia dengan negara-negara tetangga ini memiliki potensi yang besar akan timbulnya persengketaan

antara kedua belah pihak. Adapun salah satu permasalahannya adalah status pulau-pulau kecil. Permasalahan status Pulau kecil dan terluar dapat diantisipasi dengan langkah-langkah strategis dan operasional dalam mempertahankan eksistensi pulau kecil dan terluar dengan penekanan implementasi Pasal 46 tentang archipelagic state dan Pasal 47 tentang archipelagic base line. Kasus Sipadan dan Ligitan sudah menjadi tamparan keras bagi kita bahwa kurangnya penanganan terhadap pulau-pulau kecil terluar mengakibatkan lepasnya pulau-pulau tersebut dari kepemilikan pemerintah Indonesia. Bahkan saat ini ada 12 pulau yang memerlukan perhatian khusus oleh pemerintah propinsi Sulawesi Utara, yaitu Pulau Rondo, Pulau Sekatung, Pulau Miangas, Pulau Marapit, Pulau Bross, Pulau Fanildo, Pulau Marore, Pulau Batik, dan Pulau Dana. Pulau-pulau itu terhampar di wilayah Sulawesi Utara yang berbatasan langsung dengan kedua negara yaitu Malaysia dan Philipina.

Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dianggap kurang serius menangani masalah ini, sehingga menyebabkan terkikisnya rasa nasionalisme penduduk yang menghuni pulau-pulau kecil dan pesisir. Mereka sudah tidak merasa bahwa dirinya adalah warga negara Indonesia dalam hal ini warga Sulawesi Utara. Mereka lebih memilih berbelanja kebutuhan sehari-hari mereka di negara tetangga yang kawasannya sangat dekat dengan tempat tinggalnya. Pada umumnya penduduk tersebut memiliki kartu pass, sehingga dapat keluar masuk ke negara tetangga. Adanya kegiatan perekonomian dengan intensitas cukup tinggi antara negara tetangga dengan penduduk pulau kecil, dapat pula menjadi dasar klaim atas pulau tersebut oleh negara kita. Kebudayaan penduduk di pulau-pulau kecil yang berbatasan langsung dengan negara tetangga lebih kental dengan pengaruh budaya negara tetangga daripada budaya Indonesia sendiri. Hal-hal seperti inilah

¹⁰Rokhmin Dahuri, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hal. 258

¹¹<http://bulletin.penataanruang.net/index.asp?mod=fullart&idart=224> diunduh tanggal 26 Februari 2013

yang sangat membahayakan ketahanan dan integritas bangsa Indonesia.

Pada dasarnya, pemerintah telah mengatur melalui Perpres No. 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar dan UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Pemerintah telah mempersiapkan 22 departemen yang memiliki 35 program untuk membangun di wilayah perbatasan, sehingga dengan pembentukan organisasi yang tepat dan efektif seluruh program dapat dikoordinasikan. Namun demikian, akibat kurangnya pengawasan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah setempat, program-program itu belum sepenuhnya direalisasikan, bahkan dapat dikatakan masih sangat kurang realisasinya.

Upaya pengembangan dan pemberdayaan pulau-pulau kecil dan pesisir harus dilakukan secara lintas bidang dan lintas wilayah yang bertujuan untuk meningkatkan manfaat dan karakteristik wilayah Indonesia untuk kemakmuran rakyat dan juga untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah. Untuk mencapai hal tersebut, dibutuhkan suatu penanganan secara holistik dan terintegrasi dalam suatu sistem sehingga pendayagunaan pulau-pulau kecil dan pesisir dapat dilakukan secara efektif.

Pengelolaan pulau-pulau kecil diarahkan untuk mencapai sasaran jangka pendek dan sasaran jangka panjang.

Sasaran jangka pendek dalam pengelolaan pulau-pulau kecil meliputi:

- (1) Terciptanya koordinasi program dan kegiatan dalam pengelolaan pulau-pulau kecil prioritas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah;
- (2) Tersusunnya profil, data base dan rencana pengelolaan pada pulau-pulau kecil prioritas;
- (3) Tersesainya penetapan status dan pengukuran ulang Titik Dasar (TD) pada pulau-pulau kecil dan terluar tertentu di wilayah perbatasan;

(4) Meningkatnya peran serta dan akses masyarakat dan swasta/dunia usaha dalam pengelolaan pulau-pulau kecil; Sasaran jangka panjang dalam pengelolaan pulau-pulau kecil meliputi:

- (1) Tersesainya penamaan pulau-pulau kecil (toponimi pulau);
- (2) Terlaksananya pengelolaan pulau-pulau kecil secara terpadu dan berbasis daya dukung lingkungan;
- (3) Terwujudnya status dan kepastian batas wilayah administratif dan pengelolaan pulau-pulau kecil dan terluar di perbatasan antar negara;
- (4) Tumbuhnya sikap patriotisme dan rasa memiliki di kalangan masyarakat terutama di pulau-pulau kecil dan terluar perbatasan antarnegara terhadap eksistensi NKRI;
- (5) Meningkatnya pertumbuhan ekonomi wilayah dan kesejahteraan masyarakat pulau-pulau kecil;
- (6) Terwujudnya peningkatan kualitas SDM, teknologi dan iklim investasi dalam pengelolaan pulau-pulau kecil;
- (7) Terwujudnya penataan dan pentaatan hukum serta aturan dalam pengelolaan pulau-pulau kecil.

Berbagai inisiatif pengelolaan pulau-pulau kecil harus dilihat dalam kaitan dengan pemenuhan kebutuhan hidup manusia dan kepentingan pembangunan ekonomi serta geopolitik nasional secara lebih luas yang memenuhi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Prinsip-prinsip pengelolaan pulau-pulau kecil yang harus dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan dunia usaha/swastayaitu: eksistensi pulau kecil harus dipertahankan sesuai dengan karakteristik dan fungsi yang dimilikinya, efisien dan optimal secara ekonomi (*economically sound*), berkeadilan dan dapat diterima secara sosial-budaya (*socio-culturally just and accepted*).

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Ada beberapa yang melatar belakangi persoalan atas pulau-pulau di perbatasan dan pesisir di wilayah Indonesia. Masalah ketidakjelasan batas negara dan batas wilayah serta status wilayah adalah sumber sengketa yang potensial terjadi, persengketaan sering terjadi karena perbedaan prinsip yang berbeda terhadap batas-batas landaskretimen antar negara bertangga antar wilayah, secara khusus terhadap provinsi Sulawesi Utara yang mempunyai 12 pulau terdepan dan 10 pulau terluar, berpotensi menjadi sumber persengketaan karena perbedaan prinsip muncul akibat banyak motivasi yang meliputi kepentingan hukum, politik, ekonomi, keamanan dan juga kedaulatan, khusus provinsi yang berbatasan langsung dengan negara tetangga.
2. Upaya memberdayakan pulau-pulau di perbatasan negara yang ada di Provinsi Sulawesi Utara harus dilaksanakan masyarakat provinsi Sulawesi Utara bersama-sama aparat Pemda yang dilakukan secara kelembagaan aspek yuridis dan aspek program. Dalam menangani masalah perbatasan, walaupun pemerintah telah membentuk Tim koordinasi pulau-pulau terluar masih memerlukan perangkat perundang-undangan yang memadai dalam rangka mempertahankan dan memberdayakan. Dalam aspek program Indonesia akan melanjutkan dan menyelesaikan penegasan batas wilayah darat dan wilayah laut dengan negara tetangga termasuk beberapa negara yang berbatasan langsung dengan provinsi Sulawesi Utara termasuk pendataan dan pembakuan nama pulau.

B. Saran

1. Gubernur sebagai Top Administrator pemerintah daerah wajib mendorong aparat terkait tetap memantau batas-batas wilayah dan memberdayakan pulau-pulau terluar melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait. Perlu dilakukan patroli secara terpadu bersama aparat terkait yaitu: TNI-AL, POL AIRUD, Perhubungan Laut, Badan Koordinasi Keamanan Laut Republik Indonesia, untuk menjaga keamanan dan kesejahteraan masyarakat pulau-pulau terluar di Provinsi Sulawesi Utara.
2. Perlu pelaksanaan sosialisasi secara kontinu dengan melibatkan Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Pariwisata bahwa pulau-pulau terluar di provinsi Sulawesi Utara khususnya yang berbatasan langsung dengan Philipinaterkenal dengan wisata alam bawah laut di samping Bunaken dan melaksanakan pertemuan-pertemuan regional antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Philipina khususnya yang selama ini telah dilakukan seperti BIMP-EAGA.

DAFTAR PUSTAKA

- Denny. B. A. Karwur, Rancangbangun Hukum Dalam Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar Kasus Pulau Marore dan Pulau Miangas Provinsi Sulawesi Utara, Disertasi, Institut Pertanian Bogor, 2010
- Editor M. Syamsul Maarif, Pulau-pulau Kecil Terluar: Ancaman dan Tantangan, Humas Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-pulau Kecil Jakarta, 2007.
- Rokhmin Dahuri, Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996.
- S. F. Marbun, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 2003

S.H.Sarundajang, Babak Baru Sistem Pemerintahan, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2012.

Sadu Wasistiono, Memahami Asas Tugas Pembantuan, Fokusmedia, Bnadung, 2006.

Sekretariat Jenderal Departemen Kelautan dan Perikanan, Perumusan Kebijakan Makro Strategi Pengelolaan ZEEI, Departemen Kelautan dan Perikanan. Jakarta, 2005.

Tommy Sumakul, Penegasan Urgensi Batas Daerah Dalam Kerangka Desentralisasi Fungsi Pemerintahan (Kajian Terhadap Pemekaran Kabupaten/Kota), Disertasi, Program Pascasarjana Univesitas Hasanudin, Makasar, 2012

Toni Ruchimat, Direktori Pulau di Provinsi Sulawesi Utara, Direktorat Pemberdayaan Pulau-pulau Kecil, Jakarta, 2009.

Widi Agoes Pratikto, Menjual Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Dep. Kelautan dan Perikanan RI, Jakarta, 2006.

UNDANG-UNDANG :

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pmerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil Terluar.