

## TINJAUAN YURIDIS TERKAIT IZIN PENGELOLAAN PULAU-PULAU KECIL DI INDONESIA PASCA HADIRNYA *OMNIBUS LAW*

**Nabbilah Amir\*, Jerry Watumlawar**

Fakultas Hukum, Universitas Surabaya

Jalan Raya Kali Rungkut Nomor 56, Kota Surabaya, 60284

Nabila.amir@staff.ubaya.ac.id

### *Abstract*

*The presence of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, creates problems. The uniqueness of the Indonesian state which is rich natural resources provides logical consequences for optimization related to its management, so that the law exists, aiming to improve the disharmony of legislation and to accelerate investment for the fulfillment of the welfare Indonesian people. In particular, the permit for the use of small islands is one aspect that is affected by the presence of this law. So this writing refers to the arrangement of permits for the use of small islands. Utilization permits can be one of the efforts to accelerate the fulfillment of the goals of the nation and state, but there is still a need for proper planning, utilization and control by the government.*

**Keywords:** *Small Islands; Utilization; Management Permit.*

### **Abstrak**

Kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menimbulkan problematika. Kekhasan dari Negara Indonesia yang kaya akan sumber daya alamnya memberikan konsekuensi logis untuk pengoptimalan terkait pengelolaannya, sehingga undang-undang tersebut ada, bertujuan untuk memperbaiki disharmonisasi perundang-undangan dan guna mempercepat investasi demi pemenuhan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Secara khusus izin pemanfaatan pulau-pulau kecil merupakan salah satu aspek yang terdampak dari kehadiran undang-undang ini. Maka penulisan kali ini dengan merujuk pada pengaturan izin pemanfaatan pulau-pulau kecil. Izin pemanfaatan dapat menjadi salah satu upaya untuk percepatan pemenuhan tujuan berbangsa dan bernegara namun tetap perlu adanya perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian yang tepat oleh pemerintah.

**Kata Kunci:** Pulau-Pulau Kecil; Pemanfaatan; Izin Pengelolaan.

### **A. Pendahuluan**

*Founding father* dalam membentuk dan menyusun Konstitusi secara eksplisit menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum dengan kata lain Indonesia adalah negara yang menjunjung tinggi eksistensi hukum (Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) (Iswari, 2020). Salah satu bentuk perwujudan Indonesia sebagai negara hukum ditandai dengan adanya peraturan perundang-undangan. Bagir Manan pernah berpendapat dalam bukunya bahwa: “peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan/atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku” (Manan,

1987:13) (Manan, 1987). Oleh karena itu, “bentuk, susunan, penamaan, prosedur penyusunan, penetapan, pengundangan, pencabutan atau pembatalannya serta pengelolaan informasi dan pendokumentasiannya perlu diatur secara tertib dan sistematis” (Asshiddiqie, 2004). Hal ini ditujukan agar tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 dapat diwujudkan.

Peraturan perundang-undangan juga harus dinamis mengikuti perkembangan masyarakat dan dapat diimplementasikan oleh masyarakat (Aditya, 2019). Banyaknya peraturan perundang-undangan Indonesia saat ini menyebabkan peraturan menjadi tidak harmonis dalam muatan isi atau substansinya sehingga menghambat upaya percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Demi terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan maka hadirilah metode *Omnibus Law* sebagai politik hukum pemerintah yang melahirkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang merupakan regulasi pertama dari metode *Omnibus Law*. Upaya penyederhanaan dan harmonisasi tercermin dengan hadirnya Undang-Undang Cipta Kerja, namun disisi lain terdapat problematika yang timbul akibat hadirnya regulasi ini. Sedikit banyak ada beberapa aspek yang terpengaruh, salah satunya terkait izin pengelolaan pulau-pulau kecil dan pulau terluar oleh asing. Karakteristik Indonesia yang merupakan negara kepulauan cenderung menimbulkan dilematis dalam pengelolaan pulau-pulau yang ada. Sejalan dengan hal tersebut Adisasmita dalam bukunya menyatakan bahwa karakteristik Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dicirikan sebagai berikut: (1) Mempunyai 12.508 pulau yang tersebar. (2) Bagian barat yaitu Sabang dan sampai ke ujung paling timur yaitu Merauke/Jayapura berjarak sekitar 5.000 kilometer. (3) Bagian Utara yaitu Pulau Marore sampai ke ujung Selatan yaitu Pulau Rote berjarak 2.000 kilometer. (4) dan memiliki panjang pantai 81.000 kilometer (Adisasmita, 2005).

Dewasa ini pulau-pulau kecil dengan kekayaan alam yang ada di dalamnya belum secara optimal dikelola dan dimanfaatkan potensi sumber daya alam alamnya. Pulau-pulau yang tersebar tersebut memiliki ciri khas dan fungsinya masing-masing yang bertalian satu dengan lainnya secara sosial, ekologis dan budaya yang berujung pada peningkatan skala ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam (Irawan, 2004). Pada prinsipnya, pulau-pulau kecil dibawah penguasaan negara atau dengan kata lain negara memiliki kewenangan untuk menguasai, sehingga dalam penguasaannya negara boleh untuk diberikan kepada pihak lain, baik pada perseorangan maupun swasta yang tertuang dalam bentuk izin. Hal tersebut merupakan suatu bentuk pengejawantahan dari pengamalan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konsep menguasai oleh negara yang secara eksplisit diatur dalam Konstitusi kemudian tertuang dalam peraturan perundang-undangan dengan tujuan agar mempercepat pemenuhan tujuan berbangsa dan bernegara yang salah satunya adalah mencapai kemakmuran rakyat. Terkait pengelolaan sumber daya alam, Dalimunthe berpendapat bahwa adapun beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu sebagai berikut (a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; (b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan 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 (Dalimunthe, 2008).

Pengelolaan dan pengaturannya pemerintah dengan politik hukumnya mengeluarkan sejumlah peraturan perundang-undangan terkait dengan adanya pengelolala pulau-pulau di Indonesia oleh asing diantaranya yaitu: Undang-Undang No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K), Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah

Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K-P), Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal), dan UU Cipta Kerja.

Eksistensi dari peraturan perundang-undangan diatas menimbulkan sejumlah konsekuensi hukum baru yang berdampak pada segala aspek kehidupan manusia.(Simanjuntak et al., 2021) Pro dan kontra kerap kali hadir dan mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara. sebagai bentuk dari negara hukum yang demokratis maka merupakan suatu keharusan bagi Indonesia untuk menjunjung tinggi aspirasi dari rakyatnya, hal tersebut ditujukan semata-mata agar suatu produk hukum senantiasa mencerminkan hukum yang aspiratif. Kehadiran dari hukum yang memberikan manfaat bagi rakyat tentunya akan mempercepat pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara yang sejak awal mutlak untuk dicapai. Oleh sebab pengelolaan pulau-pulau kecil oleh asing dirasa dapat memberikan peluang untuk meningkatkan perekonomian nasional yang kemudian akan berujung pada kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, maka penulis tertarik untuk mengkaji apakah konsekuensi hukum yang timbul terkait izin pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia pasca dikeluarkannya *omnibus law*?

## B. Pembahasan

### 1. Izin Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia Pasca Dikeluarkannya *Omnibus Law*

#### a. Tinjauan Umum tentang Pulau-Pulau Kecil di Indonesia

Pasca-memproklamasikan Kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945 negara Indonesia dalam hal ini pemerintah Indonesia mengambil suatu kebijakan penting terhadap perlindungan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam hal perairan Indonesia, pada 13 Desember 1957 dengan dikeluarkannya suatu deklarasi tentang perlindungan terhadap wilayah Indonesia bagian perairan atau yang biasa disebut juga dengan dengan Deklarasi Djuanda.(Hukum et al., 1960) Deklarasi 13 Desember 1957 (Deklarasi Djuanda), Pemerintah menyatakan bahwa “Segala perairan disekitar, diantara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan nasional yang berada dibawah kedaulatan mutlak daripada Negara Republik Indonesia (Kusumaatmadja, 1978).”

Karakter negara Indonesia sebagai negara kepulauan maka banyak ditemui pulau-pulau kecil maupun besar di wilayah NKRI. Adapun definisi dari pulau itu sendiri yang diartikan sebagai “suatu wilayah daratan yang terbentuk secara alamiah, dikelilingi oleh air dan selalu berada di atas air pada saat air pasang”(Patittingi, 2012). Pulau-pulau yang tersebar di Indonesia hadir dengan keragaman bentuk dan jenisnya serta memiliki karakteristiknya masing-masing. Secara yuridis karakteristik dari setiap pulau dikategorikan dalam berbagai bentuk sebagaimana tertuang dalam Pasal 121 ayat (1) UNESCO yang menyatakan bahwa terkait kategori atau pengelompokan pulau menjadi tiga yaitu: (Andriyani, 2019)

“Pulau besar, pulau kecil, dan pulau sangat kecil. Terkait pulau-pulau kecil didefinisikan berdasarkan dua kriteria utama yaitu luasan pulau dan jumlah penduduk yang menghuninya. Definisi pulau-pulau kecil yang dianut secara nasional sesuai dengan Kep. Menteri Kelautan dan Perikanan No. 41/2000 Jo Kep. Menteri Kelautan dan Perikanan No. 67/2002 adalah pulau yang berukuran kurang atau sama dengan 10.000 km<sup>2</sup>, dengan jumlah penduduk kurang atau sama dengan 200.000 jiwa. Di samping kriteria utama tersebut, beberapa karakteristik pulau-pulau kecil adalah secara ekologis terpisah dari pulau induknya (*mainland island*), memiliki batas fisik yang jelas dan terpencil dari habitat pulau induk, sehingga bersifat insular; mempunyai sejumlah besar jenis endemik dan keanekaragaman yang tipikal dan bernilai tinggi; tidak mampu mempengaruhi hidroklimat; memiliki daerah tangkapan air (*catchment area*) relatif

kecil sehingga sebagian besar aliran air permukaan dan sedimen masuk ke laut serta dari segi sosial, ekonomi dan budaya masyarakat pulau-pulau kecil bersifat khas dibandingkan dengan pulau induknya.”

Kemudian menurut Pasal 1 angka 1 UU PWP3K-P disebutkan bahwa pengelolaan Pulau-Pulau Kecil merupakan suatu pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antarsektor, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.(Isawisuda, 2013) Lebih lanjut izin pengelolaan yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 18 A yaitu, “Izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya pesisir dan perairan pulau-pulau kecil”. Dalam hal pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan sekitarnya untuk penanaman modal asing harus mendapatkan persetujuan dari pemerintah. Tujuannya semata-mata untuk meningkatkan kesejahteraan. Namun harus tetap berpatokan pada ketentuan yuridis dalam “Pasal 26 yaitu huruf A ayat 4 yaitu : (1) Badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas; (2) Menjamin akses publik; (3) Tidak berpenduduk; (4) Belum ada pemanfaatan oleh masyarakat lokal; (5) Bekerjasama dengan peserta Indonesia; (6) Melakukan pengalihan saham secara bertahap kepada peserta Indonesia; (7) Melakukan alih teknologi; dan (8) Memperhatikan aspek ekologi, sosial dan ekonomi pada luasan lahan”.

#### **b. Konsep Perizinan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia**

Upaya pemerintah dalam memanfaatkan sumber daya alam pada pulau-pulau kecil di Indonesia dituangkan dalam bentuk izin, ditujukan agar pulau-pulau kecil yang memiliki nilai ekonomi tinggi dikarenakan potensi sumber daya alamnya yang kaya dalam optimalkan pemanfaatannya.(Malik et al., 2019) Berbicara mengenai pemanfaatan pulau-pulau kecil tidak dapat dilepas pisahkan dengan potensi adanya ancaman keberlanjutan dari sumber daya alam yang ada di dalamnya. Hal tersebut dikarenakan kehadiran dari potensi yang sangat unik dan bernilai ekonomi tinggi maka dihadapkan pada tingkat risiko yang tinggi pula. Terdapat 3 isu utama yang dihadapi dalam pengelolaan wilayah pesisir ini, antara lain: (1)Isu degradasi biofisik lingkungan pesisir (karang, stok ikan, erosi pantai, pencemaran, sedimentasi dan siltasi). (2) Isu konflik pemanfaatan dan kewenangan di wilayah pesisir sehingga mengurangi efektivitas pengelolaan pesisir secara lestari dan (3) Ketidakpastian hukum sering terjadi karena adanya ambiguitas pemilikan dan penguasaan sumberdaya pesisir (Andriyani, 2019).

Pemanfaatan pulau-pulau kecil yang hadir dengan segala aspek yang berhubungan dengannya maka seperti yang dikatakan sebelumnya dalam pengelolaan terkait pulau-pulau kecil di Indonesia tidak terlepas pisahkan dengan perosalan yang akan muncul sebagai bentuk sebab akibat dari pemanfaatan yang ada. Idealnya dalam hal pemanfaatannya harus berdasarkan pada pemikiran yang ekologis dan ekonomis secara menyeluruh dan terpadu sehingga tidak menimbulkan kerusakan lingkungan dan/atau pencemaran lingkungan dan/atau merugikan masyarakat sekitarnya. Partisipasi masyarakat kemudian dibutuhkan dalam hal ini demi tidak tercederai hak-haknya sebagaimana termaktub dalam Pasal 60 UU PWP3K.

Hak-hak masyarakat terkait memperoleh akses perairan, memperoleh kompensasi karena hilangnya akses terhadap sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, memperoleh manfaat atas pelaksanaan pengelolaan, masyarakat dapat pula melaporkan, mengadu bahkan mengajukan keberatan serta gugatan jika merasa dirugikan merupakan konsekuensi logis dari negara hukum sehingga segala sesuatu diatur sedemikian rupa agar tidak terjadi pencideraan hak.(Sari & Hendriana, 2020) Selain itu ditegaskan undang-undang *a quo*,

masyarakat berkewajiban untuk menyampaikan laporan terjadinya bahaya, pencemaran, dan/atau perusakan lingkungan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta memantau pelaksanaannya. (Katiandagho, 2020) Privatisasi sumber daya laut untuk kepentingan komersial telah menggusur keberadaan masyarakat pesisir dan menghilangkan akses mereka terhadap sumber-sumber penghidupannya. Inilah pelanggaran hak asasi manusia yang ditengarai dilegalisasi oleh pemerintah di banyak negara dengan label kawasan konservasi laut (*marine protected areas*), investasi pulau-pulau kecil, dan pembangunan hunian tepi laut (*water front city*)”

Sejalan dengan hal diatas dalam UU PWP3K, negara memberikan arahan bahwa dalam pengelolaan pesisir harus lebih memahami karakteristik pulau-pulau kecil, yang cenderung lebih sensitif terhadap kerentanan pulau-pulau kecil dan dalam memberlakukan terkait apa saja yang diperbolehkan dan tidak terkait pengelolaan pulau-pulau kecil. Penegakan hukum terlihat masih lemah sehingga timbulnya permasalahan yang tidak hanya berhubungan dengan lingkungan dan alam sekitarnya tetapi juga masyarakat yang hidup di dekatnya. Kurangnya pengawasan membuat masyarakat semakin resah pula. Saat ini di Indonesia telah memiliki banyak hukum tentang pengelolaan terkait dengan pengelolaan pulau-pulau kecil. Namun pada faktanya tidak mudah dalam implementasinya. Hal tersebut terjadi akibat dari lemahnya penegakan hukum itu sendiri maka tak heran jika sering kali muncul konflik. Pemanfaatan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya yang bermukiman di pulau-pulau kecil serta menjaga kedaulatan melalui pengesahan UU PWP3K-P menentukan bahwa: “dalam pemanfaatan pulau-pulau kecil, harus disertai kewajiban mempertimbangkan kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, masyarakat, nelayan tradisional, kepentingan nasional dan hak lintas damai bagi kapal asing”. Kemudian pada Pasal 23 menyatakan bahwa: “terkait pemanfaatannya harus dilakukan berdasar pada prinsip ekologi dan ekonomis. Terkait pemanfaatan pulau-pulau kecil di Indonesia maka harus tetap dengan memperhatikan hal-hal dasar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

Perlindungan pulau kecil-kecil adalah sesuatu hal yang mutlak dilakukan sebagai suatu bentuk konsekuensi logis dari adanya pemanfaatan di dalamnya. Secara khusus perlindungan tersebut pun termasuk perairan diantaranya maka di dalam UU PWP3K-P memberikan dasar bagi pemanfaatan dan pengelolaan dalam bentuk perizinan secara umum harus memperhatikan tiga aspek penting yaitu perencanaan, pengelolaan, dan pengendalian, sebagaimana diuraikan dalam penjelasan umum undang-undang *a quo* dengan uraian sebagai berikut:

Pertama, Perencanaan dilakukan melalui pendekatan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Terpadu (*Integrated Coastal Management*) yang mengintegrasikan berbagai perencanaan yang disusun oleh sektor dan daerah sehingga terjadi keharmonisan dan saling penguatan pemanfaatannya. Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terpadu merupakan pendekatan yang memberikan arah bagi pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil secara berkelanjutan dengan mengintegrasikan berbagai perencanaan pembangunan dari berbagai tingkat pemerintahan, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen. Perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan agar dapat mengharmonisasikan kepentingan pembangunan ekonomi dengan pelestarian Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta memperhatikan karakteristik dan keunikan wilayah tersebut. Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya disebut RAWP-3-K. Setiap Perencanaan diatas, mestilah dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan berdasarkan Pasal 14 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan setiap data serta informasi yang berkaitan dengan pemanfaatan dan perlindungan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil mestilah dilakukan pemutakhiran data dan informasi dalam hal ini

dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah secara periodik dan terdokumentasikan serta dipublikasikan secara resmi, sebagai dokumen publik, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kedua, pemanfaatan, pasca-diputuskannya permohonan uji materiil sejumlah pasal yang berkaitan dengan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) berupa Pemanfaatan perdasar ekologis dan ekonomis secara menyeluruh yang kemudahan diprioritaskan untuk salah satu atau lebih kepentingan berikut: konservasi, pendidikan dan pelatihan; penelitian dan pengembangan; budidaya laut; pariwisata; usaha perikanan dan kelautan dan industri perikanan secara lestari; pertanian organik; dan/atau peternakan.

Ketiga, pengawasan dan pengendalian, dalam rangka pelaksanaan pengawasan dan pengendalian pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib melakukan pemantauan, pengamatan lapangan, dan/atau evaluasi terhadap perencanaan dan pelaksanaannya. Pengawasan dan pengendalian tersebut dapat dilakukan oleh Pejabat dengan kewenangan tertentu, PPNS (Pejabat Pegawai Negeri Sipil) tertentu, dan masyarakat. Pengawasan dan pengendalian dilakukan untuk: mendorong mengetahui adanya penyimpangan pelaksanaan rencana strategis, rencana zonasi, rencana pengelolaan, serta implikasi penyimpangan tersebut terhadap perubahan kualitas ekosistem pesisir; mendorong agar pemanfaatan sumber daya di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sesuai dengan rencana pengelolaan wilayah pesisirnya; memberikan sanksi terhadap pelanggar, baik berupa sanksi administrasi seperti pembatalan izin atau pencabutan hak, sanksi perdata seperti pengenaan denda atau ganti rugi; maupun sanksi pidana berupa penahanan ataupun kurungan; Undang- Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ini merupakan landasan penyesuaian dengan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

### c. Penanaman Modal Asing bagi Pulau-Pulau Kecil di Indonesia

Berbicara terkait investasi maka sering didengar dalam kegiatan bisnis atau dunia usaha. Istilah ini kemudian dikenal dengan istilah hukum penanaman modal. Terakait arti katanya berasal dari kata "*investment*", berarti suatu kegiatan yang dilakukan baik oleh orang atau badan hukum mempertahankan nilai modalnya (Supanca, 2006). Pasca-tahun 2007, pemerintah melakukan penggabungan terhadap kedua undang-undang yaitu Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Dalam Negeri dengan cara melakukan perbaikan terhadap undang-undang tersebut menjadi UU Penanaman Modal. Paling tidak ada tiga alasan utama mengapa dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang tersebut, antara lain: *pertama*, demi percepatan bagi pembangunan nasional. *Kedua*, dalam hal menghadapi perekonomian secara global. *Ketiga*, karena sudah tidak sesuai dengan kebutuhan ekonomi (Rajagukguk, 2007).

Pengaturan mengenai penanaman modal asing disebutkan dalam Pasal 23 ayat (7) UU PWP3K, bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya oleh orang asing harus mendapat persetujuan Menteri dan diubah dengan UU PWP3K-P pada Pasal 26 huruf a bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan disekitarnya oleh PMA "dapat dilakukan". Secara lengkap dikutip bunyi pasal tersebut sebagai berikut: (1) Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan pemanfaatan perairan di sekitarnya dalam rangka penanaman modal asing harus mendapat izin Menteri; (2) Penanaman modal asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mengutamakan kepentingan nasional; (3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan setelah mendapat rekomendasi dari bupati/wali kota; (4) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: a. badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas; b. menjamin akses publik; c. tidak berpenduduk; d. belum ada pemanfaatan oleh masyarakat lokal; e. bekerja sama dengan peserta Indonesia; e. melakukan

pengalihan saham secara bertahap kepada peserta Indonesia; f. melakukan alih teknologi; dan g. memperhatikan aspek ekologi, sosial, dan ekonomi pada luasan lahan.

## 2. Implikasi Hukum dengan Hadirnya *Omnibus Law* bagi Izin Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia oleh Asing

### a. Sekapur Sirih Terkait *Omnibus Law*

Kehadiran UU Cipta Kerja adalah polik hukum pemerintah dalam menyikapi disharmonisasi peraturan perundang-undangan. (Darmawan, 2020) Uraian terkait undang-undang cipta kerja sebagaimana dijelaskan dilatar belakang memberikan gambaran bahwa dewasa ini dengan hadirnya undang-undang cipta kerja menimbulkan perubahan dan konsekuensi hukum baru dalam segala aspek kehidupan tanpa terkecuali terkait izin pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia oleh asing. (Darwis, 2018) Pengesahan undang-undang cipta kerja menimbulkan polemik disertai pro dan kontra dalam masyarakat. (Munawar et al., 2021) Sejumlah pasal yang terkait dengan investasi atau kemudahan berusaha di kawasan laut atau pulau-pulau kecil. Pusat Data dan Informasi mencatat sejumlah dampak yang akan dialami oleh masyarakat pesisir akibat dari undang-undang cipta kerja diantaranya yaitu:

Pertama, nelayan-nelayan kecil maupun nelayan tradisional yang menggunakan perahu di bawah 10 gross tonnage serta menggunakan alat tangkap ramah lingkungan dipaksa harus mengurus perizinan perikanan tangkap. Tak hanya itu, rancangan omnibus law ini menyamakan nelayan kecil dan nelayan tradisional dengan nelayan skala besar, yakni nelayan yang menggunakan perahu di atas 10 gross tonnage. Padahal nelayan kecil dan nelayan tradisional selama ini diperlakukan secara khusus oleh Undang-Undang Perikanan karena mereka ramah lingkungan dan tidak mengeksploitasi sumber daya perikanan.

Kedua, undang-undang cipta kerja memperkuat posisi tata ruang laut, sebagaimana diatur dalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K). Sampai akhir 2019, sebanyak 22 provinsi telah merampungkan pembahasan peraturan daerah zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Artinya, masih ada 12 provinsi yang belum menyelesaikan pembahasan peraturan zonasi yang merupakan tata ruang lautnya. Namun, dari 22 peraturan zonasi yang telah disahkan, ruang hidup masyarakat pesisir yang merupakan pemegang hak utama tak mendapatkan porsi yang adil. Peraturan zonasi itu harus ditolak karena sejumlah alasan. Pertama, tidak menempatkan masyarakat pesisir sebagai aktor utama pengelola sumber daya kelautan dan perikanan. Kedua, alokasi ruang hidup masyarakat pesisir sangat kecil dibandingkan dengan alokasi ruang untuk kepentingan pelabuhan, industri, reklamasi, pertambangan, pariwisata, konservasi, dan proyek lainnya.

Akademisi dari UKI, Posma S.J.K Hutasoit (2020), menyebutkan bahwa: “tujuan dari penyelenggaraan negara adalah untuk kesejahteraan. Apabila investasi meningkat namun rakyat tidak sejahtera maka tujuan tersebut berarti tidak tercapai. Ia mencatat 4 (empat) poin yang menghalangi tercapainya kesejahteraan masyarakat, yaitu: perbedaan pandangan setiap pemangku kepentingan (*asimetric information; moral hazard* antara pelaku ekonomi dan regulator; aktor eksternalitas dimana pemerintah tidak dapat memungut bayaran dari hasil tangkapan ikan yang *unreported*, dan *market power* dikuasai oleh oligarki”. Disisi lain adapun gambaran bahwa bagaimana mungkin pertumbuhan ekonomi meningkat di saat pemerintah daerah yang merupakan pihak di lapangan yang berhadapan langsung dengan masyarakat kewenangan perizinan dan pengawasannya dicabut. Selain itu secara nyata dapat dikatakan bahwa: “salah satu dampak dari undang-undang cipta kerja yang dapat terjadi adalah terbentuknya *market power* yang besar dimana sumber daya akan dimanfaatkan oleh pelaku ekonomi tertentu dan memunculkan oligarki dan oligopoli ekonomi. Akibatnya, UU Cipta Kerja hanya menguntungkan bagi kalangan tertentu yang memiliki *power* tersebut.

Merujuk pada sistem ketatanegaraan di Indonesia UU Cipta Kerja merupakan peraturan pertama yang hadir dengan merevisi peraturan lainnya, terkait definisi makna dari Cipta Kerja sendiri dapat ditemui dalam dalam Pasal 1 ayat 1 UU Cipta Kerja yaitu Cipta Kerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional”.

Definisi diatas memberikan gambaran bahwa hadirnya UU Cipta Kerja dilatarbelakangi oleh tujuan utama yaitu untuk meningkatkan investasi dalam negeri yang diharapkan akan berujung pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Secara eksplisit UU Cipta Kerja memberikan penjabaran terkait “tujuannya berdasarkan Pasal 3 yaitu: a. menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja dengan memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan terhadap koperasi dan UMK-M serta industri dan perdagangan nasional sebagai upaya untuk dapat menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya dengan tetap memperhatikan keseimbangan dan kemajuan antardaerah dalam kesatuan ekonomi nasional; b. menjamin setiap warga negara memperoleh pekerjaan, serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja; c. melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan keberpihakan, penguatan, dan perlindungan bagi koperasi dan UMK-M serta industri nasional; dan d. melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi, kemudahan dan percepatan proyek strategis nasional yang berorientasi pada kepentingan nasional yang berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan teknologi nasional dengan berpedoman pada haluan ideologi Pancasila.”

#### **b. Implikasi Hadirnya Pasal-Pasal dalam *Omnibus Law* Terkait Izin Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil**

Secara eksplisit dalam halaman 39 tepatnya pada Pasal 1 angka (1) UU Cipta Kerja menyatakan bahwa Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah suatu pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antar sektor, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Atas definisi di atas maka dalam upaya pemerintah untuk melakukan pengelolaan pulau-pulau kecil berpatokan utama pada prinsip untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu demi terciptanya pemerintah yang pro rakyat maka adapun pengaturan mengenai pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terkait “hak-hak bagi masyarakat yang diatur dalam Pasal 60 Ayat (1) UU Cipta Kerja menyatakan bahwa dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Masyarakat mempunyai hak untuk: 1. memperoleh akses terhadap bagian Perairan Pesisir yang sudah mendapat Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut; 2. mengusulkan wilayah penangkapan ikan secara tradisional ke dalam RZWP-3-K; 3. mengusulkan wilayah kelola Masyarakat Hukum Adat ke dalam RZWP-3-K; 4. melakukan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 5. memperoleh manfaat atas pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; 6. memperoleh informasi berkenaan dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; 7. mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; 8. menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu; 9. melaporkan kepada penegak hukum akibat dugaan pencemaran, pencemaran, dan/atau kerusakan Wilayah

Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya; 10. Terhadap berbagai masalah Wilayah Pesisir dan mengajukan gugatan kepada pengadilan; 11. Pulau-Pulau Kecil yang merugikan kehidupannya; 12. memperoleh ganti rugi; dan 13. mendapat pendampingan dan bantuan hukum terhadap permasalahan yang dihadapi dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pemenuhan kesejahteraan rakyat dengan pemenuhan hak-haknya seperti yang dijelaskan diatas tidaklah cukup untuk melegalkan pemerintah dalam melakukan pemberian izin, perlu adanya jaminan berupa pengendalian terhadap dampak dari adanya pemanfaatan tersebut. Pemikiran yang demikian kemudian diejawantahkan berupa penerapan sanksi bagi setiap orang yang melanggar. Adapun pengaturan terkait sanksi yang diatur dalam Pasal 71 UU Cipta Kerja yaitu Pemanfaatan ruang perairan dan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang tidak memenuhi Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan di laut yang diberikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 19 ayat (1) dikenai sanksi administratif.

Selanjutnya pada Pasal 71 huruf A menjabarkan terkait jenis atau bentuk-bentuk dari “sanksi administratif sebagai berikut: 1. peringatan tertulis; 2. penghentian sementara kegiatan; 3. penutupan lokasi; 4. pencabutan Perizinan Berusaha; 5. pembatalan Perizinan Berusaha; dan atau 6. denda administratif”.

Uraian-uraian terkait pasal-pasal yang mengatur terkait pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia pasca hadirnya UU Cipta Kerja memberikan warna baru dalam pemanfaatan dan pengelolannya. Secara nyata dapat dilihat bahwa dampak dari hadirnya pengaturan yang demikian agar adanya investor yang mau berinvestasi di Indonesia dan dengan demikian upaya pemerintah dalam pemanfaatan sumber daya alam yang ada dapat berjalan optimal dengan memberikan prosedur dan persyaratan izin yang tepat, sehingga secara tidak langsung pemerintah telah membuka pintu yang seluas-luasnya bagi investor untuk datang berinvestasi dengan berbagai kemudahan yang ada. Dampak lain dari kehadiran dari UU Cipta Kerja yang hanya merubah beberapa pasal tanpa memberikan ketentuan yang lebih lanjut pun dapat menjadi boomerang bagi bangsa Indonesia, hal tersebut kemudian diperkuat dengan kenyataan bahwa pemahaman yang baik dan benar tidak mudah untuk terserap oleh setiap masyarakat. Alhasil dapat dikatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang aspiratif maka pemerintah perlu melakukan 1001 cara untuk meyakinkan masyarakat terkait kebijakan politik hukum yang ada, bahwa dengan hadirnya UU Cipta Kerja tidak hanya memberikan keuntungan berupa investasi dalam kaitannya dengan pemanfaatan pulau-pulau kecil, namun juga tetap memperhatikan dan menjaga ekosistem lingkungan hidup sekitarnya.

### C. Simpulan

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya, kesimpulan dalam penulisan ini bahwa pengelolaan sumber daya alam kaitannya dengan pemanfaatan pulau-pulau kecil tidak dapat dilepas-pisahkan dengan tiga aspek penting yang harus dicermati oleh pemerintah yaitu perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian. Hal tersebut ditujukan semata-mata demi terciptanya pemenuhan kebutuhan saat ini tanpa mengurangi atau mengabaikan kebutuhan masa yang akan datang. Namun, pasca diterbitkannya UU Cipta Kerja yang merupakan politik hukum pemerintah telah secara nyata menimbulkan polemik dalam masyarakat, tanpa mengurangi esensinya tidak dapat dipungkiri bahwa tujuannya memang baik dengan berdasar pada harapan untuk meningkatkan investasi dalam negeri demi pemenuhan kesejahteraan sosial, sehingga diberikan kemudahan-kemudahan dalam UU Cipta Kerja agar membuka peluang untuk investor tertarik berinvestasi di Indonesia. Oleh sebab itu dalam upaya pemanfaatan sumber daya alam yang efektif dan efisien tidak dapat dilakukan tanpa adanya bantuan campur tangan dari pihak investor

baik dalam negeri maupun luar negeri. Hal tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk izin pengelolaan yang diharapkan agar pemerintah yang merupakan pemegang otoritas tertinggi dalam penerbitan izin dapat pengontrol dan mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam dengan baik dan benar.

### DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, R. (2005). *Analisis Pembangunan Wilayah; Kepulauan, Kelautan, Maritim, Terisolasi, Terpencil, Tertinggal, Perbatasan, Pesisir, Pulau – pulau Kecil, Archipelago dan Semeja*. Graha Ilmu.
- Aditya, Z. F. (2019). Romantisme Sistem Hukum Di Indonesia : Kajian Atas Kontribusi Hukum Adat Dan Hukum Islam Terhadap Pembangunan Hukum Di Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 8(1), 37. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i1.305>
- Andriyani, Y. (2019). *Pulau Kecil dan Hak Asasi Manusia Catatan Situasi Ham Di Tiga Pulau Kecil (P. Bangka, P. Sunut, P. Romang)*.
- Asshiddiqie, J. (2004). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH UII Press.
- Dalimunthe, C. (2008). *Politik Hukum Agraria Nasional Terhadap Hak- Hak Atas Tanah*. Yayasan Pencerahan Mandailing.
- Darmawan, A. (2020). Politik Hukum Omnibus Law Dalam Konteks. *Indonesian Journal of Law and Policy Studies*, 1(1), 14–25.
- Darwis, M. (2018). Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil oleh Penanaman Modal Asing Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VIII/2010. *Jurnal Konstitusi*, 15(2), 433. <https://doi.org/10.31078/jk15210>
- Hukum, F., Esa, U., Arjuna, J., Tol, U., Kebon, T., & Wilayah, P. (1960). *Implementasi Deklarasi Djuanda Dalam Perbatasan Perairan Lautan*. 978–979.
- Irawan, H. (2004). *Penelitian Hukum Tentang Aspek Hukum Pengelolaan Pulau – Pulau Kecil Di Indonesia*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan HAM RI.
- Isawisuda, R. (2013). Membangun Geodatabase Kelautan untuk Mendukung Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. *Reka Geomatika*, 1(1), 29–39.
- Iswari, F. (2020). Aplikasi Konsep Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia. *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 6(1), 127. <https://doi.org/10.33760/jch.v6i1.285>
- Katiandagho, F. G. O. (2020). Aspek Hukum Pengelolaan Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Terluar Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. *Lex Et Societatis*, 8(1), 97–108. <https://doi.org/10.35796/les.v8i1.28476>
- Kusumaatmadja, M. (1978). *Hukum laut Internasional*. Bina Cipta.
- Malik, F., Kotta, R. J., & Rada, A. M. (2019). Kebijakan Penataan Pulau-Pulau Terluar Di Provinsi Maluku Utara Dalam Rangka Mempertahankan Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Ganesha Law Review*, 1(2), 106–175.

- Manan, B. (1987). *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Armico.
- Munawar, Marzuki, & Affan, I. (2021). Analisis Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Ilmiah Metadata*, 3(2), 452–468.
- Patittingi, F. (2012). *Dimensi, Hukum Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*. Mahakarya Rangkang Offset.
- Rajagukguk, E. (2007). *Hukum Investasi di Indonesia*. UAI.
- Sari, D., & Hendriana, R. (2020). Bantuan Hukum bagi Korban Kejahatan dalam Proses Peradilan Pidana (Studi di Wilayah Hukum Banyumas). *Prosiding*, 6(November), 402–409. <http://jurnal.lppm.unsoed.ac.id/ojs/index.php/Prosiding/article/view/1118>
- Simanjuntak, R. A., Akbar, F., & Lubis, M. Y. (2021). ISSN ONLINE : 2745-8369 Dampak Globalisasi Terhadap Eksistensi Pancasila Sebagai Staatsfundamentalnorm Bagi Bangsa Dan Negara Indonesia Dalam Pembentukan Hukum Nasional. *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum*, 2(2), 217–233.
- Supanca, I. B. R. (2006). *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung Di Indonesia*. Ghalia Indonesia.