

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENETAPAN BATAS MAKSIMUM PENGUASAAN  
PULAU OLEH PIHAK ASING DI PULAU-PULAU KECIL.**

**(STUDI DI PULAU GILI NANGGU, KABUPATEN LOMBOK BARAT, PROVINSI NUSA  
TENGGARA BARAT)**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh

Sebutan Sarjana Terapan di Bidang Pertanian

Pada Program Diploma IV Pertanian



**Oleh:**

**INTAN SALSABIL DHYA**

**NIT. 20293353**

**Dosen Pembimbing 1 : M. Nazir Salim, S.S., M.A.**

**Dosen Pembimbing 2 : Novita Dian Lestari, S.T., M.T**

**Dosen Pembahas : Dr. Raden Deden Dani Saleh, S, Sos, M.Si.**

**KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/ BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

**SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL**

**YOGYAKARTA**

**2024**

## ABSTRACT

Based on the 2023 Monitoring and Control of Coastal Areas and Small Islands report, it is explained that there are several crucial issues related to small islands, especially regarding the control of islands by foreign and private parties which is contrary to the provisions of laws and regulations. One prominent case is the control of Gili Nanggu Island, West Nusa Tenggara (NTB), which is indicated to have violated the maximum island control limit. This research aims to: (1). Knowing the causes of ineffective implementation of ATR/BPN Ministerial Regulation No. 17 of 2016 regarding the policy of determining the maximum limit for land control by foreign parties on Gili Nanggu Island in terms of the substance of the regulations. (2). Formulate efforts that can be made in the substance of policy regulations for determining maximum limits on control of land by foreign parties in ATR/BPN Ministerial Regulation No. 17 of 2016. Based on the research that has been carried out, the research results are: (1) There are indications that island control exceeds the maximum limit which covers  $\pm 80\%$  of the island area where there are 2 (two) Building Use Rights in the name of PT Istana Raya Cempaka; (2) Rights holders must adjust the area of land rights they control by releasing part of their land which is not currently utilized for green open space or public facilities and social facilities. Meanwhile, HGB No. 21, which is still in the form of trees and bushes without any buildings, has not been used since the HGB was granted from 1994 until now. If these recommendations are not implemented then the HGB can be recommended as land indicated as abandoned, as stipulated in Article 5 of Government Regulation Number 20 of 2012 concerning Controlling Abandoned Areas and Land; (3) Efforts that can be made regarding the non-implementation of the policy of determining the maximum limit of island control by foreign parties on Gili Nanggu Island are that it is necessary to revise and refine the substance of the regulations to clarify the definition and provisions regarding the "maximum limit" of island control by foreign parties.

**Keywords :** Island Control, Maximum Limit, Small Islands, Foreign Parties, Building Use Rights (HGB).

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>2</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....</b>	<b>3</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>4</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>5</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>6</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>8</b>
<b>INTISARI.....</b>	<b>9</b>
<b>BAB I.....</b>	<b>15</b>
<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>15</b>
A. Latar Belakang .....	15
B. Rumusan Masalah .....	21
C. Batasan Penelitian .....	23
D. Tujuan Penelitian.....	23
E. Manfaat Penelitian .....	24
<b>BAB II .....</b>	<b>25</b>
<b>TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>25</b>
A. Penelitian Terdahulu.....	25
B. Kerangka Teoritis .....	33
1. Hak atas tanah bagi orang asing.....	33
2. Problematika Pengaturan Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing.....	34
3. Batas Maksimum Penguasaan Pulau oleh Pihak Asing di Pulau-Pulau Kecil.....	35
4. Pelanggaran Penguasaan Pulau oleh Pihak Asing di Pulau-Pulau Kecil	36
C. Kerangka Pemikiran.....	38
<b>BAB III.....</b>	<b>40</b>
<b>METODE PENELITIAN .....</b>	<b>40</b>
A. Format Penelitian .....	40
B. Lokasi Penelitian.....	40
C. Jenis dan Sumber Data .....	41
1. Jenis Data .....	41

2. Sumber Data .....	42
D. Teknik Pengumpulan Data .....	42
E. Teknik Analisis Data .....	44
<b>BAB IV .....</b>	<b>46</b>
<b>GAMBARAN UMUM WILAYAH .....</b>	<b>46</b>
A. Letak Geografis dan Wilayah Administratif .....	46
B. Potensi Pulau Gili Nanggu .....	47
C. Gambaran Penguasaan oleh pihak asing di Pulau Gili Nanggu.....	48
<b>BAB V.....</b>	<b>50</b>
<b>PELANGGARAN BATAS MAKSIMUM PENGUASAAN PULAU .....</b>	<b>50</b>
<b>OLEH PIHAK ASING DI PULAU GILI NANGGU.....</b>	<b>50</b>
A. Implementasi Penguasaan Pulau oleh Pihak Asing di Pulau Gili Nanggu.	50
1. Pola Penguasaan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia .....	50
2. Praktik Penguasaan Pulau Kecil di Gili Nanggu dan Pelanggarannya ..	57
B. Implementasi Permen ATR /Ka BPN No. 17 Tahun 2016 terkait Batas Maksimum dan Ketidakefektifannya .....	73
C. Upaya Penanggulangan Pelanggaran Aturan Batas Maksimum Penguasaan Pulau dalam Substansi Permen ATR /Ka BPN Nomor 17 Tahun 2016.....	83
<b>BAB VI.....</b>	<b>88</b>
<b>PENUTUP.....</b>	<b>88</b>
A. Kesimpulan .....	88
B. Saran.....	89
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>90</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>94</b>
<b>RIWAYAT HIDUP PENULIS.....</b>	<b>181</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia, sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, memiliki ribuan pulau yang tersebar di seluruh wilayahnya. Definisi pulau, sebagaimana ditetapkan oleh UNCLOS (*United Nations Convention of the Law of the Sea*) tahun 1982, merujuk pada suatu bentukan daratan secara alami yang dikelilingi perairan dan selalu muncul atau berada di atas permukaan laut pada saat pasang tertinggi. Lebih lanjut, pulau tersebut memiliki kapasitas untuk mendukung kehidupan manusia dan aktivitas ekonomi, dengan skala dimensi ekonomi yang lebih kecil dibandingkan dengan ekonomi kontinental. Berdasarkan UNCLOS Pasal 21, pulau merupakan daerah yang terbentuk secara alami yang dikelilingi oleh air, muncul kepermukaan pada saat pasang tertinggi, mampu menjadi habitat dan memberikan, dan mampu memberikan kehidupan ekonomi dari dirinya sendiri bagi kehidupan manusia secara berkelanjutan dan dimensinya lebih kecil dari daerah daratan (Kristian Parerungan, Cornelis Dj. Massie & Max K. Sondakh, 2021). Ukuran pulau tersebut sangat bervariasi mulai dari yang hanya beberapa meter persegi sampai jutaan kilometer persegi. Berdasarkan ukurannya, pulau dapat dibedakan menjadi pulau besar, pulau kecil dan pulau sangat kecil (Bengen dan Retaubun, 2006).

Falkland mendefinisikan pulau kecil dari sudut pandang hidrologi terkait persoalan sumber daya air (kuantitas, kualitas dan pengelolaannya) di pulau kecil. Di sisi lain, dalam konteks hukum Indonesia, terdapat tiga kategori yang digunakan untuk mendefinisikan pulau-pulau kecil, yaitu: Pulau Kecil, Pulau-Pulau Kecil (PPK) dan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT). Pulau Kecil didefinisikan sebagai pulau dengan luas area tidak melebihi 2.000 km<sup>2</sup>, termasuk ekosistem yang menyertainya. (UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (WPPPK) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan pertanahan di (WPPPK). Pulau-Pulau Kecil adalah bentuk jamak dari pulau kecil atau gambaran suatu gugusan yang terdiri dari beberapa pulau kecil. Sementara itu, Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT) adalah pulau dengan luas areal kurang atau sama dengan 2000 km<sup>2</sup> yang memiliki titik-titik dasar koordinat geografis yang menghubungkan garis pangkal laut kepulauan sesuai dengan Hukum Internasional dan Nasional (Perpes Nomor 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar).

Dalam konteks pulau-pulau kecil, peraturan perundang-undangan di Indonesia memperbolehkan adanya penguasaan pulau oleh pihak asing, namun dengan batasan-batasan tertentu. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Secara umum, UUPA memberikan ketentuan bahwa tanah di Indonesia hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia. Namun demikian, terdapat pengecualian yang dapat diberikan kepada pihak asing untuk memiliki tanah, termasuk pulau, di Indonesia. Salah satu bentuk izin yang dapat diberikan adalah Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) atas tanah. Izin ini memungkinkan pihak asing untuk memiliki tanah di Indonesia untuk kepentingan usaha atau investasi dengan jangka waktu tertentu, yang dapat diperpanjang. Namun, pihak asing tidak diperbolehkan memiliki tanah secara langsung di bawah kepemilikan hak milik. Penguasaan pulau oleh warga negara asing merujuk pada situasi di mana individu atau entitas asing memiliki kepemilikan atas pulau-pulau, baik secara sebagian maupun keseluruhan, di suatu wilayah yang bukan negara asal mereka. Penguasaan tersebut dapat berupa kepemilikan lahan, investasi dalam pembangunan infrastruktur, atau pengelolaan sumber daya alam di pulau-pulau tersebut (Smith, R.S. 2005)

Penguasaan atas pulau-pulau kecil oleh pihak asing memiliki sejumlah batasan. Dalam hal ini, pihak asing hanya diperbolehkan menguasai pulau kecil seluas 70% dari keseluruhan total pulau, artinya masyarakat seharusnya masih memiliki hak di wilayah tersebut.

Pembatasan penguasaan atas pulau-pulau kecil sebesar paling banyak 70% dimaksudkan untuk menjaga fungsi sosial dan fungsi lingkungan di pulau tersebut. Hal tersebut sejalan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2019 Tentang Pengalihan Saham dan Luasan Lahan dalam Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan Pemanfaatan Perairan di Sekitarnya dalam rangka Penanaman Modal Asing. Peraturan tersebut mengatur bahwa 30% (tiga puluh persen) luas pulau digunakan untuk ruang terbuka hijau. Perpres No. 34 Tahun 2019 memperkuat kebijakan tersebut dengan mengatur tata kelola wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara lebih komprehensif, sementara Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2016 menetapkan batas maksimum penguasaan pulau oleh pihak asing sebagai bagian dari upaya menjaga kedaulatan negara dan keseimbangan ekologi. Kedua peraturan ini sejalan dalam tujuan dan prinsip pengaturan penguasaan tanah dan pemanfaatan ruang di pulau-pulau kecil.

Pemerintah harus berupaya melaksanakan kebijakan mengenai pembatasan penguasaan pulau-pulau kecil untuk memastikan bahwa fungsi sosial dan lingkungan di pulau tersebut tetap terjaga. Dalam hal ini, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2019 menjadi acuan yang mengatur bahwa pihak asing hanya boleh menguasai pulau kecil seluas maksimum 70% dari total luas pulau, dengan alokasi minimal 30% untuk ruang terbuka hijau. Dengan menerapkan pembatasan ini, pemerintah bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi, keberlanjutan lingkungan, dan hak-hak masyarakat setempat terhadap pulau-pulau kecil. Dengan memperhatikan fungsi sosial dan lingkungan, diharapkan kebijakan ini dapat mencegah penguasaan yang berlebihan oleh pihak asing dan memastikan bahwa sumber daya alam dan ekosistem pulau-pulau kecil tetap terjaga bagi kepentingan masyarakat setempat.

Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk mengawasi dan mengimplementasikan kebijakan ini secara efektif guna melindungi kepentingan masyarakat lokal, menjaga kelestarian alam, dan memastikan pengelolaan keberlanjutan atas pulau-pulau kecil sebagai aset penting bagi

negara dan masyarakatnya. termasuk memastikan bahwa penguasaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing sesuai dengan batasan yang ditetapkan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, ketentuan dalam pemberian hak atas tanah di pulau-pulau kecil harus diperhatikan. Apabila penguasaan atas pulau-pulau kecil diberikan lebih dari 70% maka dikuatirkan pihak yang menguasai pulau-pulau kecil berpotensi untuk memanfaatkan pulau tanpa menjaga fungsi-fungsi lahan sebagaimana telah diatur oleh Pemerintah. Kekhawatiran lain yang muncul terkait adanya potensi dari pihak yang menguasai pulau-pulau kecil untuk melakukan privatisasi pulau.

Gejala tersebut sudah terjadi pada beberapa pulau yang dikuasai oleh pihak asing seperti kasus privatisasi Pulau Menjangan Besar di Kepulauan Karimun Jawa, Jawa Tengah. Pulau ini menjadi kontroversi karena adanya rencana pemerintah daerah untuk menjadikan pulau tersebut sebagai destinasi wisata eksklusif dengan mengizinkan pengembang swasta untuk mengelola pulau tersebut secara privat. Pemerintah daerah Jawa Tengah pada saat itu berencana untuk menyerahkan pengelolaan Pulau Menjangan Besar kepada pengembang swasta melalui skema kemitraan investasi dengan pihak swasta. Rencana tersebut mengundang kontroversi dari berbagai pihak, termasuk masyarakat lokal dan LSM lingkungan, yang mengkhawatirkan dampaknya terhadap lingkungan dan hak-hak tradisional masyarakat lokal. Dalam hal ini, pihak asing yang menguasai pulau menutup akses publik terhadap pulau tersebut. Dengan demikian, penerapan kebijakan pembatasan penguasaan pulau-pulau kecil oleh pihak asing menjadi krusial untuk menjamin terpeliharanya fungsi sosial dan lingkungan, serta mencegah eksploitasi berlebihan yang dapat mengancam keberlanjutan ekosistem dan kepentingan masyarakat lokal.



No	Nama Pulau	Desa	Kecamatan	Kabupaten	Provinsi	Luas Pulau (Ha)	Luas Bidang (Ha)	Tipe Hak	NIB
1	Gili Asahan	Batu Putih	Sekotong	Lombok Barat	NTB	105,83		HGB	4
	Gili Asahan	Batu Putih	Sekotong	Lombok Barat	NTB			HGB	5
	Gili Asahan	Batu Putih	Sekotong	Lombok Barat	NTB			HGB	6
	Gili Asahan	Batu Putih	Sekotong	Lombok Barat	NTB			HGB	7
2	Gili Asahan	Batu Putih	Sekotong	Lombok Barat	NTB			Hak Milik	174
3	Gili Asahan	Batu Putih	Sekotong	Lombok Barat	NTB			HGB	175
4	Gili Asahan	Batu Putih	Sekotong	Lombok Barat	NTB			HGB	309
								HGB	310
5	Gili Asahan	Sekotong Barat	Sekotong	Lombok Barat	NTB			Hak Milik	975
								Hak Milik	976
6	Gili Layar	Gili Gede Indah	Sekotong	Lombok Barat	NTB	53,34			
7	Gili Gede	Gili Gede Indah	Sekotong	Lombok Barat	NTB		8,247	HGB	5
8	Gili Gede	Gili Gede Indah	Sekotong	Lombok Barat	NTB		2818,12	Hak Milik	343
9	Gili Gede	Gili Gede Indah	Sekotong	Lombok Barat	NTB			HGB	378
10	Gili Gede	Gili Gede Indah	Sekotong	Lombok Barat	NTB			HGB	94
11	Gili Gede	Gili Gede Indah	Sekotong	Lombok Barat	NTB	323,65		HGB	159
	Gili Gede	Gili Gede Indah	Sekotong	Lombok Barat	NTB			Hak Milik	275
12	Gili Gede	Gili Gede Indah	Sekotong	Lombok Barat	NTB			Hak Milik	276
13	Gili Gede	Gili Gede Indah	Sekotong	Lombok Barat	NTB			Hak Milik	10
14	Gili Sudak	Sekotong Barat	Sekotong	Lombok Barat	NTB	26,98		Hak Milik	1320
15	Gili Nanggu	Sekotong Barat	Sekotong	Lombok Barat	NTB			HGB	20
	Gili Nanggu	Sekotong Barat	Sekotong	Lombok Barat	NTB	14,76		HGB	21

Tabel 1. Data Luas keseluruhan Pulau Gili Nanggu

Sumber: Direktorat Pengendalian Hak Tanah, Alih Fungsi Lahan, Kepulauan dan Wilayah Tertentu.

Berdasarkan laporan Pengawasan dan Pengendalian Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tahun 2023 dijelaskan bahwa adanya beberapa persoalan krusial terkait pulau-pulau kecil, terutama mengenai penguasaan pulau oleh pihak asing dan swasta yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu kasus yang menonjol adalah penguasaan Pulau Gili Nanggu, Nusa Tenggara Barat (NTB), yang terindikasi melanggar batas maksimum penguasaan pulau. Di lapangan, salah satu penguasaan pulau kecil oleh pihak asing yang melanggar batas maksimum penguasaan pulau adalah kasus Pulau Gili Nanggu, Nusa Tenggara Barat (NTB). Terdapat indikasi penguasaan pulau melebihi batas maksimum yang mencakup  $\pm 80\%$  dari luas pulau di mana terdapat 2 (dua) Hak Guna Bangunan atas nama PT Istana Raya Cempaka. Perhitungan menunjukkan bahwa persentase penguasaan  $\pm 80\%$  diperoleh dari Total kedua HGB/Luas pulau keseluruhan  $\times 100\% = 123.335/147.600 \times 100\% = 83,560\%$ . Jadi penguasaannya mencapai sebesar 83% dari luas pulau melebihi dari ketentuan yang berlaku 70%. Penguasaan yang dianggap melebihi batas maksimum tidak berasal dari salah satu dari kedua Hak Guna

Bangunan (HGB) tersebut. Pemegang hak baru memanfaatkan sebagian tanah untuk pembangunan usaha sesuai peruntukan yaitu resort beserta fasilitasnya yaitu HGB No.20 sedangkan HGB No.21 masih berupa pepohonan dan semak-semak belum ada bangunan apapun, sama sekali belum dimanfaatkan sesuai SK Peruntukkan. Pelanggaran terjadi karena lahan belum dimanfaatkan, sehingga dikhawatirkan pelanggaran tersebut akan menimbulkan persoalan lain yakni persoalan kedaulatan, keamanan, keberlanjutan lingkungan, dampak sosial budaya, distribusi kekayaan ataupun kepentingan nasional negara.

Indikasi pelanggaran tersebut terlihat dari adanya dua Hak Guna Bangunan (HGB) atas nama PT Istana Raya Cempaka, yang mencakup sekitar 80% dari total luas pulau. Perhitungan menunjukkan bahwa persentase penguasaan mencapai 83,560%, melebihi ketentuan yang berlaku sebesar 70%. Pelanggaran ini dianggap signifikan karena kedua HGB tersebut merupakan entitas terpisah. Saat ini, hanya sebagian kecil area yang telah dimanfaatkan sesuai peruntukannya, yaitu pembangunan resort dan fasilitasnya pada HGB No. 20, sementara HGB No. 21 masih berupa lahan kosong yang belum dimanfaatkan sesuai Surat Keputusan Peruntukan.

Pulau Gili Nanggu adalah salah satu pulau kecil yang terletak di pesisir barat Pulau Lombok, Indonesia. Dikenal dengan keindahan pantainya yang berpasir putih dan bersih, air lautnya yang jernih, dan hamparan terumbu karang yang indah. Ini menjadikannya destinasi yang sangat diminati oleh wisatawan yang mencari ketenangan dan keindahan alam. Ekosistem dan keberagaman potensi sumber daya alam yang melimpah di Pulau Gili Nanggu memerlukan regulasi yang efektif untuk menjaga kelestarian lingkungan serta menghindari konflik kepentingan, terutama antara investor asing dan masyarakat setempat yang telah lama menggantungkan penghidupannya pada pulau tersebut. Penguasaan Pulau Gili Nanggu oleh pihak asing yang melebihi 70% dari luas pulau mengindikasikan bahwa regulasi saat ini belum implementatif. Belum

implementatifnya regulasi yang ada, dapat disebabkan oleh setidaknya 2 (dua) hal yakni dari substansi pengaturan dan mekanisme pengendalian serta pengawasan.

Terkait argumen tersebut di atas, penulis tertarik melihat bagaimana implementasi kebijakan (peraturan) terkait penetapan batas maksimum penguasaan pulau diterapkan di Pulau Gili Nanggu untuk mengetahui substansi pengaturan apa saja yang menjadi penyebab peraturan tersebut tidak implementatif, dan merumuskan upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk dapat memitigasi.

## B. Rumusan Masalah

Pulau Gili Nanggu merupakan salah satu pulau kecil yang terletak di Kabupaten Lombok Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Dengan luas sekitar 8 hektar (ha), pulau ini berada di sisi barat Pulau Lombok. Saat ini, isu yang sedang marak di Pulau Gili Nanggu adalah adanya indikasi penguasaan pulau melebihi batas maksimum penguasaan pulau oleh pihak asing.

Sebesar  $\pm$  80% dari luas Pulau Gili Nanggu adalah Hak Guna Bangunan (HGB) atas nama pihak swasta, yaitu PT Istana Raya Cempaka, yang memiliki 2 (dua) Hak Guna Bangunan. Pemegang hak baru memanfaatkan sebagian tanah untuk pembangunan usaha sesuai peruntukan yaitu resort beserta fasilitasnya pada HGB No.20. Penguasaan pulau melebihi batas maksimum tersebut jelas bertentangan dengan ketentuan batas maksimum penguasaan pulau sebagaimana diatur dalam Pasal 9 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 menyebutkan bahwa ‘Pemberian hak atas tanah di pulau-pulau kecil harus memperhatikan ketentuan sebagai berikut:

- a. penguasaan atas pulau-pulau kecil paling banyak 70% (tujuh puluh persen) dari luas pulau, atau sesuai dengan arahan rencana

tata ruang wilayah provinsi/kabupaten/kota dan/atau rencana zonasi pulau kecil tersebut;

- b. sisa paling sedikit 30% (tiga puluh persen) luas pulau kecil yang ada dikuasai langsung oleh negara dan digunakan dan dimanfaatkan untuk kawasan lindung, area publik atau kepentingan masyarakat; dan
- c. harus mengalokasikan 30% (tiga puluh persen) dari luas pulau untuk kawasan lindung.

Terhadap indikasi penguasaan melebihi batas maksimum pulau, pemegang hak agar melakukan penyesuaian luas hak atas tanah yang dikuasai dengan mengeluarkan sebagian tanahnya yang kondisi saat ini belum dimanfaatkan untuk ruang terbuka hijau atau fasilitas umum dan fasilitas sosial. Sedangkan HGB No.21, yang masih berupa pepohonan dan semak-semak belum ada bangunan apapun, belum dimanfaatkan sejak diberikan HGB dari tahun 1994 hingga sekarang. Apabila terhadap rekomendasi tersebut tidak dilaksanakan maka HGB tersebut dapat direkomendasikan sebagai tanah terindikasi terlantar, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2012 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar. Peneliti akan fokus pada satu masalah, yaitu mengenai pelanggaran penguasaan melebihi batas maksimum pulau. Pelanggaran ini dikhawatirkan akan menimbulkan dampak negatif bagi Pulau Gili Nanggu, termasuk tertutupnya akses bagi masyarakat lokal, adanya HGB yang sama sekali belum dimanfaatkan sesuai SK peruntukannya, dan adanya *resort*/hotel yang belum memiliki izin usaha (Nomor Induk Berusaha/NIB) yang dikelola oleh pihak asing. Di sisi lain, pemerintah mengalami kesulitan dalam melakukan pengendalian dan pengawasan atas kebijakan yang diberikan kepada pengelola atau pemegang hak atas pulau-pulau kecil. Hal ini mengindikasikan belum implementatifnya kebijakan terkait penguasaan Pulau Gili Nanggu oleh pihak asing. Berdasarkan hal tersebut, peneliti mengajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apa penyebab tidak implementatifnya Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2016 terkait batas maksimum penguasaan pulau oleh pihak asing di Pulau Gili Nanggu dari sisi substansi pengaturannya?
2. Apa upaya yang dapat dilakukan terkait tidak implementatifnya kebijakan penetapan batas maksimum penguasaan pulau oleh pihak asing dari sisi substansi pengaturan Permen ATR/BPN No.17 Tahun 2016?

#### C. Batasan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menjelaskan rumusan masalah dengan menjawab 2 pertanyaan pokok di atas. Pertama, hendak menjawab penyebab tidak implementatifnya Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2016 di Pulau Gili Nanggu berdasarkan substansi pengaturannya. Kedua merumuskan upaya apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah terkait penyebab tidak implementatifnya kebijakan Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2016.

#### D. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini untuk:

1. Mengetahui penyebab dari ketidakefektifan implementasi Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2016 terkait kebijakan penetapan batas maksimum penguasaan atas tanah oleh pihak asing di Pulau Gili Nanggu dari sisi substansi pengaturannya.
2. Merumuskan upaya-upaya yang dapat dilakukan pada substansi pengaturan kebijakan penetapan batas maksimum penguasaan atas tanah oleh pihak asing dalam Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2016.

#### E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat akademis yaitu menambah pengetahuan tentang pengawasan dan pengendalian batas maksimum penguasaan atas tanah di pulau-pulau kecil;
2. Manfaat sosial yaitu meminimalisir penyalahgunaan ketentuan mengenai batas maksimum penguasaan atas tanah di pulau-pulau kecil;
3. Manfaat praktis yaitu menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah NTB dan Kementerian ATR/BPN dalam mengimplementasikan kebijakan penetapan batas maksimum penguasaan atas tanah di pulau-pulau kecil.

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka penulis menyimpulkan:

1. Tidak implementatifnya Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2016 terkait batas maksimum penguasaan pulau oleh pihak asing di Pulau Gili Nanggu disebabkan oleh berbagai kelemahan dalam substansi pengaturannya. Kelemahan tersebut meliputi kurangnya kejelasan dalam definisi “batas maksimum”, penguasaan, serta minimnya pengaturan mengenai mekanisme pengawasan dan penegakan hukum. Substansi peraturan ini juga belum terintegrasi secara optimal dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan. Selain itu, lemahnya ketentuan sanksi terhadap pelanggaran oleh pihak asing menyebabkan kurangnya efek jera, sehingga aturan batas maksimum penguasaan sering kali tidak diterapkan dengan tegas.
2. Upaya yang dapat dilakukan terkait tidak implementatifnya kebijakan penetapan batas maksimum penguasaan pulau oleh pihak asing di Pulau Gili Nanggu adalah bahwa perlu dilakukan revisi dan penyempurnaan substansi peraturan untuk memperjelas definisi dan ketentuan terkait ‘batas maksimum’ penguasaan pulau oleh pihak asing. Revisi ini harus mencakup penjelasan lebih rinci mengenai skema penguasaan tidak langsung, seperti melalui perjanjian sewa jangka panjang atau kepemilikan melalui entitas lokal yang dimiliki oleh pihak asing, yang sering menjadi celah bagi pihak asing untuk menguasai pulau secara de facto tanpa melanggar peraturan secara langsung. Kejelasan ini akan membantu mengurangi penyalahgunaan aturan dan memastikan bahwa penguasaan pulau tetap berada dalam batas yang telah ditetapkan. Selain itu, diperlukan penerapan sanksi yang lebih tegas, disertai dengan mekanisme

penegakan hukum yang kuat untuk memberikan efek jera terhadap pelanggaran aturan tersebut. Sanksi ini dapat berupa denda yang signifikan, pencabutan izin pengelolaan, atau bahkan deportasi bagi pihak asing terbukti melanggar. Pengawasan rutin dan audir independen terhadap kepemilikan pulau-pulau kecil juga sangat diperlukan untuk memastikan bahwa tidak ada pelanggaran yang tidak terdeteksi, sehingga kebijakan ini dapat diterapkan dengan lebih efektif.

## B. Saran

Berdasarkan dengan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Diperlukan peraturan yang tegas dan mudah diimplementasikan dalam upaya melindungi keberadaan Pulau-Pulau kecil.
2. Memasukan pasal sanksi pidana agar mampu memberi efek jera kepada pelaku pelanggar.
3. Pemerintah Pusat maupun Daerah harus sinergi untuk membantu mengatur dan menentukan Peruntukkan Penggunaan dan Pengendalian Pulau-Pulau Kecil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.



## DAFTAR PUSTAKA

- ARIFIN, Z., & SATRIA, A. P. (2020). ANALISIS KRITIS PENGELOLAAN PERAIRAN PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL DI INDONESIA (Studi Pengaturan Pengelolaan Perairan Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Pasca Lahirnya Undang-Undang No 1 Tahun 2014 dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014). *Ganec Swara*, 14(1), 521-525.
- Arnowo, H. (2022). Penguatan Hak Atas Tanah Masyarakat Di Pulau–Pulau Kecil. *Jurnal SIAP BPSDM Provinsi Gorontalo*, 5(2), 1-6.
- Atmaja, I. G. B. A. K., Muryatini, N. N., & Meitridwiastiti, A. A. A. (2023). Kajian Yuridis Terhadap Jual Beli Pulau Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 9(2), 120-133.
- Arizona, K. M. (2024). Konflik dan Rekonsiliasi dalam Sengketa Agraria di Pulau Pari Kepulauan Seribu DKI Jakarta Tahun 2017-2019 (Doctoral dissertation, Universitas Nasional).
- Anandar, R., & Laksmono, B. S. (2020). Perubahan kebijakan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (RZP3K) serta dampaknya padakelompok nelayan Pulau Pari, Kepulauan Seribu Selatan, Kepulauan Seribu. *Jurnal Pembangunan Manusia*, 1(2), 5.
- Deno, A. M., Suwitra, I. M., & Sudibya, D. G. (2022). Penguasaan Tanah di Pulau Kanawa Sebagai Penyangga Taman Nasional Komodo di Labuan Bajo Kabupaten Manggarai Barat Provinsi NTT. *Jurnal Analogi Hukum*, 4(3), 243-248.
- Dewi, N. N. K. S., Suharta, I. N., & Negara, P. K. H. A. Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum*, 7, 1-14.

- Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan dan Ruang Laut, 2023. Memahami Terminologi dan Regulasi Penjualan Pulau, <https://kkp.go.id/djpkrl/memahami-terminologi-dan-regulasi-penjualan-pulau65fa48810593c/detail.html>
- Fakhri, M. D., & Putra, M. F. M. (2022). Keabsahan Perjanjian Nominee Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Saham Pada Perseroan Terbatas. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan)*, 6(4).
- Gustina, A. (2023). Kepemilikan Pulau-Pulau Kecil Oleh Orang Asing Dan Kedaulatan Maritim Di Indonesia: Antara Regulasi Dan Implikasi. *Pembangunan Daerah*, 5.
- Khairi, M. (2020). Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dalam Pemberian Izin Pengelolaan Perairan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. *JATISWARA*, 35(3).
- Kencahyati, A. (2011). Perjanjian Nominee dalam Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing di Bali (Studi Kasus di Kabupaten Badung) (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).
- Kurniawan, W. (2007). Penguasaan Pulau di Indonesia oleh Warga Negara Asing: Studi Kasus Penguasaan Pulau Bidadari di Provinsi Nusa Tenggara Timur oleh Warga Negara Asing (Doctoral dissertation, Universitas Airlangga).
- Maula, A. H. (2021). Perjanjian Jual Beli Pulau-Pulau Kecil Kepada Warga Negara Asing Dalam Perspektif Hukum Agraria Di Indonesia. *Dinamika*, 27(7), 1042-1058.
- Mirayani, N. P. (2016). Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) Melalui Perjanjian Nominee (Studi Kasus: Desa Canggu, Kabupaten Badung, Provinsi Bali) (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).

- Pebriyana, I. W., Budiarta, I. N. P., & Seputra, I. P. G. (2020). Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Orang Asing Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee). *Jurnal Analogi Hukum*, 2(3), 326–330. <https://doi.org/10.22225/ah.2.3.2509.326-330>
- Parerungan, K. (2021). PENGATURAN INTERNASIONAL TENTANG WILAYAH PULAU–PULAU TERLUAR DAN KAITANNYA DENGAN KEDUDUKAN INDONESIA SEBAGAI NEGARA KEPULAUAN. *Lex Administratum*, 9(3).
- Putri, K. R. (2023). Perjanjian Nominee Jual-Beli Tanah oleh WNA Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri No. 137/PDT. G/PN GIN Ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Global Ilmiah*, 1(1), 18-24.
- Pandin, I. S., Panjaitan, H., & Widiarty, W. S. (2024). Eksplorasi Aspek Hukum Perdata dalam Perjanjian Nominee terkait Investasi dan Penanaman Modal. *Jurnal Cahaya Mandalika* ISSN 2721-4796 (online), 5(2), 973-979.
- Purborini, N. P. W. (2017). Keabsahan Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Milik Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing yang Dilakukan Dengan Akta Notaris (Doctoral dissertation, Universitas Airlangga).
- Rato, P. J., Naif, M. Y., & Lay, B. P. (2023). Analisis Penerapan Batas Maximum Kepemilikan Tanah Terhadap Pulau-Pulau Kecil. *Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 1(6).
- Sitorus, O., Wulandari, M., & Khaeruman, E. (2021). Ketidakefektifan Pengaturan Penguasaan Tanah Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 7.
- Sakti, T. (2019). Penelitian Pengendalian Penguasaan Tanah Oleh Warga Negara Asing.

- Sumarja, F. X. (2015). Hak Atas Tanah Bagi Orang Asing, Tinjauan Politik Hukum Dan Perlindungan Warga Negara Indonesia (Vol. 1, No. 1). Stpn Press.
- Tasliman, M. T. (2021). Penyusunan Pedoman Pengendalian Penguasaan Tanah Di Pulau-Pulau Kecil Terluar Dalam Upaya Bela Negara. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara*, 11.
- Wirentangun, L. (2017). Fungsi Hukum dalam Penataan Pulau-Pulau Kecil di Nusa Tenggara Barat. *JATISWARA*, 32(1).
- Zamil, Y. S., & Trisnamansyah, P. (2022). PERAN NOTARIS DALAM PERJANJIAN PENGELOLAAN PULAU-PULAU KECIL OLEH SWASTA. *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 5(2), 221-234.

### **Peraturan Perundangan**

- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Penataan Pertanahan Di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing Yang Bekerdudukan di Indonesia

### **Buku**

- Sudjito, (2015), Hak atas Tanah Bagi Orang Asing, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.